Strasbourg, le 26 novembre 2015

CDL-EL-PV(2015)005*
Or. angl./fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

52e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Venise, le 22 octobre 2015 à 10h00

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.

1. Adoption de l'ordre du jour

Le Conseil adopte l'ordre du jour tel qu'il figure dans le présent document.

2. Exclusion des délinquants du Parlement

Suite à l'accord entre la majorité et l'opposition en Albanie mettant fin au boycott du Parlement, une demande de coopération sur la question des personnes avec un casier judiciaire qui occupent une fonction publique ou cherchent à être élues ou nommées à une telle fonction a été présentée à la Commission de Venise. Cela a conduit la Commission de Venise à adopter un rapport intérimaire sur l'exclusion des délinquants du Parlement lors de sa session de juin (CDL-AD(2015)019). A cette occasion, le Conseil a décidé la préparation d'un rapport révisé pour la session d'octobre 2015, où la partie « analyse » serait développée. Un projet de nouveau rapport (CDL(2015)048) a donc été préparé sur la base des observations de MM. Bartole, Kask et Sørensen, ainsi que de Mme Anna Gamper, experte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, qui a ajouté des informations spécifiques sur la situation dans les parlements régionaux.

M. Kask introduit le projet de rapport. La partie « analyse » du rapport a été développée. L'inéligibilité des délinquants est admissible afin d'assurer le respect de la prééminence du droit. Si le simple fonctionnement des mécanismes électoraux permet l'exclusion des délinquants, des restrictions ne sont pas absolument nécessaires. Elles ne peuvent donc être évitées que si (1) la majorité des électeurs est en faveur de l'exclusion des délinquants ; (2) les électeurs sont effectivement en mesure d'exclure ces personnes, ce qui implique (2a) la démocratie interne des partis politiques ou des listes ouvertes ; et (2b) qu'il n'y ait pas d'obstacles à la liberté du suffrage. Les restrictions – qui peuvent figurer dans des dispositions constitutionnelles ou législatives – doivent respecter le principe de la proportionnalité : cela implique de prendre en considération des éléments tels que la nature de l'infraction, sa gravité et/ou la durée la sanction. Des restrictions à vie ne sont admissibles que pour des infractions extrêmement graves. Les condamnations pour des infractions commises à l'étranger doivent en principe conduire aux mêmes conséquences en matière d'éligibilité que des condamnations dans le pays si elles sont conformes aux règles du procès équitable. La perte du mandat suite à une condamnation est acceptable du point de vue de l'électeur en particulier si la condamnation a eu lieu après les élections.

La partie sur l'Italie a été modifiée suite à une récente décision de la Cour constitutionnelle, et un certain nombre d'autres amendements ont été introduits, en particulier sur la base des commentaires de M. Vermeulen.

Le Conseil adopte le rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement (CDL-AD(2015)036).

3. Lignes directrices visant à prévenir et à lutter contre l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux

Suite à l'adoption du rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux en décembre 2013 (CDL-AD(2013)033) et à la 11e conférence européenne des administrations électorales consacrée à ce thème (Helsinki, 25-26 juin 2014), des lignes directrices en la matière ont été préparées sur la base des contributions de MM. Barrett, Gonzalez Oropeza, Hirschfeldt, Kalchenko et Kask (CDL-EL(2015)010). Suite à la discussion qui s'est tenue lors de la réunion du Conseil de juin dernier, les rapporteurs ont préparé un projet révisé (CDL(2015)038), conjointement avec l'OSCE/BIDDH, en tenant compte des

commentaires informels du secrétariat du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe.

M. Wienen présente le contexte de ce projet de lignes directrices et M. Kalchenko développe la structure et résume le fond de ce texte. Une discussion s'engage, qui porte notamment sur la distinction à faire dans ces lignes directrices entre les fonctionnaires d'une part, et les élus d'autre part quant à leurs droits et devoirs.

Compte tenu de l'arrivée tardive de commentaires écrits et de leur caractère développé ainsi qu'à la lumière de la discussion tenue lors de la réunion du Conseil, ce dernier décide de reporter l'adoption du projet de lignes directrices à une réunion ultérieure du Conseil et conséquemment à une session ultérieure de la Commission.

4. Leçons à tirer de 25 ans d'observation internationale des élections

M. Gross présente un aperçu du rapport qu'il préparera pour le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise sur les leçons à tirer de 25 ans d'observation internationale des élections, et qui sera soumis pour adoption à une réunion ultérieure. Il indique son intention de rédiger un rapport en trois parties, à savoir une première partie sur l'histoire de l'observation internationale des élections, une deuxième partie portant sur un historique de 25 ans de missions d'observation des élections et une troisième partie relative aux leçons à tirer de ces 25 années d'observation électorale.

Plusieurs membres présentent des propositions. Il est notamment question de faire mention, parmi les instruments internationaux existants dans le domaine de l'observation des élections, de la Déclaration de principes sur l'observation internationale des élections, que l'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise, notamment, ont entérinée. Il est également souligné qu'un processus électoral ne se limite pas au jour de l'élection mais couvre l'ensemble d'un cycle électoral. Référence est aussi faite aux formulaires d'observation des élections et à leur usage au cours de 25 années d'observation électorale, ainsi qu'aux nouvelles technologies de vote. M. Gross indique qu'il prendra en compte ces observations en vue de l'élaboration du rapport.

5. Ukraine : financement des partis politiques

Mme Alice Thomas présente le projet d'avis conjoint de la Commission de Venise, de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité (DGI) et de l'OSCE/ODIHR (CDL(2015)035) relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention (CDL-REF(2015)031). L'avis, rédigé sur la base des observations de M. Frendo, de M. Paczolay, de M. Quentin Reed (expert, DG), ainsi que de Mme Barbara Jouan, de M. Richard Katz and de M. Daniel Smilov (experts, groupe restreint d'experts sur les partis politiques de l'OSCE/BIDDH), a été préparé suite à une demande de M. Yehor Soboliev, président de la Commission de la *Verkhovna Rada* (Parlement) de l'Ukraine pour la lutte contre la corruption et sa prévention, d'examiner la conformité des projets d'amendements avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. Les premiers commentaires ont été envoyés le 3 septembre aux autorités ukrainiennes, comme elles entendaient adopter la loi avant la fin du mois. Le 14 septembre, une délégation conjointe de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, comprenant un expert de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale Droits de l'Homme et Etat de droit (DGI), a pris part à une table ronde à Kiev, qui visait entre autres à garantir que ces commentaires soient suivis. Le projet d'avis soumis au Conseil a pris en considération les informations reçues pendant la table ronde. La loi a été adoptée le 8 octobre, mais sa version anglaise n'est pas encore disponible.

Un certain nombre de questions soulevées dans de précédents avis et rapports de mission de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH a été traité : le projet a introduit un financement public des partis politiques ; des exigences plus strictes en matière de rapports relatifs au financement des partis et des campagnes ; un audit interne et externe ; des sanctions plus sévères en cas de violation de la réglementation relative au financement. Les principales recommandations du projet d'avis concernent cinq questions : l'absence de clarté des dispositions relatives au financement public ; la nécessité de réintroduire un plafond de dépenses pour les élections parlementaires et de l'étendre aux élections présidentielles ; la nécessité de clarifier le rôle des divers organismes de contrôle et de garantir leur autonomie ; la nécessité d'inclure les prêts, les crédits et dettes dans les obligations générales en matière de rapports et les limites de contribution, et la nécessité de prévoir des sanctions administratives et pénales proportionnées en cas de violation de la loi. Le projet d'avis suggère aussi d'interdire la publicité électorale payante dans les médias audiovisuels.

Le Conseil adopte l'avis conjoint relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention (CDL-AD(2015)025).

6. Information sur les travaux en cours et futurs

- Communication du secrétariat

Depuis la réunion du Conseil de juin 2015, les activités suivantes ont eu lieu dans le domaine électoral et des partis politiques, que la Commission de Venise a organisées ou auxquelles elle a participé :

- Un atelier d'experts sur les partis politiques, organisé par l'OSCE/BIDDH (Kiev, 14 juillet 2015)
- Un séminaire électoral organisé à l'occasion de la présidence serbe de l'OSCE (Vienne, 20 juillet 2015), où la Commission est intervenue en particulier sur la question des ressources administratives
- La 2e Assemblée générale de l'Association mondiale des administrations électorales (Punta Cana, République dominicaine, 17-22 août 2015)
- La Conférence mondiale sur l'argent et la politique (Mexico, 3-5 septembre 2015)
- Une réunion sur l'égalité des genres, organisée à la demande de la Commission électorale de Géorgie (Tbilissi, 8 septembre 2015)
- Une audition sur l'égalité de genre dans le domaine électoral, organisée par la Commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Paris, 10 septembre 2015)
- Un séminaire sur « Une approche des élections basée sur les droits de l'homme » (Glasgow, 14-15 septembre 2015)
- La 24e conférence de l'Association des administrateurs européens d'élections (ACEEEO) (Chisinau, 9-11 septembre 2015)
- Une conférence post-électorale faisant suite aux élections locales en Albanie (Tirana, 29 septembre 2015)
- L'assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections législatives au Kirghizistan (4 octobre 2015)
- La conférence européenne sur la codification du droit électoral, organisée par l'Autorité permanente électorale de Roumanie (Bucarest, 19-20 octobre 2015)

- La réunion du groupe restreint d'experts de l'OSCE/BIDDH sur les partis politiques (Varsovie, 19-20 octobre 2015)

Les activités suivantes sont prévues d'ici à la prochaine réunion du Conseil des élections démocratiques :

- L'assistance juridique à la mission d'observation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe à l'occasion des élections locales en Ukraine (25 octobre 2015)
- La participation au Comité ad hoc d'experts sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique (Strasbourg, 28-29 octobre 2015)
- L'assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections législatives en Turquie (1er novembre 2015)
- L'assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections législatives en Azerbaïdjan (1er novembre 2015)
- Un atelier de formation pour les juges en matière de contentieux électoral (Erevan, date à confirmer)
- Une conférence régionale sur l'égalité des genres dans les processus électoraux (Tbilissi, 25-26 novembre 2015)
-

- 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. Richard Lappin informe ainsi le Conseil des activités en cours et futures en matière électorale de l'OSCE/BIDDH, en particulier des différents missions d'observation des élections passées, en cours et à venir. Il s'agit en particulier des élections locales en Ukraine (25 octobre 2015), des élections législatives anticipées en Turquie (1er novembre 2015), ou encore du futur référendum constitutionnel en Arménie (6 décembre 2015). M. Lappin indique également que des missions d'évaluation des besoins seront organisées en Espagne et dans l'« ex-République yougoslave de Macédoine ». Il souligne l'excellente coopération tant avec l'Assemblée parlementaire qu'avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux à l'occasion des dernières missions d'observation des élections. M. Lappin rappelle également que l'OSCE/BIDDH met à disposition des observateurs d'élections des cours sur l'observation électorale en ligne, via son site web. Il ajoute que l'OSCE/BIDDH a l'intention de publier d'ici le début de l'année prochaine un manuel sur le suivi donné par les Etats participants à l'OSCE aux recommandations faites par l'OSCE/BIDDH ; ce sera le premier document du genre pour la communauté électorale et la Commission de Venise sera consultée.

7. Date de la prochaine réunion

Le Conseil fixe sa prochaine réunion au jeudi 17 décembre 2015 à 10h00.

LIST OF PARTICIPANTS / LISTE DES PARTICIPANTS

VENICE COMMISSION / COMMISSION DE VENISE

Members of the Council for Democratic Elections (CDE) / Membres du Conseil des élections démocratiques (CED)
Ms Maria del Carmen ALANIS FIGUEROA (excusée/apologised)
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
Mr Paul CRAIG (excusé/apologised)
Mr Ben VERMEULEN (excusé/apologised)

Secretariat / Secrétariat
M. Thomas MARKERT
Mme Simona GRANATA-MENGHINI
M. Pierre GARRONE
M. Gaël MARTIN-MICALLEF

Experts
M. Serhii KALCHENKO

PARLIAMENTARY ASSEMBLY / ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE

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

Secretariat / Secrétariat
Mr Chemavon CHAHBAZIAN (excusé/apologised)

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

Secretariat / Secrétariat
Ms Stéphanie POIREL

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

M. François FRIEDERICH

OBSERVERS / OBSERVATEURS

OSCE

ODIHR / BIDDH

Mr Richard LAPPIN
Ms Alice THOMAS

EUROPEAN UNION / UNION EUROPEENNE

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

Mr Emanuele GIAUFRET (excusé/apologized)

INTERNATION INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE - IDEA

Mr Frank McLOUGHLIN, Programme Officer, Electoral Processes

EUROPEAN PARLEMENT / PARLEMENT EUROPEEN

Mr Pietro DUCCI, Democracy and Elections Union (excusé/apologized)