



Strasbourg, le 25 janvier 2016

CDL-EL-PV(2015)006*

Or. angl./fr.

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

53^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Venise, le 17 décembre 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.

1. Adoption de l'ordre du jour

Le Conseil adopte l'ordre du jour tel qu'il figure dans le document CDL-EL-OJ(2015)005ann.

2. Les électeurs résidant *de facto* à l'étranger : projet de rapport de synthèse

Lors de sa réunion de juin 2013, le Conseil a décidé d'étudier la question des électeurs résidant *de facto* à l'étranger, qui restent enregistrés comme résidents dans leur pays d'origine. Cela a conduit à la rédaction de plusieurs documents : un mémorandum du secrétariat ([CDL-EL\(2013\)011](#)), qui a été commenté par Mme Alanis Figueroa ([CDL-EL\(2015\)004](#)) et Mme Christina Binder (experte, Autriche) ([CDL-EL\(2015\)003](#)); une contribution de Mme Alanis Figueroa relative à la situation en Amérique latine ([CDL-EL\(2015\)002](#)) et des études de cas relatives à la Bulgarie (par M. Tanchev, [CDL-EL\(2015\)008](#)), la République de Moldova (par M. Iurie Ciocan, expert et M. Esanu, [CDL-EL\(2015\)005](#)) et la Tunisie (par M. Mohamed Krir, expert, [CDL-EL\(2015\)007](#)); ces études de cas ont été résumées dans un rapport d'information sur les listes électorales et les électeurs à l'étranger en Bulgarie, en Moldova et en Tunisie ([CDL-PI\(2015\)003](#)).

Le projet de rapport de synthèse sur les électeurs résidant *de facto* à l'étranger ([CDL\(2015\)049](#)) vise à résumer les conclusions des documents cités, en mettant l'accent sur les problèmes propres aux électeurs *de facto* à l'étranger et sur les moyens de prévenir la fraude. Il est soumis au Conseil pour adoption.

M. Wienen rappelle que le Congrès a adopté un document en la matière (CG-2015(28)6FINAL – voir aussi la recommandation 369(2015) et la résolution 375(2015)), qui souligne notamment que seuls les électeurs qui ont un lien avec le territoire concerné devraient avoir le droit de vote aux élections locales et régionales.

M. Tanchev présente le rapport. Bien que celui-ci établisse qu'il n'existe pas de norme internationale qui prévoie le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, il existe sur le plan international une tendance favorable au vote à l'étranger. Les Etats disposent d'une large marge d'appréciation en ce qui concerne l'établissement de critères de résidence, bien que, selon la Cour européenne des droits de l'homme, celle-ci ne soit pas illimitée. Les citoyens à l'étranger le jour du scrutin peuvent être divisés en trois catégories : ceux qui vivent en permanence à l'étranger, qui peuvent avoir la double nationalité ; ceux qui séjournent temporairement à l'étranger (par exemple pour des raisons d'études ou d'emploi) ; et ceux qui voyagent à l'étranger le jour de l'élection (pour des raisons professionnelles ou privées). Alors que, selon le rapport, l'inscription active des électeurs est la règle pour les citoyens à l'étranger, un bon nombre de systèmes nationaux prévoient l'inscription passive pour les résidents.

Pour éviter l'usurpation d'identité, des contrôles d'identité au bureau de vote, en conformité avec le secret du vote, peuvent être rendus plus efficaces par la délivrance de documents d'identité spécifiques pour les élections ; d'autres mesures peuvent être prises, telles que l'usage de mesures biométriques pour identifier les doubles inscriptions dans les registres ; l'adoption de mesures contre la contrefaçon pour les documents d'identité ; la vérification en ligne de l'identité des électeurs ; la destruction contrôlée des documents d'identité non réclamés.

Le Conseil adopte le rapport de synthèse sur les électeurs résidant *de facto* à l'étranger (CDL-AD(2015)040).

3. Prix du Centre international pour les études politiques - International Centre for Political Studies (ICPS)

La Commission de Venise a postulé pour trois prix décernés par le Centre international pour les études politiques - International Centre for Political Studies (ICPS) : le prix de l'engagement institutionnel international, le prix de l'égalité des genres et le prix de la participation des minorités. L'ICPS est une organisation sans but lucratif basée au Royaume-Uni et le but des prix est d'encourager la démocratie en accordant des distinctions aux organismes électoraux et aux personnes éminentes travaillant dans ce domaine.

Lors de la cérémonie d'attribution des prix, qui s'est tenue à Puerto Vallarta (Mexique) le 14 novembre 2015, la Commission de Venise a reçu le prix de l'engagement institutionnel international. Elle avait aussi été présélectionnée pour les deux autres prix auxquels elle avait postulé (le prix de l'égalité des genres et le prix de la participation des minorités).

Les travaux du Conseil des élections démocratiques ont largement contribué à ce succès.

4. Communication du secrétariat

Le Secrétariat présente les activités suivantes :

- *Ukraine*
 - Un échange de vues sur la législation relative aux élections locales (22 octobre 2015)

Une réunion avec un groupe d'experts nationaux dans le domaine des élections a été organisée à Kyiv le 22 octobre 2015. Cette réunion était particulièrement intéressante parce que les experts ont pu informer la Commission des éléments les plus récents relatifs à la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les élections locales pendant la campagne électorale. Les discussions se sont concentrées avant tout sur les leçons à tirer de la préparation des élections locales du 25 octobre 2015. Plusieurs questions ont été identifiées comme problématiques au vu des récentes élections locales et des possibilités d'amendements ont été discutées, touchant notamment au décompte et à la tabulation des résultats, au règlement des litiges électoraux, ainsi qu'à l'organisation de deuxièmes tours et d'élections complémentaires, également considérés comme fort problématiques.

- 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)

M. Wienen informe le Conseil que 57 observateurs ont été déployés, soit la plus grande délégation jamais déployée par le Congrès. Celle-ci incluait le nouveau Comité des régions et, pour la première fois, 11 membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. La coopération avec le Parlement européen a été assez difficile car il était plus orienté politiquement que d'autres délégations.

Un certain nombre de questions importantes devaient être traitées par les autorités, telles que la situation des médias pendant la campagne électorale, la participation de candidats indépendants, la transparence et le financement des partis politiques. Malgré le cadre juridique très complexe, les élections ont été en général bien organisées.

M. Delcamp mentionne la complexité de la situation des candidats indépendants, ainsi que la fusion entre différentes entités administratives en cours en Ukraine, ainsi que ses répercussions sur l'organisation éventuelle de nouvelles élections.

Le Secrétariat explique la complexité du cadre juridique. La nouvelle loi, adoptée seulement trois mois avant les nouvelles élections, a donné aux partis politiques beaucoup de pouvoirs, alors que les électeurs n'avaient que peu d'influence sur le choix des individus élus au sein d'une liste de parti. Le droit d'un parti ou d'une coalition de partis de présenter jusqu'à deux candidats par circonscription pose des questions d'égalité des chances entre candidats ainsi qu'en matière de tabulation des votes.

Mme Durrieu souligne que les élections locales ont eu lieu dans le cadre du processus de Minsk II.

- Conférence sur les défis posés par la législation relative aux élections locales (5-7 novembre 2015)

Le Secrétariat de la Commission de Venise a rencontré le groupe d'experts nationaux ukrainiens en matière électorale, qui ont fait part de leur retour sur les élections locales et ont partagé leurs rapports d'observation et leurs commentaires sur les défis posés par la législation électorale. Cet échange de vues a permis de préparer une liste de propositions relatives à la future réforme électorale (y compris la recommandation de rédiger un code électoral réunissant l'ensemble de la législation en la matière).

- Réunion avec la *Verkhovna Rada* (Parlement) sur la révision de la législation électorale en mars 2016

La Commission de Venise organisera une conférence sur la future réforme électorale au premier trimestre 2016, en coopération avec la *Verkhovna Rada*.

- *Maroc*

Le CNDH (Conseil national des droits de l'homme) a invité la Commission de Venise à participer à un séminaire sur les standards en matière de législation et de pratique électorales, qui se tiendra à Rabat en janvier 2016. La possibilité d'une réforme de la législation électorale est en discussion au Maroc et le séminaire sera une occasion de discuter des différents modèles et de la coopération technique que la Commission de Venise peut offrir dans le domaine électoral.

- *Amérique latine*

La Commission de Venise a participé au 10^e Congrès interaméricain des administrations électorales, organisé par l'OEA (Organisation des Etats américains) à Rio de Janeiro les 19 et 20 novembre 2015. Lors de cette réunion, l'OEA a proposé la préparation conjointe d'une étude comparative sur les récentes réformes électorales, sur les normes communes et sur les possibles recommandations à tirer des rapports d'observation, qui prenne en compte à la fois les expériences européenne et latino-américaine. M. Gerardo de Icaza participera à la réunion du Conseil en mars pour discuter cette proposition.

- *Autres activités passées et futures*

- La participation au Comité ad hoc d'experts sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique (Strasbourg, 28-29 octobre 2015)

Ce Comité vise à la mise à jour de la recommandation 2004(11) sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique. En particulier, le Comité a décidé que la recommandation contiendrait les normes les plus importantes, qui doivent être stables, tandis que les normes plus techniques, qui évoluent plus rapidement, figureraient dans des annexes. Le Comité se réunit de temps en temps à Strasbourg mais travaillera beaucoup en ligne.

- L'assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections législatives en Turquie (1^{er} novembre 2015).

M. Darmanovic a représenté la Commission de Venise à l'occasion des élections de juin et de novembre. Bien qu'il s'agît du même cycle d'élections, les résultats et le contexte ont été très différents. Dans les deux cas, le processus de vote a été généralement très professionnel et bien organisé, mais le processus électoral pris dans son ensemble a été marqué par un certain nombre de problèmes. Des pressions sur les médias, les avantages dont ont bénéficié certains sortants, les attaques qui ont eu lieu pendant les élections ont été certains des éléments soulevés dans les rapports de l'Assemblée parlementaire et de l'OSCE/BIDDH. Certaines recommandations des organisations internationales n'ont pas été suivies, comme la réduction du seuil de 10 %, l'un des plus élevés en Europe. Cela pourrait donner lieu à une coopération avec les autorités turques sur une réforme électorale à venir.

Mme Martin-Rozumilowicz a aussi souligné qu'il était important de réduire le seuil de 10 % pour les partis politiques en Turquie, à titre d'exemple marquant pour les autres pays de la région. Elle a aussi exprimé sa préoccupation concernant la liberté des médias et des journalistes, ainsi que sur le fait que la législation ne permettait pas l'observation par des observateurs nationaux non partisans ou des organisations internationales, ce qui était un obstacle pour certains observateurs.

- L'assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections législatives en Azerbaïdjan (1^{er} novembre 2015).

M. McNamara explique que l'observation des élections en Azerbaïdjan a donné lieu à passablement de frictions et de controverses au sein de la délégation de l'Assemblée parlementaire. Le Bureau a décidé d'envoyer une mission d'observation bien que l'OSCE/BIDDH n'ait pu participer et que l'Assemblée parlementaire de l'OSCE ait aussi annulé sa mission d'observation. Un total de 29 personnes, y compris des représentants de la Commission de Venise, a observé dans presque tout le pays. Un seul centre de décompte a été observé, ce qui montre la faiblesse de la mission. Une déclaration a eu lieu le lendemain des élections, qui se félicitait du progrès dans la direction des normes démocratiques et de la forte participation. Certains membres de la délégation n'étaient pas satisfaits de cette déclaration positive et un vote a dû avoir lieu, ce qui est très inhabituel. Sept membres ont voté contre cette déclaration. Cependant, la déclaration a été présentée par le chef de la délégation, M. Jordi Xuclà.

Trois membres du groupe socialiste ont présenté une déclaration dissidente plus critique. Celle-ci attirait l'attention sur les problèmes soulevés par la Commission de Venise, notamment relatifs au cadre législatif et qui n'avaient jamais été traités, y compris les

suites à donner aux arrêts récents rendus par la Cour européenne des droits de l'homme contre l'Azerbaïdjan. Une copie de cette déclaration a été jointe au rapport principal.

M. McNamara indique que le rapport de mission est assez équilibré et reflète la déclaration dissidente et aussi une autre déclaration présentée par la Gauche unitaire européenne. Il met aussi l'accent sur les faiblesses de la législation électorale, telle que relevée par l'OSCE/BIDDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, il ne mentionne pas le fait que certains dirigeants de l'opposition sont toujours en prison malgré les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Les conclusions et recommandations mettent à nouveau l'accent sur la déclaration positive et se réfèrent aux procédures de décompte, qui n'ont pas été observées, mais ont été reconnues comme transparentes. Il n'y a pas eu d'observation indépendante des élections par des groupes de la société civile, et la Commission de Venise a critiqué sur ce point le cadre juridique dans plusieurs avis.

M. McNamara s'est aussi excusé pour l'attitude agressive envers le membre du Secrétariat de la Commission de Venise présent durant la visite. M. Markert a remercié M. McNamara pour ces excuses et a mentionné que, dans la lettre envoyée par le Président Gianni Buquicchio au Président de l'APCE après la visite, celui-ci a souligné qu'il s'agissait d'une exception au caractère par ailleurs excellent de la coopération entre la Commission de Venise avec l'Assemblée. Il a indiqué que la Commission de Venise n'avait pas été consultée sur les questions juridiques problématiques et n'avait pu dès lors amender la déclaration, qui indiquait à tort que la Commission de Venise avait recommandé d'introduire des caméras dans les bureaux de vote.

- La conférence régionale sur l'égalité des genres dans les processus électoraux (Tbilissi, 25-26 novembre 2015).
- La participation à la Conférence organisée par le Carter Center sur les droits de l'homme et les normes électorales (Atlanta, 14-15 janvier 2016).

M. Darmanovic représentera la Commission à cette occasion. La Conférence fait suite à une conférence similaire organisée en 2015, qui avait notamment mis l'accent sur les mécanismes globaux (notamment juridictionnels) en la matière et le rôle des observateurs d'élections, issus en particulier de la société civile.

- La 13^e conférence européenne des administrations électorales se tiendra à Bucarest les 14-15 avril 2016. Elle sera consacrée au thème suivant : « nouvelles technologies et élections : confiance du public et défis pour les administrations électorales ».
- Cette conférence sera précédée, les 12-13 avril 2016, d'une conférence scientifique, les « 1^{ers} entretiens de l'expert électoral », consacrée au droit électoral et aux nouvelles technologies, et notamment aux problèmes constitutionnels que ces innovations soulèvent. Les rapports préparés pour cette conférence seront publiés dans la revue « Expert electoral », publiée sous la responsabilité de l'Autorité électorale permanente de Roumanie. De tels « entretiens de l'expert électoral » devraient avoir lieu à l'avenir de manière régulière.

5. Coopération avec l'OSCE/BIDDH

Les fonctions de Mme Martin-Rozumilowicz à l'OSCE/BIDDH se termineront bientôt et elle commencera à travailler en janvier 2016 comme nouveau directeur d'IFES pour l'Europe. Elle est remerciée pour son excellent travail pendant des années avec la Commission de Venise, dans le cadre de nombreux avis et missions.

En 2016 se tiendront 21 élections, et il est à espérer que la bonne coopération se poursuive. Outre l'observation électorale, il faut prendre en considération plusieurs éléments en 2016. D'abord, le manuel en cours de rédaction sur les recommandations en matière d'observation électorale, qui mettra l'accent sur les suites aux recommandations des rapports d'observation électorale. Les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur l'usage des ressources administratives devraient aussi être adoptées en 2016.

6. Date de la prochaine réunion

Le Conseil fixe sa prochaine réunion au jeudi 10 mars 2016 à 10 h.

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**) (excusé/apologised)

Substitute Members of the CDE / Membres suppléants du CED

Mr Richard BARRETT
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)

Secretariat / Secrétariat

M. Thomas MARKERT
M. Pierre GARRONE
Ms Amaya UBEDA de TORRES

PARLIAMENTARY ASSEMBLY / ASSEMBLÉE 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, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe/Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (excusé/apologised)

Membres suppléants / Substitute Member

Mr Tiny KOX, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe/Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (excusé/apologised)

Secretariat / Secrétariat

Mr Chemavon CHAHBAZIAN (excusé/apologised)

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF THE COUNCIL OF EUROPE (CLRAE) / CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX 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)**

Expert

M. Alain DELCAMP

Secretariat / Secrétariat

Ms Renate ZIKMUND

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

M. François FRIEDERICH (excusé/apologised)

OBSERVERS / OBSERVATEURS

OSCE

ODIHR / BIDDH

Mr Richard LAPPIN (excusé/apologised)
Ms Beata MARTIN-ROZUMILOWICZ

EUROPEAN UNION / UNION EUROPEENNE

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

Mr Emanuele GIAUFRET (excusé/apologised)

EUROPEAN PARLEMENT / PARLEMENT EUROPEEN

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

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE - IDEA

OTHER

Mr Alberto GUEVARA CASTRO