



Strasbourg, le 15 janvier 2013

**CDL-EL-PV(2012)004\***  
Or. fr.

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

**43<sup>e</sup> REUNION**

**DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES**

**Venise, le 15 décembre 2012 à 14h30**

**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](http://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)004, à l'exception du point 2, annulé, du fait de l'absence du président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, excusé. Celui-ci est représenté par M. Sawicki, secrétaire général de l'Assemblée parlementaire.

### **2. Congrès : Observation des élections locales et régionales, derniers développements et programme de travail pour 2013**

M. Molin informe le Conseil des activités récentes et futures du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe dans le domaine électoral et met en exergue l'excellente coopération avec la Commission de Venise. Signalant le rôle unique du Congrès dans l'observation des élections locales et régionales, il présente les missions effectuées en 2012 en Serbie, Arménie et Bosnie-Herzégovine.

Le Congrès a également participé en juillet 2012 à la conférence organisée par la Commission de Venise, en coopération avec le Parlement et la Commission électorale centrale d'Albanie, pour célébrer les dix ans du Code de bonne conduite en matière électorale et la construction d'un patrimoine électoral européen. Le Congrès a en outre participé à la neuvième conférence européenne des administrations électorales, organisée par la Commission de Venise à Tallinn en juin 2012, sur les solutions innovantes dans le cadre électoral.

Le Congrès effectuera en 2013 plusieurs missions d'observation d'élections, probablement en « ex-République yougoslave de Macédoine », en Croatie et en Turquie. De plus, le Congrès compte avancer dans l'étude de plusieurs thèmes, tels que l'élection des maires, le renvoi des maires par les conseils et organes de supervision et la dissolution des conseils par les organes de supervision ou les tribunaux, ainsi que l'organisation conjointe ou séparée des élections aux niveaux local, régional, national et européen et leur impact. En ce qui concerne les critères d'éligibilité pour les élections locales et régionales, il y aura une coopération accrue avec la Commission, qui sera invitée à faire des commentaires sur le rapport préparé par le Congrès.

Après une courte discussion et sur proposition du Président, le Conseil décide que les rapports sur l'observation des élections par le Congrès et l'Assemblée seront mutuellement échangés annuellement, afin que chaque organe puisse tirer profit dans ses observations des conclusions de l'autre.

### **3. Communication du Secrétariat**

Le secrétariat informe le Conseil sur différentes activités récentes.

#### *Assistance à l'observation des élections parlementaires en Géorgie (1<sup>er</sup> octobre 2012)*

La Commission de Venise s'est rendue en Géorgie afin d'assister la délégation de l'Assemblée parlementaire sur les questions juridiques dans le cadre des élections parlementaires du 1<sup>er</sup> octobre 2012. Les observateurs ont souligné le pas important qui a été franchi par la conduite d'élections démocratiques, bien que certains problèmes restent à résoudre. Concernant le code électoral, c'est principalement la distorsion dans la taille des circonscriptions qui demeure problématique.

*Assistance à l'observation des élections parlementaires au Monténégro (14 octobre 2012)*

Un membre du secrétariat s'est rendu au Monténégro afin d'assister l'Assemblée parlementaire sur les questions juridiques à l'occasion des élections parlementaires du 14 octobre 2012. A cette occasion, la commission *ad hoc* de l'Assemblée parlementaire a conclu que « les élections législatives anticipées (...) du 14 octobre 2012 se sont déroulées dans un climat pacifique et pluraliste dans le respect des droits fondamentaux, les citoyens du Monténégro ont fait librement leur choix entre un grand nombre de partis politiques. Néanmoins, l'abus de ressources administratives et le manque de transparence dans le financement des campagnes et des partis politiques restent des sujets de préoccupation qui devraient être abordés par les autorités du Monténégro. »

*Assistance à l'observation des élections parlementaires en Ukraine (28 octobre 2012)*

La Commission de Venise a également assisté l'Assemblée parlementaire en Ukraine lors de la mission d'observation des élections parlementaires du 28 octobre 2012. Les observateurs ont noté, entre autres :

- un manque de préparation des membres des commissions (beaucoup d'entre eux ont remplacé les membres nommés au moment de la formation des commissions une ou deux semaines avant le scrutin) ;
- le segment majoritaire du scrutin a posé beaucoup de problèmes liés au découpage des circonscriptions, à la nomination des membres des commissions territoriales et des bureaux de vote. La campagne des candidats a été marquée par beaucoup d'irrégularités ;
- le contentieux électoral a également posé problème.

M. Gross, qui était le chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire, a ajouté que les financements douteux des partis et des élections ont été un élément néfaste pour le caractère sincère du scrutin qui exprimait plus le caractère oligarchique de la politique en Ukraine que le progrès démocratique. M. Darmanovic, qui représentait la Commission dans la délégation de l'Assemblée parlementaire, ajoute en outre que le système électoral choisi ne lui semble pas adapté au contexte ukrainien.

*Le secrétariat de la Commission informe également le Conseil sur les activités suivantes.*

Un séminaire sur le contentieux électoral en Ukraine a été organisé par le Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev le 19 octobre 2012, en coopération avec la Cour supérieure administrative de l'Ukraine. La Commission a envoyé un expert, qui a fait une présentation portant sur l'article 3 du Protocole 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Il a ensuite modéré une session de travail avec la participation des juges des cours administratives des régions.

Par ailleurs, une délégation de la Commission de Venise, composée de M. Tanchev, M. Darmanovic et Mme Biglino, ainsi que d'un membre du secrétariat, s'est rendue en Mexique en novembre 2012 dans le cadre de la préparation de l'avis sur la législation électorale demandé par l'Institut fédéral électoral mexicain. La délégation a rencontré des députés et sénateurs des trois principaux partis politiques, l'Institut fédéral électoral, le Tribunal électoral et des représentants des médias et de la société civile. Le projet d'avis sera soumis à la Commission pour discussion et adoption lors de la session de mars 2013. Lors de la visite, l'avancement des travaux de mise au point de la base de données VOTA a été également discuté ; il a été fait état de l'amélioration de celle-ci et les éléments nécessaires pour aboutir à sa mise à jour pendant l'année 2013 ont été identifiés.

En outre, le secrétariat informe le Conseil de l'adoption du rapport sur la limitation des mandats ([CDL-AD\(2012\)027](#)) lors de la 93<sup>e</sup> session plénière de la Commission de Venise. Le rapport sera envoyé à l'Assemblée parlementaire, qui reprendra le sujet, et le Conseil aura l'occasion d'en discuter à nouveau à ce moment.

Le secrétariat indique également que l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements à la loi sur l'élection des membres du Parlement de la République d'Ouzbékistan (cf. le document [CDL-AD\(2012\)025](#)) a été adopté lors de cette 93<sup>e</sup> session plénière, avec quelques amendements.

Le secrétariat indique de plus que l'avis sur la situation constitutionnelle en Roumanie a été l'objet d'une longue discussion entre les membres de la Commission de Venise, surtout en ce qui concerne la modification de la loi sur le référendum et du quorum requis à appliquer spécifiquement au référendum concernant le Président, adoptée quelques jours avant le référendum. La Cour constitutionnelle roumaine a considéré qu'il fallait un quorum de participation de 50 %, qui n'a pas été atteint. Cela pose la question de la stabilité du droit électoral, sans compter qu'une ordonnance d'urgence du gouvernement est intervenue. L'avis signale qu'il s'agit d'une question qui ne devrait pas être réglée par le gouvernement, mais par le Parlement, et met en exergue l'instrumentalisation des règles constitutionnelles (cf. le document [CDL-AD\(2012\)026](#)).

Le secrétariat informe le Conseil de la transmission d'études comparatives informelles la Commission centrale électorale du Kazakhstan, préparées à sa demande et portant sur les recours en matière électorale et sur la sélection et la nomination des membres des commissions électorales en Europe.

En outre, une conférence sur les listes électorales s'est tenue à Astana, au Kazakhstan, les 4-6 décembre 2012. Cet événement était le dernier séminaire dans le cadre du programme commun avec la Délégation de l'Union européenne au Kazakhstan. Les sujets étudiés étaient : les listes électorales, les registres d'électeurs et la nomination des membres des commissions. Le rapport précité sur la sélection et la nomination des membres des commissions électorales en Europe a été présenté lors de cette activité. La Commission électorale centrale a informé le représentant de la Commission qu'elle souhaitait reconduire le programme de coopération en 2013-2014.

M. Mifsud Bonnici indique qu'il a participé à la demande de la Commission de Venise au séminaire régional sur la participation des personnes handicapées à la politique et la vie publiques (Zagreb, 15-16 novembre 2012). A cette occasion, il a rappelé le contenu de la Déclaration interprétative de la Commission de Venise relative à cette question, en soulignant l'importance de respecter le principe de secret du vote pour toutes les personnes handicapées, physiques ou mentales.

#### **4. Usage des ressources administratives**

M. González Oropeza présente l'avant-projet de rapport sur l'usage des ressources administratives pendant les campagnes électorales ([CDL\(2012\)075](#)), préparé sur la base des contributions de MM. González Oropeza ([CDL\(2012\)076](#)) et Hirschfeldt. Il rappelle le caractère préliminaire du rapport.

Après une présentation détaillée du rapport, qui conclut que l'interdiction de l'abus de ressources administratives a pour but principal de permettre de garantir l'égalité entre les candidats, M. Mifsud Bonnici indique quelques pistes d'améliorations du rapport. Il souligne en particulier les points suivants : mettre les fonctionnaires publics au centre de la définition de la notion d'abus de ressources administratives plutôt que les élus ; développer le rapport pour ce qui concerne les pays qui n'ont pas de dispositions pour sanctionner l'abus de

ressources administratives ; restreindre la portée du rapport, notamment en ce qui concerne des comportements pas nécessairement délictueux mais qui relèvent du manque d'éthique en politique ; traiter le cas échéant des sanctions; développer des recommandations, qui prennent en compte les spécificités nationales.

Plusieurs participants prennent la parole. Les points suivants sont discutés : l'opportunité de légiférer en la matière dans les pays qui n'ont pas une telle législation ; l'idée de limiter non l'usage des ressources administratives mais l'abus de telles ressources ; les promesses faites aux électeurs ; l'importance de ne pas faire porter la charge de tels abus uniquement sur les fonctionnaires ; la distinction entre ressources matérielles et ressources immatérielles (telles que les inaugurations, annonces de constructions, etc.) ; l'émission de recommandations minimales en la matière qui respectent les traditions et spécificités nationales en matière de campagnes électorales et de structures publiques.

Après une riche discussion, le Conseil mandate les rapporteurs, y compris M. Kask qui se joint à eux, de réviser le rapport en tenant compte des remarques et suggestions faites et de le soumettre au Conseil et à la Commission si possible lors de la session de juin 2013.

## **5. Activités futures**

Une réunion avec la Commission de législation générale de l'Assemblée nationale constituante tunisienne sur les systèmes électoraux se tiendra à Strasbourg le 18 décembre 2012. Messieurs Colliard, Grotz, Gumi et Vulchanov présenteront des rapports à cette occasion.

Lors de sa dernière réunion, le Conseil des élections démocratiques a décidé de traiter des thèmes suivants :

- la méthode de désignation des candidats au sein des partis politiques (y compris par des élections primaires) ; les rapporteurs seront Mme Alanis, M. Craig et Mme Durrieu ;
- la question des listes ouvertes; cette étude devait aussi traiter des conséquences sur la représentation des femmes. Les rapporteurs seront MM. Gross et Mifsud Bonnici.

Dans le cadre du Partenariat oriental, la Commission de Venise organisera en 2013 deux activités : d'une part en Géorgie (très probablement d'ici avril 2013) sur le thème de la transparence et des mesures visant à prévenir l'abus de ressources administratives pendant les campagnes électorales ; et d'autre part à Strasbourg (au printemps ou à l'été 2013) sur le thème de l'observation des élections.

La conférence européenne des administrations électorales est prévue au printemps 2013 en Moldova.

Enfin, en vue de la préparation des élections présidentielles de février 2013 en Arménie, la Commission de Venise pourrait le cas échéant organiser une activité avec les magistrats sur le traitement des recours électoraux. En outre, elle participera à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire en qualité de conseil juridique.

En Ukraine, la Commission a été saisie par la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire sur la nouvelle loi sur le référendum. L'avis devrait être prêt pour la session de mars 2013.

## **6. Coopération avec l'OSCE/BIDDH**

Mme Schmidt intervient au titre de l'OSCE/BIDDH. Elle informe le Conseil de la publication de plusieurs rapports sur les élections en Roumanie, Bélarus, Géorgie, Ukraine, Lituanie, Pays-Bas, Etats-Unis et Arménie. Elle indique en outre que deux avis seront préparés conjointement en 2013, l'un concernant la législation électorale et relative aux partis politiques en Moldova et un autre portant sur la législation électorale de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

M. Gross souligne la très bonne coopération avec l'OSCE/BIDDH, notamment lors des récentes missions d'observation des élections en Ukraine, en Géorgie et au Monténégro. Il souligne qu'il est important de maintenir des missions internationales d'observation des élections composées à la fois d'organes parlementaires et de l'OSCE/BIDDH. Il propose à cet égard que le Conseil envoie aux différentes institutions de l'OSCE une lettre soutenant cette pratique reconnue et appréciée des missions internationales d'observation des élections.

Le Conseil des élections démocratiques demande à son président d'envoyer une lettre en ce sens au directeur de l'OSCE/BIDDH.

## **7. Date de la prochaine réunion**

La prochaine réunion du Conseil se tiendra le 7 mars 2013 à 10 h.

**LISTES 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**) (excusé/apologised)  
Mr Oliver KASK (excusé/apologised)  
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 (excusée/apologised)  
Mr Paul CRAIG  
Mr Srdjan DARMANOVIC

Autre membre ayant participé à la réunion / Other member participated at the meeting

Mr Manuel GONZALEZ OROPEZA

Secrétariat / Secretariat

M. Thomas MARKERT  
Mme Simona GRANATA-MENGHINI  
M. Pierre GARRONE (excusé/apologised)  
M. Gaël MARTIN-MICALLEF  
Ms Amaya UBEDA DE TORRES

**ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE / PARLIAMENTARY ASSEMBLY**

Membres / Members

Mme Josette DURRIEU, Commission des questions politiques et de la démocratie/Committee on Political Affairs and Democracy  
M. Andreas GROSS, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme/Committee on Legal Affairs and Human Rights (**Président/Chair**)  
Ms Karin S. WOLDSETH, Commission de suivi/Monitoring Committee (excusée/apologised)

Membre suppléant / Substitute Member

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

Secrétariat / Secretariat

Mr Wojciech SAWICKI, Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire/Secretary General of the Parliamentary Assembly

**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

Ms Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Chambre des régions/Chamber of Regions  
(excusée/apologised)

**Membres suppléants / Substitute Members**

Mr Nigel MERMAGEN, Chambre des pouvoirs locaux/Chamber of Local Authorities  
(excusé/apologised)

Ms Valentina ROSSI, Chambre des régions/Chamber of Regions (excusée/apologised)

**Secrétariat / Secretariat**

Ms Renate ZIKMUND

**OBSERVATEURS / OBSERVERS**

**OSCE - BIDDH/ODIHR**

Ms Nicola SCHMIDT

Mr Alexander SHLYK

**UNION EUROPEENNE / EUROPEAN UNION**