



Strasbourg, le 20 décembre 2016

CDL-EL-PV(2016)004*
Or. angl./fr.

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

57^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Venise, le 8 décembre 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.*

1. Adoption de l'ordre du jour

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

2. Arménie – Loi sur les partis politiques

Lors de la session de la Commission de Venise d'octobre 2016, la ministre de la Justice de l'Arménie a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi constitutionnelle de l'Arménie sur les partis politiques ([CDL-REF\(2016\)063](#)). Un projet d'avis conjoint ([CDL-PI\(2016\)012](#)) de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur ce projet, rédigé sur la base des observations de M. Barrett, de Mme Biglino, de M. Darmanovic et des experts de l'OSCE/BIDDH, est soumis au Conseil pour adoption.

M. Barrett introduit le projet d'avis. Il souligne que le projet de loi a été préparé suite à l'adoption d'une nouvelle Constitution en Arménie en décembre 2015. Il existait donc un mandat constitutionnel d'adopter une nouvelle loi sur les partis politiques, qui remplacera la loi de 2012 actuellement en vigueur. Ce projet nécessite une majorité qualifiée des 3/5 des députés de l'Assemblée pour être adoptée.

Le projet suit le mandat constitutionnel et, s'il est adopté, il libéralisera la formation et l'enregistrement des partis politiques en Arménie. Le projet réduit le nombre de membres fondateurs, ainsi que le nombre minimum de membres nécessaire pour enregistrer un parti, et il réduit aussi les exigences en matière de représentation territoriale des partis. La nécessité de revoir à la baisse les critères géographiques et les conditions d'adhésion ayant déjà été évoquée par le passé, la modification des dispositions pertinentes dans le projet de loi est une mesure positive. Ce projet n'en gagnerait pas moins à être ajusté et complété. Dans la plupart des démocraties, les partis politiques sont considérés et traités comme des entités ne relevant pas du droit constitutionnel. En la matière, l'excès de réglementation est toujours dangereux, et si la loi peut dans une certaine mesure instituer un cadre juridique susceptible de contribuer au renforcement de la démocratie interne, celui-ci pourrait n'avoir rien à gagner d'un excès de réglementation de l'organisation interne des partis. En particulier, le projet de loi contient des dispositions réglementant dans le détail le fonctionnement interne des partis politiques, mais il ne couvre pas certains aspects de leur financement et il n'encourage et ne promeut pas l'égalité des sexes en leur sein.

M. Wienen a aussi fait part de l'expérience récente du Congrès lors de la mission d'observation des élections locales en Arménie. Même si l'usage de nouvelles technologies était annoncé, aucune procédure ou test n'avait été mis en place.

M. Vermeulen a demandé de faire référence aux dispositions des traités, et au fait que la loi était généralement en conformité avec les normes applicables. Il a aussi souligné les tensions entre la nécessité de l'autonomie des partis politiques et l'exigence d'inclure des réglementations spécifiques pour promouvoir, entre autres, l'égalité des genres. La nécessité de prendre en considération des valeurs opposées et de mieux expliquer la possibilité de limiter la liberté d'association dans ces circonstances spécifiques devait être reflétée dans le texte. M. Balfe s'est référé à l'article 14 du projet, qui comprenait déjà le principe de non-discrimination.

Le Conseil a adopté le projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi constitutionnelle sur les partis politiques de l'Arménie (CDL-AD(2016)038).

3. Utilisation abusive des ressources administratives durant les processus électoraux – résolution du Congrès

Lors de sa 31^e session (octobre 2016), le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté la [résolution 402](#) (2016) sur « l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux ». Cette résolution fait suite à l'adoption par le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise des lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux ([CDL-AD\(2016\)004](#)).

M. Dickson présente la résolution. Il relève que la question de l'utilisation abusive des ressources administratives est davantage traitée au niveau national qu'au niveau local. Cependant, comme l'indique la [résolution 402](#), le rôle spécifique que peuvent jouer les élus et les agents publics locaux et régionaux dans le cadre des processus électoraux, ainsi que le lien intrinsèque, sur le terrain, entre les élus sortants, les candidats et les agents publics, d'une part, et les électeurs, d'autre part, justifient de s'attaquer à ce problème dans une perspective locale et régionale.

La résolution invite notamment les associations de collectivités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe à mener des activités de sensibilisation afin de développer une culture de l'éthique publique au niveau local, et suggère aux collectivités locales et régionales d'encourager les fonctionnaires et les agents publics à signer des déclarations volontaires de neutralité. Elle vise à l'élaboration d'une liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre de processus électoraux au niveau local et régional.

M. Kask remercie M. Dickson et le Congrès pour leur travail et souligne l'intérêt du Conseil des élections démocratiques à commenter la liste de critères. Plusieurs autres interventions soulignent la pertinence et l'importance de l'initiative du Congrès.

Mme Binder, experte du Congrès, résume les points essentiels du rapport (document [CG31\(2016\)07final](#)) qui a conduit à la [résolution 402](#).

Le rapport se réfère au rôle des observateurs électoraux pour identifier les problèmes apparaissant durant la campagne, qui incluent aussi bien la pression exercée sur les fonctionnaires et les employés du secteur public que l'absence de division claire entre Etat et parti, une importance disproportionnée accordée au sortant dans les médias publics, les pressions exercées le jour de l'élection, la fraude, la mise en œuvre inadéquate de la législation ou l'absence de volonté politique de s'attaquer aux abus. La question de l'abus des ressources administratives pendant les processus électoraux est traitée dans un certain nombre de textes de droit international et de droit national, même si certains Etats recherchent davantage l'auto-régulation. La liste de critères devrait traiter à la fois de la nécessité d'un cadre juridique indiquant ce qui est permis ou non, et aussi de la nécessité de l'auto-régulation, du contrôle par la société civile, des sanctions et des recours.

La préparation de la liste de critères est une occasion de renforcer la coopération entre le Congrès d'une part, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH d'autre part. Mme Binder préparera un premier projet d'ici à fin 2016, et ensuite la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH fourniront des commentaires conjoints, le cas échéant avec le GRECO. Le projet de liste de critères sera débattu en mars 2017 au Conseil des élections démocratiques, en vue de son adoption par le Congrès à la fin de ce mois.

Le Conseil prend note de la [résolution 402](#) (2016) du Congrès sur « l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux ».

4. Communication du secrétariat

- **Ukraine**

Le secrétariat présente les prochaines activités prévues en Ukraine, notamment les échanges de vues avec le Groupe de travail informel sur la réforme électorale créé par le Président de la Rada, portant sur les projets de législation électorale enregistrés à la Rada.

Le groupe de travail informel sur la réforme électorale créé par le Speaker de la Rada a examiné les cinq projets de lois sur les élections parlementaires enregistrés à la Rada, mais un compromis n'a pas été trouvé sur le choix du système électoral ; la plupart des députés élus dans les circonscriptions uninominales s'opposent à l'introduction d'un système proportionnel avec listes ouvertes. En outre, la Rada n'a pas encore nommé les nouveaux membres de la Commission électorale centrale (alors que la plupart des mandats ont expiré il y a deux ans), ce qui pourrait retarder la réforme.

Certains amendements à la législation électorale pourraient toutefois avoir lieu en 2017, et la Commission de Venise être impliquée dans ce cadre, en coopération avec l'OSCE, l'Union européenne et IFES.

La Commission est informée de la saisine de la Cour constitutionnelle par 49 députés sur la constitutionnalité des amendements à la loi électorale concernant l'exclusion de candidats de listes de partis (cette loi a fait l'objet de l'avis de la Commission de Venise adopté en juin 2016 – [CDL-AD\(2016\)018](#)).

- **Activités organisées depuis la dernière réunion**

Depuis la réunion du Conseil d'octobre 2016, les activités suivantes ont eu lieu dans le domaine des élections et des partis politiques, que la Commission de Venise a organisées ou auxquelles elle a participé :

- L'assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à l'occasion des élections parlementaires au Monténégro (16 octobre 2016) ;
- Le sommet anti-corruption de l'OSCE : « Leçons de l'Europe du sud-est » (Vienne, 24-25 octobre 2016) ;
- La conférence sur les suites à donner aux missions internationales d'observation des élections dans les Etats du partenariat oriental (Venise, 24-25 octobre 2016) ;
- L'assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à l'occasion du premier tour des élections présidentielles en Moldova (30 octobre 2016) ;
- Le séminaire sur l'observation des élections et les suites à donner, organisé par l'OSCE/BIDDH (Vienne, 2 novembre 2016) ;

- La 2^e réunion du Comité ad hoc d'experts sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique (Strasbourg, 3-4 novembre 2016) ;
- L'assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à l'occasion du premier tour des élections présidentielles en Bulgarie (6 novembre 2016) ;
- La réunion du groupe restreint d'experts sur les partis politiques (Varsovie, 10-11 novembre 2016). Le groupe a entrepris la révision des lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques ([CDL-AD\(2010\)024](#)) ;
- Une réunion d'experts sur la mise en œuvre des recommandations des missions électorales de l'Union européenne et de l'OSCE, et leurs suites (Bruxelles, 28 novembre 2016) ;
- L'assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à l'occasion des élections parlementaires dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (11 décembre 2016).

5. Activités futures

Comme indiqué ci-dessus (point 4), la Commission de Venise est appelée à travailler sur la révision des lignes directrices conjointes avec l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques. La révision a été lancée en 2015 dans le cadre de la réunion annuelle du groupe d'experts sur les partis politiques de l'OSCE/BIDDH, qui s'est tenue à Varsovie. M. Esanu avait participé en 2015 et il est également intervenu à la réunion tenue les 10 et 11 novembre 2016, également à Varsovie. A cette dernière réunion, il a été convenu de continuer la révision des lignes directrices conjointes, en sélectionnant plusieurs sujets clefs : la définition des partis politiques ; les règles relatives à l'autonomie des partis et la démocratie interne ; les mesures visant à l'amélioration du principe de l'égalité des genres dans le cadre des partis politiques ; les règles du financement des partis politiques et les nouvelles technologies. M. Esanu, M. Alivizatos et M. Vermeulen travailleront sur le sujet en 2017. Les lignes directrices conjointes seront adoptées à la fin de 2017 ou au début 2018.

La Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission de Venise un avis sur les amendements apportés au Code électoral de Bulgarie depuis le dernier avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH sur le projet de code électoral ([CDL-AD\(2014\)001](#)). Cet avis sera préparé conjointement par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH.

La rédaction d'un avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH sur un projet de révision de la législation électorale de l'Albanie est prévue dès lors qu'un tel projet sera disponible. Un avis sur un projet de révision de la législation albanaise en matière de financement des partis politiques est aussi envisageable.

La Commission de Venise, en coopération avec le PNUD, participera à l'organisation de l'Assemblée générale de l'Organisation des administrations électorales arabes le 7 février 2017 à Tunis. Cette activité sera suivie par une conférence sur l'indépendance des administrations électorales les 8 et 9 février.

L'Instance supérieure indépendante pour les élections de Tunisie (ISIE) a invité la Commission à participer à une conférence sur le financement des campagnes électorales les 28-29 mars 2017.

Un premier projet de rapport sur 25 ans d'observation internationale des élections devrait être soumis au Conseil à sa réunion de mars 2017.

Le secrétariat de la Commission de Venise prépare deux compilations, sur les référendums et sur le contentieux électoral. Cette dernière pourrait être suivie d'une étude comparative sur le même thème. M. Vargas propose de tenir compte dans ce cas de l'expérience latino-américaine.

Le Conseil a déjà discuté de la possibilité de faire une étude sur le gerrymandering. Le thème semble cependant un peu étroit et il convient de traiter plutôt du découpage des circonscriptions et de l'égalité de la force électorale en général.

MM. Kask, Barrett et Balfe sont désignés rapporteurs. Mme Martin-Rozumilowicz indique qu'IFES dispose d'une documentation abondante sur les Etats-Unis.

Le Conseil discute ensuite de la possibilité de préparer un rapport sur l'identification de la fraude électorale par des méthodes statistiques. M. Garrone indique qu'il a pris contact avec des personnes impliquées dans ces recherches, qu'il s'agisse de politologues, de statisticiens ou d'informaticiens : le Prof. Carsten Schürmann (Copenhague), le Prof. Daniel Bochsler (Zurich et Copenhague), le Prof. Philip B. Stark (Berkeley), M. Juraj Medzihorsky (Central European University). Un rapport sur la question viserait à identifier, plutôt que la fraude au sens étroit, des éléments statistiques permettant de soupçonner des irrégularités ou des dysfonctionnements du système (y compris d'un système mécanique ou électronique).

Le Conseil invite le secrétariat à contacter des experts en vue de la préparation d'une première étude de la question. M. Shlyk estime que les organismes chargés de l'observation des élections doivent être consultés.

La Commission de Venise a participé aux deux premières réunions du Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (MSI-MED). Une troisième réunion est prévue en mars 2017. Le projet d'étude de faisabilité sur l'usage d'internet lors des élections soumis à la deuxième réunion propose de revoir les documents de la Commission de Venise en matière d'observation des élections. Si le Comité d'experts poursuit dans ce sens, le Conseil pourrait être invité à examiner s'il entend élaborer un texte en la matière.

Les membres sont invités à faire des propositions d'activités futures.

M. Vargas propose de traiter la question des réseaux sociaux dans les campagnes électorales. La question sera discutée lors d'une réunion ultérieure.

6. Co-opération avec l'OSCE/BIDDH

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

M. Shlyk indique que la coopération entre l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise est très précieuse et a aidé à renforcer les messages communs. La participation de M. Barrett à un événement en novembre à Vienne sur le nouveau code électoral de l'Arménie avec des représentants de ce pays a été très appréciée et a été utile pour discuter du suivi des recommandations incluses dans les rapports d'observation. La préparation de l'observation des élections en Bulgarie et en Arménie commence avec une mission d'évaluation des besoins, et toutes les activités auront lieu en coopération avec la Commission de Venise.

L'OSCE/BIDDH est aussi très intéressé à contribuer à toute étude future sur le contentieux électoral.

7. Date de la prochaine réunion

Le Conseil fixe sa prochaine réunion au jeudi 9 mars 2017 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 Janine OTÁLORA MALASSIS (excusée/apologised)
Mr Srdjan DARMANOVIC (excusée/apologised)
Mr Aivars ENDZINS (excusée/apologised)
Mr Oliver KASK (Vice-Chair/Vice-Président)

Substitute Members of the CDE / Membres suppléants du CED

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

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

Mr José Luis VARGAS VALDES

Secretariat / Secrétariat

Mr Thomas MARKERT
Mr Pierre GARRONE
Ms Amaya ÚBEDA DE TORRES

Expert

Mr Alberto GUEVARA CASTRO

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
Ms Josette DURRIEU, Committee on Political Affairs and Democracy/Commission des questions politiques et de la démocratie (excusée/apologised)
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 (excusée/apologised)
Lord Donald ANDERSON, Committee on Political Affairs and Democracy/Commission des questions politiques et de la démocratie (excusé/apologised)
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

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

Members / Membres

Mr Stewart DICKSON, Chamber of Regions/Chambre des régions

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

Secretariat / Secrétariat

Ms Renate ZIKMUND

Expert

Ms Christina BINDER

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

Mr François FRIEDERICH (excusée/apologised)

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 Alexander SHLYK, Head of the Election Department

Mr Alexey GROMOV, Election Adviser

Mr Marcin WALECKI, Head of the Democratisation Department

Ms Alice THOMAS, Chief of the Legislative Support Unit

EUROPEAN UNION / UNION EUROPEENNE

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

Mr Emanuele GIAUFRET (excusée/apologised)

European Parliament / Parlement européen

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

**INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE
(INTERNATIONAL IDEA)**

Mr Abdurasid SOLIJIONOV (excusée/apologised)

INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS (IFES)

Ms Beata MARTIN-ROZUMILOWICZ, Director for Europe and Eurasia