



Strasbourg, le 4 avril 2017

CDL-EL-PV(2017)001*
Or. fr.

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

58^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Venise, le 9 mars 2017 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(2017)001ann.

2. Élection d'un(e) président(e)

Le mandat de M. Wienen arrivant à son terme, le Conseil est invité à élire un(e) président(e) pour un mandat de deux ans. M. Wienen ne se représente pas.

M. Wienen souligne que, pendant sa présidence, une certaine consolidation des processus démocratiques a eu lieu. Le Conseil a traité à la fois de documents de nature générale, concernant les électeurs *de facto* à l'étranger, la publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections ou l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, et des avis relatifs à des législations nationales en matière d'élections ou de partis politiques (concernant l'Arménie, la Géorgie, la République de Moldova, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et l'Ukraine). Il remercie Mme Zikmund pour son aide précieuse.

Cependant, d'autres développements sont plus inquiétants, notamment concernant le rôle des médias sociaux et les fausses nouvelles impliquant des Etats étrangers et les discussions sur la légitimité de la démocratie représentative, questions qui pourraient faire l'objet des travaux du Conseil.

Deux candidatures à la présidence du Conseil des élections démocratiques sont présentées : celle de M. Kask et celle de M. Xuclà.

MM. Darmanovic et Vermeulen relèvent que M. Kask est membre du Conseil depuis dix ans, et en est le vice-président depuis près de trois ans. Il a beaucoup contribué aux travaux du Conseil. Il faut aussi relever que, depuis la création du Conseil, la présidence n'a jamais été exercée par un représentant de la Commission de Venise ni une personne originaire d'Europe centrale ou orientale.

Le Conseil décide de procéder à un vote secret. Sur les huit membres ayant le droit de vote, M. Kask obtient six voix, M. Xuclà une et il y a un bulletin blanc.

M. Kask est élu président du Conseil des élections démocratiques.

M. Kask remercie les membres du Conseil pour leur soutien. Il rappelle que sa première implication pour la Commission de Venise en matière électorale date de 2005 (l'assistance juridique à la délégation d'observation des élections en Albanie), et qu'elle a été suivie de nombreuses autres. Il souligne les nombreuses activités du Conseil - non seulement les avis et les études, mais aussi la conférence européenne des administrations électorales, les autres conférences et sessions de formation -, ainsi que le caractère positif de la composition tripartite de ce Conseil. Il met aussi l'accent sur l'importance de la coopération avec l'OSCE/BIDDH, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales et les autorités nationales.

3. Coopération avec l'OSCE/BIDDH – Intervention de M. Link

M. Link, Directeur de l'OSCE/BIDDH, intervient sur la coopération entre la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans le domaine électoral.

Premier directeur de l'OSCE/BIDDH à participer à une réunion du Conseil des élections démocratiques, M. Link rappelle que le BIDDH est partie intégrante de l'OSCE mais a un mandat autonome. Il rappelle l'importance de la coopération entre l'OSCE/BIDDH d'une part, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise d'autre part. Cette coopération est constante et fructueuse depuis de nombreuses années et permet des messages cohérents sur les questions électorales, ce qui est important pour éviter le *forum shopping*. Le Conseil des élections démocratiques rend possible un échange de vues à la fois avec les élus, membres de l'Assemblée et du Congrès, et les juristes spécialisés de la Commission de Venise. La poursuite de la coopération sur la promotion des rapports finaux des missions d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH serait bienvenue.

MM. Kask et Markert soulignent la qualité de la coopération entre le Conseil des élections démocratiques, respectivement la Commission de Venise, pendant le mandat de M. Link. Dans une période où les recommandations des organisations internationales sont souvent contestées, celle-ci est précieuse, et permet en particulier d'unir les compétences plus techniques de l'OSCE/BIDDH avec les compétences juridiques plus générales de la Commission de Venise. Une coopération plus étroite dans la rédaction des rapports d'observation des élections serait un pas de plus dans la bonne direction.

4. Utilisation abusive des ressources administratives durant les processus électoraux aux niveaux local et régional – Projet de liste des critères du Congrès

Lors de la session de mars 2016, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté les lignes directrices conjointes avec l'OSCE/BIDDH visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux ([CDL-AD\(2016\)004](#)). 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 ». Sur cette base, le Congrès a préparé un document intitulé « 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 des processus électoraux au niveau local et régional », qui vise à compléter les lignes directrices conjointes en mettant l'accent sur les particularités des niveaux local et régional (CG-MON01(2017)10). Le Secrétaire général du Congrès a demandé l'avis de la Commission de Venise sur ce texte, avant qu'il ne soit soumis pour approbation au Congrès.

Le Conseil est invité à adopter le projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la « 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 des processus électoraux au niveau local et régional » du Congrès (CDL(2017)012), rédigé sur la base des commentaires de M. Barrett et de M. Kask, ainsi que des experts de l'OSCE/BIDDH.

M. Kask présente le projet d'avis et remercie le Congrès et M. Dickson en particulier pour leur contribution. Le projet de liste de critères du Congrès doit être salué : il fait suite au rapport ([CDL-AD\(2013\)033](#)) et aux lignes directrices de la Commission de Venise, et leur est conforme dans sa terminologie comme dans son contenu. Il faut tenir compte des différences nationales : ce qui est un abus dans un pays ne l'est pas forcément dans un autre. Par ailleurs, la structure du document pourrait être clarifiée et certaines répétitions évitées. Il serait aussi souhaitable d'indiquer dans l'introduction qui sont les destinataires de la liste de critères (par exemple, les observateurs d'élections).

M. Barrett indique que le principe général, selon lequel les autorités ne doivent pas utiliser de fonds publics pour les campagnes électorales, semble simple. En pratique toutefois, une liste

de critères (*checklist*) n'est pas simple à élaborer : les questions pourraient varier selon les pays et les destinataires.

M. Shlyk, au nom de l'OSCE/BIDDH, propose quelques amendements techniques mineurs, qui sont acceptés par les représentants du Congrès. Il déclare que la liste de critères sera utile en particulier pour les observateurs d'élections.

Mme Durrieu souligne qu'il est important d'observer ce qui se passe non seulement le jour du vote, mais aussi avant et après. Les bonnes pratiques devraient figurer dans des codes de bonne conduite.

Les représentants du Congrès indiquent que la version présentée a été adoptée par la Commission de suivi du Congrès le 16 février. Une version révisée, tenant compte des propositions de ce Conseil et de la Commission de Venise, sera soumise à sa plénière le 29 mars. Une étape suivante pourra être de produire un texte facile à utiliser, tenant compte des différents groupes cibles.

Le Conseil adopte l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la « 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 des processus électoraux au niveau local et régional » (CDL-AD(2017)006).

5. Communication du secrétariat

- Activités organisées entre la 57^e et la 58^e réunions du Conseil des élections démocratiques :
 - La mission d'établissement des faits en vue de définir les modalités d'une assistance technique de longue durée à la Commission électorale d'Etat de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (Skopje et Strumica, 23-26 janvier 2017).
 - La deuxième assemblée générale des administrations électorales arabes (Tunis, 7 février 2017).
 - Une conférence sur « services innovants et procédures électorales efficaces » (Borjomi, Géorgie, 27-28 février 2017) (7^e réunion annuelle des administrations électorales).
 - Une mission d'assistance technique de longue durée à la Commission électorale centrale de l'Arménie a commencé le 27 février et durera jusqu'au 3 avril 2017.
 - Une mission d'assistance technique de longue durée à la Commission électorale d'Etat de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (15 mars – 15 juin 2017).
 - Un séminaire sur le contentieux électoral en Arménie (Erevan, 4 - 10 mars 2017).

M. Chahbazian souligne l'excellente coopération entre la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire dans le domaine de l'observation des élections. En 2016, l'Assemblée a effectué 20 missions pré-électorales et d'observation des élections, dans 11

pays, déployant au total 186 parlementaires. – ces missions ont été effectuées en étroite coopération avec le Secrétariat et les experts de la Commission de Venise, qui ont participé à la majorité de ces missions.

6. Activités futures

La 15^e conférence annuelle des administrations électorales se tiendra à Saint-Pétersbourg les 15 et 16 mai 2017 sur le thème « Des administrations électorales opérationnelles pour des élections démocratiques ».

En outre, les activités suivantes sont prévues d'ici à la prochaine réunion du Conseil :

- Une conférence post-électorale en Géorgie (Tbilissi, 13 mars 2017).
- Un atelier sur le financement des partis et des campagnes électorales (Kyiv, 15 mars 2017).
- L'assistance juridique à la mission d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections parlementaires en Bulgarie (26 mars 2017).
- Une Conférence internationale sur « Le financement de la vie politique en période électorale » (Tunis, 28-29 mars 2017).
- L'assistance juridique à la mission d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections parlementaires en Arménie (2 avril 2017).

Le Parlement géorgien a demandé à la Commission de Venise son assistance dans la réforme constitutionnelle. Certaines des questions principales touchent aux élections, notamment le passage d'un système électoral mixte à un système proportionnel régional, combiné à une nouvelle réduction des pouvoirs du Président de la République (passage à un régime parlementaire).

La République de Moldova envisage à nouveau de modifier son système électoral pour le transformer en système mixte. La Commission de Venise a été très critique d'une démarche analogue par le passé ([CDL-AD\(2014\)003](#)), et devrait être saisie à nouveau le cas échéant.

Le Conseil scientifique examinera l'après-midi du 9 mars un projet de compilation sur le référendum, en vue de son adoption par la Commission. Cette compilation pourrait être suivie d'une nouvelle étude en la matière, touchant notamment à l'usage du référendum dans le sens d'un renforcement du pouvoir de l'exécutif.

Sont en outre en cours trois études : sur les leçons à tirer de 25 ans d'observation internationale des élections; sur l'identification de la fraude électorale par des méthodes statistiques; sur l'attribution des sièges aux circonscriptions, ainsi qu'une compilation sur le contentieux électoral.

M. Shlyk indique que l'OSCE/BIDDH observera le référendum constitutionnel en Turquie.

7. Date de la prochaine réunion

Le Conseil fixe sa prochaine réunion le jeudi 15 juin 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)*

Mr Srdjan DARMANOVIC
Mr Aivars ENDZINS
Mr Oliver KASK
Ms Janine OTÁLORA MALASSIS (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

Secretariat / Secrétariat

Mr Thomas MARKERT
Ms Simona GRANATA-MENGHIN
Mr Pierre GARRONE
Mr Serguei KOUZNETSOV

*Experts***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 (excusé/apologised)

Substitute members / Membres suppléants

Ms Eka BESELIA, Committee on Legal Affairs and Human Rights/Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Mr Corneliu Mugurel COZMANZIUC, Committee on Political Affairs and Democracy/Commission des questions politiques et de la démocratie (excusé/apologised)
Mr Tiny KOX, Monitoring Commission/ Commission de suivi (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

Secretariat / Secrétariat
Ms Renate ZIKMUND
Ms Sylvie AFFHOLDER

Expert
Ms Christina BINDER

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

Mr François FRIEDERICH (excusé/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 Michael Georg LINK, Director of the OSCE/ODIHR
Mr Alexander SHLYK
Mr Jan HAUKAAS

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

Ms Cristina CASTAGNOLI, Democracy and Elections Unit/Unité de la démocratie et des
élections (excusée/apologised)

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

Mr Abdurasid SOLIJIONOV (excusé/apologised)

INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS (IFES)

Ms Beata MARTIN-ROZUMILOWICZ, Director for Europe and Eurasia (excusée/apologised)
Mr Jérôme LEYRAUD, Chief-of-Party for Georgia