



Strasbourg, le 20 avril 2015

CDL-EL-PV(2015)003*
[CDL-EL-PV(2015)001*]
Or. fr.

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

50^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES
Venise, le 19 mars 2015 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 présent document.

2. Election d'un(e) président(e)

Le mandat de M. Gross au sein du Conseil des élections démocratiques n'ayant pas été renouvelé, le Conseil est invité à élire un nouveau président.

Le Conseil élit M. Jos Wienen comme président. M. Xuclà indique qu'il a convenu avec M. Wienen que celui-ci démissionnera après dix-huit mois en vue de permettre une nouvelle élection.

3. Rapport sur les systèmes électoraux proportionnels : attribution des sièges à l'intérieur des listes (listes ouvertes / bloquées)

Le Conseil des élections démocratiques a entériné lors de sa précédente réunion la première version du projet de rapport sur les systèmes électoraux proportionnels : l'attribution des sièges au sein des listes (les listes ouvertes et bloquées), préparé sur la base des observations de MM. Barrett, Kask, Mifsud Bonnici et Kåre Vollan (expert, Norvège) ([CDL\(2014\)051](#)).

Suite aux suggestions de révisions faites lors de la dernière réunion du Conseil, le secrétariat a préparé, en coopération avec les rapporteurs, une version légèrement révisée du projet de rapport ([CDL\(2015\)016](#)). Voir aussi le tableau comparatif révisé, [CDL\(2015\)015](#).

M. Kask présente le rapport. La question a été traitée brièvement dans le Code de bonne conduite en matière électorale ([CDL-AD\(2002\)023rev](#)) ainsi que dans le rapport sur les systèmes électoraux – tableau de l'offre et critères de choix ([CDL-AD\(2004\)003](#)), mais c'est la première étude comparative détaillée sur la question soumise au Conseil. La question doit se comprendre en lien avec la question de la méthode de désignation des candidats au sein des partis politiques (point 5). En effet, si des listes bloquées sont combinées avec l'absence de démocratie au sein des partis politiques, la démocratie est limitée. Le rapport montre les formes très diverses de listes ouvertes, sans compter le vote unique transférable (sans listes) pratiqué dans deux pays. Il indique en détail les différents types d'instruments existant dans les systèmes de listes ouverts, tels que suppressions de noms, cumul, panachage, et traite aussi de la question des seuils (quorums).

Le Conseil adopte le rapport sur les systèmes électoraux proportionnels : l'attribution des sièges à l'intérieur des listes (listes ouvertes/bloquées) ([CDL-AD\(2015\)001](#)).

4. Listes électorales et électeurs résidant de fait à l'étranger

Conformément à la décision prise par le Conseil lors de sa dernière réunion Mme Alanis Figueroa et Mme Christina Binder (experte, Autriche) ont préparé des commentaires ([CDL-EL\(2015\)003](#) et [CDL-EL\(2015\)004](#)) sur le mémorandum préparé par le Secrétariat ([CDL-EL\(2013\)011](#)).

Sur la base d'études de cas relatives à la Bulgarie (par M. Tanchev), la Moldova (par M. Iure Ciocan, expert et M. Esanu), la Tunisie (par M. Mohamed Krir, expert), le Secrétariat a préparé

un rapport de synthèse sur la question ([CDL-EL\(2015\)009](#)), qui est soumis au Conseil. Le Secrétariat présente ce projet, en soulignant qu'il met l'accent sur les principaux problèmes qui se posent en matière de vote à l'étranger : l'enregistrement – généralement actif - des électeurs et les mesures contre le double enregistrement, l'établissement des bureaux de vote, le vote lui-même ; le rapport insiste plus particulièrement sur le problème des citoyens *de facto* à l'étranger mais qui restent sur les listes électorales dans le pays.

Le projet final de rapport du Congrès sur « Listes électorales et électeurs résidant *de facto* à l'étranger » (voir CG/2015(28)6PROV) sera soumis pour adoption au Congrès le 24 mars 2015. M. Wienen souligne que ce rapport recommande un lien authentique pour le droit de vote aux élections locales (la résidence).

Une discussion s'ensuit sur les prochaines étapes des travaux. Il ne s'agira pas de faire un nouveau rapport sur le vote à l'étranger (cf. [CDL-AD\(2011\)022](#)), mais de développer la question spécifique des électeurs *de facto* à l'étranger.

Le Conseil prend note du rapport d'information sur les listes électorales et les électeurs à l'étranger en Bulgarie, en Moldova et en Tunisie ([CDL-PI\(2015\)003](#)).

La question du vote électronique se pose particulièrement pour les électeurs à l'étranger. M. Friederich informe le Conseil que le GR-DEM vient d'adopter le mandat du groupe d'experts sur le vote électronique, qui devrait proposer une nouvelle recommandation d'ici la fin de l'année avec la participation du Conseil des élections démocratiques/de la Commission de Venise, de l'Assemblée et du Congrès.

5. Rapport sur la méthode de désignation des candidats au sein des partis politiques

Un premier projet de rapport sur la méthode de désignation des candidats au sein des partis politiques est soumis au Conseil ([CDL-EL\(2015\)006](#)). Il est basé sur les commentaires de Mme Alanis et de Mme Biglino. Il s'inscrit dans le cadre des travaux sur les mesures pour améliorer le caractère démocratique des élections dans les pays membres du Conseil de l'Europe (cf. le [Doc. 13021](#), point 3 ci-dessus). Le secrétariat a introduit dans un tableau toutes les réponses reçues au questionnaire en la matière, ainsi que des informations complémentaires, tant en ce qui concerne les dispositions juridiques nationales pertinentes que la pratique des partis politiques ([CDL\(2015\)007](#)). Le tableau contient des informations relatives à 50 pays.

Mme Alanis présente le projet et indique qu'il est basé sur un questionnaire traitant non seulement des Etats membres de la Commission de Venise mais d'un certain nombre d'Etats latino-américains non membres. Il témoigne d'une grande diversité, qui est la conséquence aussi bien des normes juridiques que des pratiques internes des partis. La première partie porte sur l'état de lieu ; la deuxième porte sur les exigences juridiques relatives à la désignation des candidats au sein des partis politiques, et la troisième sur l'évaluation d'éléments spécifiques de la démocratie interne des partis (représentation équilibrée des sexes et des minorités). Le modèle libéral, dans lequel l'Etat ne légifère pas en la matière, perd du terrain (notamment en ce qui concerne les quotas, mais aussi, plus généralement, les principes de base de la démocratie et plus précisément la transparence, l'obligation de rendre des comptes et l'égalité).

Dans la discussion, il est souligné que, dans les nouvelles démocraties en particulier, il peut être souhaitable que la loi impose la démocratie à l'intérieur des partis, mais il faut éviter que

cette loi soit détournée pour nuire à certains partis. En outre, la démocratie interne s'impose d'autant plus si les listes sont bloquées.

Mme Alanis indique qu'un projet révisé sera soumis au Conseil en juin, en vue de son adoption. Il tiendra notamment compte de la nécessité de garantir l'accès à la justice.

6. Lignes directrices sur les ressources administratives – Feuille de route (point d'information)

Suite à l'adoption du rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux ([CDL-AD\(2013\)033](#)) et à la 11^e conférence européenne des administrations électorales consacrée à ce thème, la Commission de Venise va préparer des lignes directrices en la matière. MM. Gonzalez Oropeza, Kalchenko et Kask seront rapporteurs. L'objectif est d'adopter des lignes directrices d'ici la fin 2015.

M. Wienen indique que le Congrès préparera un rapport sur le rôle des représentants locaux dans la prévention de l'abus des ressources administratives. Ce rapport devrait être adopté en mars 2016.

7. Conférence européenne des administrations électorales (point d'information)

Le secrétariat informe le Conseil de l'avancement de la préparation de la 12^e Conférence européenne des administrations électorales, qui se tiendra à Bruxelles les 30 et 31 mars 2015 sur «La garantie de la neutralité, de l'impartialité et de la transparence des élections : le rôle des administrations électorales ». La conférence est organisée conjointement avec le ministère de l'Intérieur de la Belgique et s'inscrit dans le cadre de la présidence belge du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Cette conférence réunira environ 150 participants de nombreux pays en provenance de presque tous les continents ainsi que d'institutions internationales. La Conférence portera sur le thème suivant : « Assurer la neutralité, l'impartialité et la transparence dans les élections : le rôle des administrations électorales ».

Les débats porteront sur trois sujets clés :

- Les éléments essentiels pour des élections neutres, impartiales et transparentes
- La composition et le fonctionnement des organes de gestion des élections: les bonnes pratiques
- Les outils complémentaires aux travaux des organes électoraux de gestion: les litiges électoraux, l'observation des élections et la couverture par les médias.

Une session de clôture visera à adopter la déclaration finale de la Conférence.

A noter que la 13^e édition de la Conférence se déroulera à Bucarest les 14-15 avril 2016 et sera organisée en coopération avec l'Autorité permanente électorale de Roumanie. Le thème est en cours de discussion avec l'Autorité électorale et sera ensuite discuté avec le groupe d'initiative des administrations électorales. Des contacts ont été pris avec l'Autorité électorale permanente roumaine, qui édite la revue « Expert électoral », pour faire suivre cette conférence d'un événement scientifique avec publication dans la revue.

8. Information sur les travaux en cours et futurs

- Communication du secrétariat

- Eligibilité pour les élections locales et régionales
Le projet final de rapport du Congrès sur les « Critères pour se présenter aux élections locales et régionales » (voir CG/2015(28)7PROV) sera soumis pour adoption au Congrès le 26 mars 2015.

M. Delcamp souligne que ce rapport est un très bon exemple de la coopération entre le Conseil des élections démocratiques et le Congrès. Le Congrès a recueilli les observations du Conseil des élections démocratiques et du secrétariat, donc le rapport est un peu un travail de la Commission de Venise. Il est souhaitable de poursuivre la coopération entre la Commission de Venise et le Congrès.

- Depuis la réunion du Conseil de décembre 2014, les activités suivantes ont eu lieu dans le domaine électoral :
 - Une réunion concernant la réforme électorale en Ukraine (Strasbourg, 27-28 janvier 2015)
 - La participation à une conférence internationale sur « Droits de l'homme et standards en matière électorale » (Atlanta, 11-12 février 2015)
 - La participation à la conférence sur la réforme de la loi sur les élections locales d'Ukraine (Kiev, 27 février 2015)
 - La table ronde relative au traitement du contentieux des élections (Varsovie, 9-10 mars 2015, voir *infra*).

Outre la 12^e conférence européenne des administrations électorales, les activités suivantes auront lieu prochainement :

- La conférence post-électorale en Moldova (Chisinau, 23-24 mars 2015)
M. Gonzalez Oropeza participera au titre de la Commission de Venise, accompagné par Mme Ubeda
 - La deuxième conférence internationale organisée par l'Autorité permanente électorale de Roumanie, sur « Intégrité électorale et coopération régionale » (Bucarest, 25-26 mars 2015). M. Tanchev représentera la Commission.
- La Commission de Venise co-organisera une conférence électorale avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui se tiendra à l'Assemblée nationale française, à Paris, les 4 et 5 juin 2015.

Cette conférence, organisée sous le patronage du président de l'Assemblée nationale, est destinée aux parlementaires des pays concernés par le Partenariat oriental de l'Union européenne.

Le thème est le suivant : *Le principe du droit à des élections libres : le défi de la mise en œuvre de la loi et le respect des standards du Conseil de l'Europe.*

Les thèmes des cinq sessions de travail sont les suivants :
- les standards du Conseil de l'Europe en matière d'élections ;

- comment améliorer le cadre juridique et surmonter les difficultés dans leur mise en œuvre par les autorités nationales ?
- campagnes électorales ; entre usage et abus des ressources administratives, quelles solutions juridiques et pratiques ?
- les incohérences dans les listes électorales et les difficultés liées aux citoyens votant à l'étranger, quelles solutions juridiques et pratiques ?
- le fonctionnement des administrations électorales et le défi de la neutralité et de l'impartialité, quelles solutions juridiques et pratiques ?

Plusieurs membres et experts ainsi que le secrétariat participeront à cet événement.

- La présidence du Conseil des ministres italien a transmis à la Commission de Venise une demande du Conseil provincial de la province de Trente relative à une initiative populaire provinciale sur la participation populaire, l'initiative législative populaire, les référendums et des amendements à la loi électorale provinciale. Un projet d'avis devrait être soumis au Conseil à sa réunion de juin 2015. Une visite sur place aura lieu le 27 mai. Les rapporteurs sont M. Castella Andreu, Mme Kiener, M. Maiani et Mme Peters.

Le secrétariat indique que le Conseil et la Commission devraient être impliqués dans la question de la « décriminalisation » du Parlement en Albanie, c'est-à-dire des moyens d'en exclure les éléments criminels. Le secrétariat préparera des éléments comparatifs sur les inéligibilités prévues en droit national. Une table ronde devrait ensuite avoir lieu.

M. Kask est intéressé à participer à ces travaux.

- Coopération avec l'OSCE/BIDDH

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

M. Martin informe le Conseil sur les prochaines activités électorales de l'OSCE/BIDDH : une mission limitée d'observation des élections présidentielles en Ouzbékistan ; une mission d'observation des élections présidentielles au Kazakhstan ; une mission d'identification des besoins pour les élections locales en Albanie du 21 juin ; une mission limitée d'observation des élections parlementaires en Turquie (7 juin) ; l'OSCE/BIDDH est prête à s'impliquer dans les élections locales en Ukraine.

M. Chahbazian informe le Conseil que l'Assemblée parlementaire observera les élections parlementaires en Turquie.

Un atelier d'experts sur l'observation du financement des campagnes électorales se tiendra les 9-10 avril 2015, sur la base de la publication de l'OSCE/BIDDH en la matière.

M. Martin présente la table ronde relative au traitement du contentieux des élections, tenue à Varsovie les 9-10 mars 2015, qui a réuni 35 participants, représentant les autorités et la société civile des Etats du partenariat oriental. La Commission de Venise était représentée. La principale conclusion a été d'augmenter l'assistance de l'OSCE/BIDDH dans ce domaine.

9. Date de la prochaine réunion

Le Conseil fixe sa prochaine réunion au jeudi 18 juin 2015 à 10 h.

A cette occasion, Mme Weesing-Loeber (experte, Pays-Bas) commentera les travaux de la Commission de Venise dans le domaine électoral.

LIST OF PARTICIPANTS / LISTE DES PARTICIPANTS**VENICE COMMISSION / COMMISSION DE VENISE****Members of the Council for Democratic Elections (CDE) / Membres du Conseil des Elections démocratiques (CED)**

Ms Maria del Carmen ALANIS FIGUEROA
Mr Srdjan DARMANOVIC
Mr Aivars ENDZINS
Mr Oliver KASK (**Vice-Chair/Vice-Président**)

Substitute Members of the CDE / Membres suppléants du CED

Mr Richard BARRETT (excusé/apologised)
Ms Paloma BIGLINO CAMPOS (excusée/apologised)
Mr Paul CRAIG (excusé/apologised)
Mr Ben VERMEULEN

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

M. Gianni BUQUICCHIO (President/Président)
M. Nicolae ESANU
Mr Evgeni TANCHEV

Secretariat / Secrétariat

M. Thomas MARKERT
M. Pierre GARRONE
Mr Serguei KOUZNETSOV

PARLIAMENTARY ASSEMBLY / ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE**Members / Membres**

Mme Josette DURRIEU, Committee on Political Affairs and Democracy/Commission des questions politiques et de la démocratie (excusée/apologised)
Mr Michael McNAMARA, Committee on Legal Affairs and Human Rights/Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (excusé/apologised)
Mr Jordi XUCLÀ, Monitoring Committee/ Commission de suivi

Membres suppléants / Substitute Members

Ms Tinatin KHIDASHELI, Committee on Political Affairs and Democracy/Commission des questions politiques et de la démocratie
Mr José Maria BENEYTO, Committee on Legal Affairs and Human Rights/Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Mr Tiny KOX, Monitoring Committee/ Commission de suivi (excusé/apologised)

Secretariat / Secrétariat

Mr Chemavon CHAHBAZIAN
Mr Bas KLEIN

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

Members / Membres

Mr Stewart DICKSON, Chamber of Regions/Chambre des régions (excusé/apologised)

Mr Jos WIENEN, Chamber of Local Authorities/Chambre des pouvoirs locaux
(Chair/Président)

Expert

M. Alain DELCAMP

Secretariat / Secrétariat

Ms Renate ZIKMUND

DIRECTORATE GENERAL OF DEMOCRACY / DIRECTION GENERALE DE LA DEMOCRATIE (DGII)

M. François FRIEDERICH

OBSERVERS / OBSERVATEURS

OSCE

ODIHR / BIDDH

Mr Steven MARTIN

EUROPEAN UNION / UNION EUROPEENNE

European External Action Service (EEAS) / Service européen pour l'action extérieure (SEAE)

(excusé/apologised)