



Strasbourg, le 22 octobre 2012

CDL-EL-PV(2012)003*
Or. fr.

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

42e REUNION

DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Venise, le 11 octobre 2012 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(2012)003.

2. Communication du Secrétariat

Le Conseil est informé sur :

- La 21^e conférence de l'ACEEEO sur « la participation des groupes vulnérables au processus électoral : minorités et personnes handicapées » (Sarajevo, 13-15 septembre 2012) : M. Kask a participé à la conférence et présenté les principaux documents de la Commission de Venise en la matière, à commencer par l'étude de 2000 sur « droit électoral et minorités nationales » (CDL-INF(2000)004). Les débats ont porté en particulier sur la possibilité des personnes handicapées physiquement de participer aux élections.
- L'assistance juridique à la mission d'observation des élections parlementaires en Géorgie (1^{er} octobre 2012). M. Gonzalez Oropeza indique qu'il s'est rendu avec M. Martin-Micallef en Géorgie à l'invitation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe afin de conseiller la délégation *ad hoc* sur les aspects juridiques du scrutin. Les représentants de la Commission de Venise ont observé une douzaine de bureaux de vote où ils ont pu constater un scrutin bien organisé par l'administration électorale avec quelques erreurs mineures dans la mise en œuvre de la loi. Par ailleurs, ils ont pu apprécier la forte participation des électeurs à ce scrutin, sensiblement plus importante que lors des précédentes élections législatives de 2008. En outre, de nombreux observateurs nationaux et représentants de partis ont également observé le scrutin. Il faut souligner l'acceptation du résultat par les perdants, ce qui est une exception dans la région. Parmi les problèmes, on peut noter les financements par le chef de l'opposition, l'usage de ressources administratives et les manifestations le jour même de l'élection.
- Les contributions rédigées à la demande des autorités du Kazakhstan sur le contentieux électoral et sur la composition des commissions électorales :
 - Depuis janvier 2012, la Commission de Venise coopère avec la Commission électorale centrale du Kazakhstan dans le cadre d'un programme conjoint sur la législation et la pratique électorales financé par l'Union européenne. En mai 2012, le vice-président de la Commission électorale centrale a fait une demande officielle de préparer un rapport comparatif sur le contentieux électoral. La Commission a demandé à M. Kalchenko (expert, Ukraine) de préparer ce document. L'expert a envoyé son rapport en septembre 2012. Le rapport comprend deux parties. La première compare les différents systèmes de contentieux qui existent dans Etats membres du Conseil de l'Europe. La deuxième partie est consacrée au système du contentieux au Kazakhstan. Le rapport a été transmis à la Commission électorale centrale du Kazakhstan.
 - A la demande de la Commission électorale centrale du Kazakhstan, le secrétariat de la Commission de Venise prépare, avec l'appui de deux rapporteurs, une analyse informelle comparative sur la sélection et la nomination des membres des commissions électorales centrales. Cette analyse, basée sur les commentaires de MM. Vollan (expert, Norvège) et Wardle (expert, Royaume-Uni), sera remise dans le courant du mois d'octobre à la Commission électorale centrale. Elle se fonde sur la situation dans plusieurs pays de différentes régions de l'Europe afin d'apporter une dimension comparative sur les questions de

sélection et de nomination des membres des commissions électorales par des organes et personnalités politiques.

- L'avis informel sur les projets d'amendements au Code électoral et à la loi sur le financement des partis politiques de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » : M. Kask, qui a préparé l'avis, indique l'urgence d'adopter la loi révisée, car les élections auront lieu en mars 2013. Le projet de loi ne prend pas en considération le dernier avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ([CDL-AD\(2011\)027](#)), mais il suit un certain nombre de recommandations que l'OSCE/BIDDH a élaborées à l'occasion des élections parlementaires de 2011. Parmi les recommandations qui ont été suivies, on peut citer la séparation de l'Etat et des partis politiques et l'amélioration des règles relatives aux rapports et à l'audit en matière de financement des campagnes électorales ; parmi les points non pris en considération, la question des règles restrictives en matière de campagnes et les problèmes liés au vote à l'étranger. Mme Schmidt indique que ce document, bien qu'informel, a été largement distribué et bien reçu. Un projet de loi devrait être bientôt soumis au Parlement, et la loi adoptée avant la fin de l'année. Mme Siljanovska-Davkova indique que l'opposition insiste sur le respect des recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, mais, en général, le Code électoral est un cadre juridique satisfaisant.
- La conférence sur "Les partis politiques dans une société démocratique : base juridique de leur organisation et de leurs activités", co-organisée par la Commission de Venise et la Cour constitutionnelle de Russie (Saint-Pétersbourg, Cour constitutionnelle, 27-28 septembre 2012) : M. Colliard indique que le thème de la conférence était la place des partis politiques dans la démocratie : la conférence visait à discuter des défis et de la crise des partis politiques en Europe, et plus particulièrement de la démocratie interne des partis. Le public visé comprenait les juges et professions juridiques russes, qui ne paraissaient pas convaincus du rôle des partis politiques, du moins au début de la conférence. Le secrétariat informe le Conseil que la Russie a adopté des amendements suite à l'avis de la Commission (en avril 2012). Ces amendements répondent en partie aux recommandations de la Commission (voir le document [CDL-AD\(2012\)003](#)), notamment en ce qui concerne la réduction du nombre de membres nécessaire pour former un parti politique et du nombre de membres dans les régions – une centaine de demande d'enregistrement de partis est pendante. M. Gross souligne que la délégation de la Douma à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est maintenant plus ouverte à la Commission de Venise ; l'interdiction des alliances de partis risque de mener à une atomisation.

3. Limitation des mandats dans le temps et cumul des mandats

Suite à la demande de la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Mmes Siljanovska-Davkova et Karakamisheva-Jovanovska ont préparé un rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité des fonctions politiques, qui est soumis au Conseil pour adoption ([CDL\(2012\)050](#)). Ce rapport traite de la limitation des mandats électifs successifs aussi bien que du cumul des mandats (cf. [CDL-REF\(2012\)026](#) et [CDL-REF\(2012\)027](#)).

Mme Siljanovska-Davkova présente son rapport, qui commence par l'examen de questions théoriques, notamment de la théorie de la représentation, avant de traiter de manière concrète les questions posées par l'Assemblée. Le rapport examine en particulier les

arguments pour et contre la limitation des mandats dans le temps aussi bien que pour et contre le cumul des mandats. Il pourrait être suivi par l'élaboration de recommandations.

M. Gross apprécie beaucoup le travail empirique des chapitres IV ss, mais suggère de prendre en considération les travaux du Forum pour l'avenir de la démocratie ainsi que les derniers rapports de l'Assemblée parlementaire sur la situation de la démocratie dans les premiers chapitres.

Mme Durrieu souligne que l'approche des scientifiques et des politiques est différente, si bien qu'elle aurait souhaité que la question soit traitée sous un autre angle, insistant sur le fait que le peuple garde le contrôle du système. Sur le fond, elle est d'accord qu'il faut limiter les cumuls, qu'il faut des incompatibilités, qu'il faut aussi une rotation dans les mandats. Mme Woldseth a aussi certaines difficultés avec les conclusions.

M. Colliard souligne la qualité du rapport : un exposé sur la théorie de la démocratie sera toujours incomplet et fera éternellement débat. En dehors de la partie théorique, il faut examiner les questions de manière pratique. Les trois principales, qui sont traitées dans le rapport, sont le cumul (1) entre fonction gouvernementale et mandat représentatif – (2) entre mandat local et mandat national – (3) le cumul dans le temps. Il faut distinguer à cet égard fonctions exécutives et fonctions législatives. Une dernière question concerne le cumul avec des fonctions extérieures.

Plusieurs membres font des propositions ou des références à des expériences nationales. Si des recommandations sont rédigées, elles devront concerner des points où les divergences entre Etats peuvent être aplanies.

Le Conseil charge Mme Siljanovska-Davkova, en coopération avec M. Gross, d'élaborer une version révisée du rapport, à présenter à la prochaine session plénière de la Commission.

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

Lors de sa dernière réunion, le Conseil a discuté des points qui feront l'objet de travaux futurs, en se fondant sur le document préparé par le secrétariat ([CDL-EL\(2012\)005](#)). Sur la base des commentaires des membres et de l'OSCE/BIDDH, le secrétariat a préparé un document révisé ([CDL-EL\(2012\)005rev](#)), qui est présenté au Conseil. L'objet de la discussion est de dresser une liste de thèmes prioritaires qui pourraient être traités par la Commission de Venise. Les propositions faites lors de la discussion au Conseil des élections démocratiques du mois de juin sont reflétés dans le mémorandum révisé. La plupart des commentaires reçus de l'OSCE/BIDDH ont également été intégrés.

Lors de sa session d'octobre 2012, l'APCE a adopté le rapport de M. Gardetto "Pour des élections plus démocratiques" ([Doc. 13021](#)). La résolution 1897 (2012) qui accompagne le rapport a été amendée, en particulier sur les points suivants :

- par. 5 (concernant les abus constatés dans les processus électoraux),
- ajout par. 8.1.7 (concernant les minorités),
- ajout par. 8.1.9 (concernant la liberté de discours et la couverture médiatique équilibrée),
- par. 8.1.12 (concernant le droit de vote des détenus),
- par. 8.2.3 (concernant les observateurs électoraux),
- par. 10.3 (concernant le renforcement de la visibilité des recommandations internationales, également vis-à-vis des organisations non gouvernementales)
- par. 10.5 (nouveau, concernant la Déclaration des principes électoraux pour l'observation et la surveillance impartiale des élections).

Après discussion, le Conseil décide que les points suivants seront prioritaires dans ses travaux futurs :

- la méthode de désignation des candidats au sein des partis politiques (y compris par des élections primaires) ;
- la question des listes ouvertes (par. 8.1.3 de la résolution de l'Assemblée) ; cette étude devait aussi traiter des conséquences sur la représentation des femmes.

5. Image des migrants et des réfugiés pendant les campagnes électorales

Lors de sa troisième partie de session de 2012, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la [résolution 1889\(2012\)](#) sur l'image des migrants et des réfugiés véhiculée pendant les campagnes électorales. Elle a demandé à la Commission de Venise d'étudier la question et le cas échéant d'amender le Code de bonne conduite en matière électorale afin de refléter cette problématique. Le Conseil est invité à décider des suites à donner à cette demande sur la base du document [CDL\(2012\)063](#), préparé par le secrétariat.

Afin de déterminer l'opportunité d'une telle étude, le secrétariat a préparé une note ([CDL\(2012\)063](#)) qui retrace les travaux existants en la matière, les organes du Conseil de l'Europe travaillant sur la question et les instruments internationaux dans le domaine. Dans cette note, le secrétariat suggère de ne pas amender les codes de bonne conduite de la Commission de Venise ni d'élaborer d'étude sur une question déjà par ailleurs traitée par d'autres institutions.

Le Conseil se rallie à cette conclusion.

6. Roumanie

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le gouvernement roumain ont saisi la Commission de Venise en vue d'un avis sur la situation constitutionnelle en Roumanie.

M. Gross indique que le comité présidentiel de l'Assemblée parlementaire s'est entretenu avec les personnes et institutions responsables en Roumanie à mi-juillet; il faut faire un historique de la démocratie roumaine pour voir comment cela s'est passé et pourquoi, et envisager une révision constitutionnelle permettant d'éviter tant de contradictions, qui mènent à une telle crise de légitimité. La Commission des questions politiques devrait faire un rapport sur la question après les élections. Le rapport devrait être discuté à l'Assemblée avant l'été 2013.

M. Markert indique que la Commission de Venise devrait adopter son avis en décembre, il ne fallait pas interférer avec la campagne électorale. Il se concentre ici sur les questions électorales, d'autres questions seront traitées dans l'avis, concernant notamment la justice constitutionnelle. Il faut jouer selon les règles et non avec les règles. Depuis 2000, il existe, pour la plupart des référendums en Roumanie, un quorum de participation de 50 % (ce qui n'est pas conforme au Code de bonne conduite en matière référendaire). Une exception a été parfois prévue pour le référendum de révocation et surtout, la règles sur le quorum pour ce genre de référendum ont été modifiés plusieurs fois, y compris juste avant le référendum de 2012. Cela pose la question de la stabilité du droit électoral, sans compter qu'une ordonnance d'urgence du gouvernement est intervenue. La Cour constitutionnelle a considéré qu'il fallait un quorum de participation de 50 %, qui n'a pas été atteint. Il faudra envisager des révisions constitutionnelles et législatives nécessaires pour éviter de tels problèmes à l'avenir.

L'autorité électorale centrale a rédigé un projet de révision du Code électoral qui pourrait faire l'objet d'un avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH.

7. Activités en cours et futures

Le secrétariat informe le Conseil des activités suivantes :

- L'avancement de la préparation du rapport sur l'usage des ressources administratives pendant les campagnes électorales (cf. le document [CDL-REF\(2012\)025](#)) : le travail sur une étude comparative relative à l'usage des ressources administratives pendant les périodes électorales se poursuit. Le secrétariat de la Commission a déjà reçu deux contributions et attend une troisième. Les membres qui le souhaitent peuvent envoyer une note au secrétariat afin d'apporter les éléments qui leur semblent opportuns, notamment concernant leur pays.
- La possibilité d'un avis sur la révision du Code électoral de l'Albanie : une demande apparaît improbable dans un proche avenir.
- La coopération possible avec l'Arménie en vue de la préparation des élections présidentielles de 2013 : le Conseil de l'Europe a adopté un plan d'action visant à soutenir la tenue d'élections démocratiques en Arménie ; dans ce cadre, la Commission de Venise a fourni son expertise sur la législation électorale du pays. Elle sera par ailleurs susceptible d'apporter son assistance technique à la Commission électorale centrale du pays si celle-ci le requiert.
- La préparation de l'avis sur le droit électoral du Mexique : c'est l'IFE (Institut fédéral électoral) qui a demandé à la Commission de Venise un avis sur la législation électorale mexicaine. La rédaction de l'avis a été reportée après les élections de juillet 2012. Deux rapports d'experts ont déjà été préparés sur les campagnes électorales et sur les recours. Une visite d'une délégation de la Commission aura lieu les 12-13 novembre 2012 et permettra des rencontres avec l'IFE, le TRIFE (Tribunal fédéral électoral), des représentants des autorités en charge des questions électorales, des milieux universitaires et des principaux partis politiques.

Parmi les points à traiter dans l'avis, on peut noter :

- la (pré-)campagne électorale ;
- l'annulation des résultats des élections ;
- la liberté d'expression et ses limites ;
- les sondages d'opinion ;
- la représentation des minorités et des groupes vulnérables au Congrès ;
- les quotas par sexe ;
- les infractions électorales ;
- l'achat de votes et la contrainte en la matière ;
- la participation des fonctionnaires aux campagnes et leur neutralité.

Mme Alanis et M. Gonzalez Oropeza résument le travail du Tribunal fédéral électoral suite aux élections de juillet 2012. Celui-ci a traité des milliers de recours; si certaines irrégularités ont eu lieu, elles n'ont pas influencé les résultats, si bien qu'elles n'ont pas conduit à leur annulation. Il faut souligner que les opposants ont utilisé la procédure judiciaire pour contester les résultats.

M. Colliard est favorablement impressionné par la qualité du processus électoral au Mexique, qui s'est beaucoup amélioré pendant les dernières décennies. Les questions qui se posent au Mexique sont maintenant celles d'une démocratie établie.

- L'assistance à la mission d'observation des élections parlementaires du 14 octobre 2012 au Monténégro : à l'invitation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, un membre du secrétariat de la Commission se rend au Monténégro du 11 au 15 octobre afin d'assister la délégation *ad hoc* de l'Assemblée parlementaire qui observe les élections législatives anticipées du 14 octobre 2012 en tant que conseiller juridique.
- La coopération avec l'Ukraine dans le cadre des élections parlementaires du 28 octobre 2012 : un expert de la Commission participera au séminaire sur les normes européennes organisé par la Cour administrative suprême d'Ukraine le 19 novembre à Kiev. La Commission participera comme conseiller juridique à la mission d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.
- La coopération avec l'Organisation des Etats américains (OEA) : La Commission de Venise a été contactée par la section de coopération électorale technique de l'Organisation des Etats Américains. Entre autres, l'OEA invite la Commission à échanger régulièrement des informations sur les activités des deux organisations. La Commission est invitée à participer à un groupe mixte sur la jurisprudence en matière électorale. Les secrétariats des deux organisations identifient en ce moment d'autres domaines de coopération possible en 2013.
- Le projet d'avis sur le droit électoral de l'Ouzbékistan : à la demande des autorités ouzbèkes, la Commission de Venise va préparer conjointement avec l'OSCE/BIDDH un projet d'avis pour la prochaine session..
- M. Garrone indique qu'il a participé à la 5e conférence internationale sur le vote électronique (EVOTE2012), qui était précédée par la 4e réunion du Conseil de l'Europe visant à examiner les évolutions intervenues dans le domaine du vote électronique, ainsi qu'à l'atelier organisé par IFES et dédié au développement d'un manuel sur le vote électronique (Bregenz, 11-14 juillet 2012).
- Mme Schmidt informe le Conseil que l'OSCE/BIDDH prépare un manuel sur l'observation des nouvelles technologies de vote, qui est soumis à un certain nombre de spécialistes pour commentaires. Le document a notamment été envoyé à M. Garrone et peut être remis à un membre du Conseil qui souhaiterait être rapporteur. Le délai pour les commentaires est le 9 novembre 2012.

8. Coopération avec l'OSCE/BIDDH

Un échange de vues a lieu avec les représentants de l'OSCE/BIDDH sur les possibilités de coopération future. Voir aussi le point 7 (coopération avec l'Albanie et l'Ouzbékistan, manuel sur l'observation des nouvelles technologies de vote).

Mme Schmidt relève la coopération de l'OSCE/BIDDH avec l'Assemblée parlementaire dans l'observation des élections en Géorgie, au Monténégro et en Ukraine. L'OSCE/BIDDH a aussi observé les élections au Bélarus et aux Pays-Bas et se prépare à le faire aux Etats-Unis et en Lituanie. Une observation des élections en Roumanie est aussi envisagée, de même qu'une visite à Saint-Marin, une mission limitée au Liechtenstein ainsi que l'observation des élections de 2013 en Arménie.

9. Date de la prochaine réunion

Il est décidé de tenir la prochaine réunion du Conseil des élections démocratiques le samedi 15 décembre 2012 à 14h30.

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 (**Vice-Président/Vice-Chair**)

Mr Oliver KASK

Mr Ugo MIFSUD BONNICI

Mr Peter PACZOLAY (*excusé/apologised*)

Membres suppléants du CED / Substitute Members of the CDE

Ms Maria del Carmen ALANIS FIGUEROA

Ms Paloma BIGLINO CAMPOS

Mr Paul CRAIG (*excusé/apologised*)

Mr Srdjan DARMANOVIC

Autres membres ayant participé à la réunion / Other members participated at the meeting

M. Gianni BUQUICCHIO (**Président/Chair**)

M. Manuel GONZALEZ OROPEZA

Ms Gordana SILJANOVSKA-DAVKOVA

Secrétariat / Secretariat

M. Thomas MARKERT

Mme Simona GRANATA-MENGHINI

M. Pierre GARRONE

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE / PARLIAMENTARY ASSEMBLY

Membres / Members

Mme Josette DURRIEU, Commission politique/Political Committee

M. Andreas GROSS, Commission juridique/Legal Committee (**Président/Chair**)

Ms Karin S. WOLDSETH, Commission de suivi/Monitoring Committee

Membre suppléant / Substitute Member

Ms Marietta de POURBAIX-LUNDIN, Commission de suivi/Monitoring Committee
(*excusée/apologised*)

Secrétariat / Secretariat

M. 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, Chambre des pouvoirs locaux (*excusé/apologised*)

Ms Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Chambre des régions (*excusée/apologised*)

Membres suppléants / Substitute Members

Mr Nigel MERMAGEN, Chambre des pouvoirs locaux (*excusé/apologised*)

Ms Valentina ROSSI, Chambre des régions (*excusée/apologised*)

Secrétariat / Secretariat

Ms Renate ZIKMUND (*excusée/apologised*)

OBSERVATEURS / OBSERVERS

OSCE

BIDDH/ODIHR

Ms Nicola SCHMIDT

UNION EUROPEENNE / EUROPEAN UNION

COMITE DES REGIONS / COMMITTEE OF THE REGIONS

M. Luc VAN DEN BRANDE (*excusé/apologised*)