



Strasbourg, le 1^{er} avril 2016

CDL-EL-PV(2016)001*
Or. angl./fr.

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

54^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Venise, le 10 mars 2016 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\(2016\)001ann.](#)

2. Lignes directrices visant à prévenir et à répondre à l'abus des 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 11^e conférence européenne des administrations électorales consacrée à ce thème (Helsinki, 25-26 juin 2014), deux versions des lignes directrices en la matière, préparées sur la base des contributions de MM. Barrett, González Oropeza, Hirschfeldt, Kalchenko et Kask, ont été discutées aux réunions de juin et d'octobre 2015. La deuxième version a été élaborée conjointement avec l'OSCE/BIDDH, en tenant compte également des commentaires informels du secrétariat du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe. Les rapporteurs ont préparé une version révisée du document, qui tient en particulier compte des commentaires écrits reçus, et qui est soumise au Conseil pour adoption ([CDL\(2016\)009](#)).

M. González Oropeza introduit le projet de document. Il se réfère au contexte, en particulier au rapport adopté par la Commission de Venise en 2013. Il rappelle que ces lignes directrices sont destinées au législateur, qui est invité à les utiliser en vue de renforcer la législation existante sur l'utilisation des ressources administratives pendant les processus électoraux. De plus, il souligne que beaucoup de pays n'ont pas de dispositions en la matière. Il ajoute que les lignes directrices ne visent pas seulement à prévenir, mais aussi à répondre à l'abus des ressources administratives pendant les processus électoraux. M. Richard Lappin souligne ensuite le soutien de l'OSCE/BIDDH aux lignes directrices. Suite aux commentaires écrits de M. Vermeulen, que le secrétariat de la Commission de Venise a reçus avant la réunion, le secrétariat a présenté des propositions d'amendements au Conseil. Une discussion approfondie se tient, qui traite principalement de la question des droits des fonctionnaires impliqués dans les élections, comme candidats ou comme partisans d'un parti ou d'un candidat, et des limitations de ces droits. Quelques autres questions de fond sont abordées, notamment les rapports relatifs au financement des campagnes.

Le Conseil adopte le projet de lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux ([CDL-AD\(2016\)004](#)).

3. Arménie – nouveau code électoral

Par lettre du 15 janvier 2016, la ministre de la Justice de l'Arménie a demandé la coopération de la Commission de Venise sur la réforme du code électoral. La Constitution révisée, adoptée le 6 décembre 2015 (article 210), prévoit que le nouveau code soit adopté d'ici au 1^{er} juin 2016. Le 15 février 2016, le projet de nouveau Code a été soumis à l'expertise de la Commission, qui préparera un avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH. La visite des rapporteurs en Arménie aura lieu la semaine suivant la session ; ils rencontreront les différentes personnes impliquées dans le processus électoral (autorités, partis politiques, ONG). Compte tenu de l'urgence, la Commission de Venise sera invitée à autoriser les rapporteurs (M. Barrett, Mme Biglino, M. Tanchev et M. Vollan – expert) à envoyer un avis préliminaire aux autorités avant sa session de juin. Le Conseil et la Commission seront invités à entériner le projet d'avis en juin.

4. Géorgie – Amendements au code électoral

Les autorités géorgiennes ont demandé un avis de la Commission de Venise sur des amendements au Code électoral ([CDL-REF\(2016\)004](#)) entrés en vigueur le 8 janvier 2016, relatifs au découpage des circonscriptions et au passage à un système à la majorité absolue ([CDL-REF\(2016\)001](#) et [CDL-REF\(2016\)005](#)).

Le Conseil discute du projet d'avis rédigé conjointement par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ([CDL\(2016\)004](#)), préparé sur la base des commentaires de MM. González Oropeza et Kask et de Mme Dashutina (expert électoral, OSCE/BIDDH).

Le Conseil est également invité à examiner des projets d'amendements soumis par les secrétariats de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, qui visent à prendre en considération la traduction anglaise de la décision de la Cour constitutionnelle de Géorgie sur le découpage des circonscriptions uninominales (du 28 mai 2015), reçue le 2 mars 2016 par la Commission.

M. Kask présente le projet d'avis conjoint, de même que les projets d'amendements. Il explique le contexte, en particulier les recommandations, faites depuis longtemps par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, de réduire les variations entre les circonscriptions uninominales afin de respecter le principe du suffrage égal contenu dans le Code de bonne conduite en matière électorale. M. Kask explique aussi que ces amendements au Code électoral de la Géorgie font suite à la décision de la Cour constitutionnelle du 28 mai 2015, qui a déclaré l'ancien découpage des circonscriptions électorales inconstitutionnel car en violation du principe du suffrage égal. Il note que le Code électoral révisé est conforme au principe du suffrage égal, tel que défini par le Code de bonne conduite en matière électorale.

L'avis est cependant critique sur un certain nombre de points. Malgré la réduction des variations du nombre d'électeurs, la manière dont le découpage a été entrepris et géré par le gouvernement a suscité de vives inquiétudes. En particulier, les 30 circonscriptions des quatre plus grandes villes ne sont pas encore délimitées avec précision. En outre, il n'y a pas eu de consultation inclusive des parties prenantes au processus électoral et les amendements ont été adoptés moins d'un an avant les prochaines élections présidentielles, en contradiction avec la recommandation pertinente du Code de bonne conduite en matière électorale. Il reste peu de temps pour achever le redécoupage des circonscriptions et veiller à ce que tous les candidats potentiels ainsi que les électeurs soient suffisamment informés de l'ensemble des changements.

Mme Beselia rappelle au Conseil les motifs des amendements au Code électoral de Géorgie.

Suite à ces présentations et à une brève discussion sur le projet d'avis et les projets d'amendements, le Conseil adopte le projet d'avis tel qu'amendé par les deux institutions.

Le Conseil adopte le projet d'avis conjoint sur des amendements au Code électoral de Géorgie ([CDL-AD\(2016\)003](#)).

5. Publication des listes des électeurs ayant participé aux élections

Le Conseil des élections démocratiques est invité à analyser la question de la possible publication des listes d'électeurs ayant participé aux élections, à la lumière de la note préparée par le Secrétariat sur le sujet ([CDL-EL\(2016\)003](#)). Le Code de bonne conduite en matière électorale n'y est pas favorable, mais la question reste discutée, par exemple en Arménie, suite aux allégations de fraude dues notamment à des usurpations d'identité d'électeurs *de facto* à l'étranger.

Le Conseil ne parvient pas à un accord final sur la question et décide de l'étudier davantage et d'y revenir lors d'une prochaine réunion. Le Conseil considère toutefois que la liste des votants ne doit pas être rendue publique, conformément au Code de bonne conduite en matière électorale. Cependant, dans certaines circonstances, il est admissible de rendre les listes accessibles aux partis et candidats ayant participé aux élections.

6. Coopération avec l'Organisation des Etats américains

Ce point a été reporté du fait de l'absence de représentants de l'Organisation des Etats américains.

7. Coopération avec l'OSCE/BIDDH

Un échange de vues a lieu avec M. Richard Lappin, représentant de l'OSCE/BIDDH, sur la coopération avec cette institution. M. Lappin informe le Conseil des activités présentes et futures dans le domaine électoral. Il souligne l'excellente coopération avec la Commission de Venise, l'Assemblée parlementaire et le Congrès lors d'activités récentes. Cette coopération fructueuse a eu lieu dans le contexte d'activités d'observation électorale, d'avis juridiques, de visites d'experts et de tables rondes.

M. Lappin indique que l'OSCE/BIDDH coopérera étroitement avec l'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise à l'occasion des prochaines missions d'observation électorales au Kazakhstan (20 mars), en Serbie (24 avril) et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (5 juin). Il informe aussi le Conseil des prochaines publications de l'OSCE/BIDDH, plus précisément de la publication imminente du Manuel de suivi des recommandations électorales (*Handbook on Follow-up of Electoral Recommendations*) et de la publication prochaine des lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, préparées conjointement avec la Commission de Venise.

8. Information sur les travaux en cours et futurs

Depuis la réunion du Conseil de décembre 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 :

- La conférence sur les résultats des élections locales du 25 octobre 2016 (Kiev, 16-17 décembre 2015) ;
- La conférence du Carter Center sur les droits de l'homme et les normes électorales (Atlanta, 14-15 janvier 2016) ;
- Une semaine consacrée aux systèmes électoraux, comprenant un atelier sur les systèmes électoraux, un atelier sur le choix des systèmes électoraux et l'augmentation de la participation des femmes en politique et une table ronde nationale (Kiev, 2-4 février 2016) ;

- La 6^e conférence des administrations électorales (Kakheti – Géorgie –, 16-17 février 2016), consacrée à l'intégrité électorale ;
- Une conférence régionale sur l'argent en politique (Tbilissi, 18-19 février 2016).

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

- Les premiers entretiens de l' « Expert électoral » (Bucarest, 12-13 avril 2016), sur « Droit électoral et nouvelles technologies ». Les rapports préparés pour cette conférence paraîtront 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 ;
- La 13^e conférence européenne des administrations électorales (Bucarest, 14-15 avril 2016), consacrée au thème suivant : « nouvelles technologies et élections : confiance du public et défis pour les administrations électorales » ;
- Selon l'avancement de la révision constitutionnelle en Ukraine, des activités relatives aux deux projets de réforme électorale enregistrés à la Rada seront organisées dans les prochains mois.

Le Conseil discute aussi de la possibilité de futures études transversales. De telles études pourront traiter du *gerrymandering*, ainsi que de l'identification de la fraude électorale par des moyens statistiques. Les représentants du Congrès, ainsi que MM. González Oropeza et Kas, expriment leur intérêt pour une future étude sur le *gerrymandering*.

9. Date de la prochaine réunion

Le Conseil est invité fixe sa prochaine réunion au jeudi 9 juin 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 (excusé/apologised)

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 of the Venice Commission / Autres membres de la Commission de Venise

Mr Manuel GONZALEZ OROPEZA

Secretariat / Secrétariat

Mr Thomas MARKERT

Mr Pierre GARRONE

Mr Gaël MARTIN-MICALLEF

Experts

Mr Alberto GUEVARA CASTRO

Mr Serhii KALCHENKO

PARLIAMENTARY ASSEMBLY / ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

Members / Membres

Lord Richard BALFE, Committee on Legal Affairs and Human Rights/Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (excusé/apologised)

Ms Josette DURRIEU, Committee on Political Affairs and Democracy/Commission des questions politiques et de la démocratie

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

Substitute members / Membres suppléants

Ms Eka BESELIA, Committee on Legal Affairs and Human Rights/Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Secretariat / Secrétariat

Mr Chemavon CHAHBAZIAN (excusé/apologised)

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES (CLRAE) / CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX (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**)

Secretariat / Secrétariat

Ms Renate ZIKMUND

Expert / Experte

Ms Christina BINDER

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

Mr François FRIEDERICH

OBSERVERS / OBSERVATEURS

ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE (OSCE)

Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) / Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (BIDDH)

Mr Richard LAPPIN

EUROPEAN UNION / UNION EUROPEENNE

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

Mr Emanuele GIAUFRET (excusé/apologised)

European Parliament / Parlement européen

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

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (INTERNATIONAL IDEA)

Excusé/apologised