



Strasbourg, le 4 septembre 2017

CDL-EL-PV(2017)002rev*
Or. fr.

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

59^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Venise, le 15 juin 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)002ann.

Une discussion a lieu sur les difficultés de certains membres à accéder aux documents du Conseil des élections démocratiques. Le secrétariat va régler cette question.

2. Bulgarie

Suite à la demande de M. Cesar Florin Preda, Président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, le Conseil examine, en vue de son adoption, le projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur des amendements au Code électoral de Bulgarie intervenus entre 2014 et 2016, préparé sur la base des contributions de MM. Kask et Holmøyvik et de Mme Binder (experte, OSCE/BIDDH) (CDL(2017)001 ; voir le document [CDL-REF\(2017\)024](#)).

M. Kask présente le projet d'avis conjoint, rappelant la série d'amendements apportés au Code électoral de Bulgarie de 2014 à 2016. Il rappelle également la visite d'experts de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise qui s'est déroulée dans le cadre de la préparation de l'avis, le 25 mai 2017. Il souligne notamment le problème de l'adoption tardive d'amendements – les derniers en 2016 alors que des élections étaient imminentes - et de la nécessité d'une ample consultation publique. Certains amendements introduisent des dispositions problématiques, notamment en ce qui concerne la répartition des bureaux de vote à l'étranger. M. Kask indique aussi que certains problèmes persistent sur le fond, portant notamment sur le règlement des litiges électoraux, l'interdiction du droit de vote des détenus et la fiabilité des listes d'électeurs. Il informe le Conseil que ces séries d'amendements ont aussi permis des améliorations du processus électoral, touchant notamment l'interdiction faite à certains fonctionnaires de faire campagne ou encore la publication de procès-verbaux de l'administration électorale sur la toile. Après discussion, quelques amendements au projet d'avis sont adoptés, notamment sur la possibilité de personnes appartenant à des minorités de faire campagne dans leur propre langue.

Le Conseil adopte l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur des amendements au Code électoral de Bulgarie (CDL-AD(2017)016).

3. République de Moldova

Suite à la demande de M. Andrian Candu, Président du Parlement de la République de Moldova, le Conseil examine, en vue de son adoption, le projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ([CDL\(2017\)016](#)) sur le projet de législation de la République de Moldova relatif au système électoral pour l'élection du Parlement ([CDL-REF\(2017\)028](#) ; voir également documents [CDL-REF\(2017\)020](#), [021](#) et [022](#)), rédigé sur la base des observations de MM. Barrett, Holmøyvik et Kask ainsi que de Mme Binder (experte, OSCE/BIDDH).

M. Holmøyvik présente le projet d'avis. Deux projets ont été soumis au Parlement, l'un introduisant un système majoritaire à un tour et l'autre un système mixte (au lieu du système proportionnel actuel). Le projet d'avis se concentre sur un projet consolidé, largement semblable au deuxième projet (introduction d'un système mixte avec des bulletins séparés). Un système mixte semblable avait été proposé en 2013 et examiné dans un avis conjoint de

la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH en 2014. Le présent projet d'avis est dès lors une sorte de suite du précédent et aboutit aux mêmes conclusions. D'ailleurs, des problèmes similaires se sont produits en Ukraine. Le choix du système électoral est un choix souverain, et la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH n'expriment pas de préférence *in abstracto*. Toutefois, le choix doit être considéré dans son contexte spécifique, puisque un système peut avoir des effets différents dans des Etats différents. Le système proposé suscite des préoccupations majeures dans le contexte spécifique, car des candidats majoritaires indépendants pourraient développer des liens avec des hommes d'affaires ou d'autres acteurs servant leurs propres intérêts. Bon nombre de personnes intéressées dans le pays ont fait part de telles préoccupations. Alors que le changement nécessite l'adoption de la législation à la faveur d'un large consensus, obtenu à la suite de vastes consultations publiques avec l'ensemble des parties prenantes concernées, le projet, bien que voté par une forte majorité, n'a pas fait l'objet d'un véritable consensus, car il y a une forte polarisation, et beaucoup de forces politiques s'y opposent. En outre, la procédure d'adoption du projet en première lecture a été très rapide, sans possibilité de tenir un débat parlementaire significatif et inclusif. Un tel changement fondamental n'est pas recommandé actuellement.

Mr Kask indique qu'une rencontre a eu lieu avec des représentants des autorités moldaves le 15 juin avant la réunion du Conseil des élections démocratiques, et que ceux-ci ont manifesté leur accord avec la plupart des remarques de caractère technique.

Le Conseil examine les propositions d'amendements présentées par les membres par écrit et oralement, et décide d'en inclure plusieurs dans le document soumis pour adoption à la session plénière de la Commission de Venise.

Le Conseil adopte l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs de la République de Moldova (système électoral pour l'élection du parlement) (CDL-AD(2017)012).

4. Etude sur les référendums – questionnaire

Suite à la décision prise par le Conseil scientifique de lancer une étude sur les dangers de l'abus du référendum, M. Alivizatos a préparé, comme première étape, un projet de questionnaire, qui est soumis au Conseil pour adoption ([CDL\(2017\)022](#)).

Si les documents généraux existants paraissent favorables aux référendums, plusieurs avis de la Commission se sont montrés critiques envers la procédure employée pour des référendums constitutionnels. La question a été discutée au Conseil scientifique, et aussi en session plénière. L'objectif de l'étude, et donc du questionnaire, est d'identifier les problèmes liés à la procédure référendaire sur la base de la pratique des différents Etats, sans toutefois mettre en cause le principe même du recours au référendum. Il se réfère systématiquement au Code de bonne conduite en matière référendaire.

Plusieurs membres ont des doutes sur la possibilité d'effectuer une évaluation objective de la qualité de la procédure référendaire dans les réponses au questionnaire.

M. Markert souligne que le questionnaire ne vise pas à évaluer tel ou tel référendum mais à collecter du matériel afin d'identifier les problèmes récurrents dans le domaine du référendum.

Le Conseil décide de ne pas adopter formellement le questionnaire mais de faire part de ses discussions à la session plénière.

5. Identification des irrégularités électorales par des méthodes statistiques

Comme décidé lors de la réunion de décembre 2016, le secrétariat a contacté quatre experts, MM. Bochler, Medzhorsky, Schürmann et Stark, en vue de la préparation d'un rapport sur l'identification des irrégularités électorales par des méthodes statistiques (ces irrégularités ne comprennent pas que la fraude proprement dite). M. Schürmann présente l'avancement de ces travaux au Conseil.

Le défi posé par l'usage de statistiques est d'identifier ce qui est suspect. L'exposé est divisé en trois parties :

- Le contexte des menaces. Les irrégularités possibles sont nombreuses, volontaires ou involontaires ; certaines données sont accessibles aux observateurs, d'autres non.
- Les tests statistiques : ils peuvent porter sur les chiffres des résultats, la participation, le nombre de votes nuls, etc. ; la corrélation entre les indicateurs (par exemple une forte participation et une forte uniformité). Le but est de chercher à savoir ce qui devrait arriver s'il n'y a pas d'irrégularité (hypothèse nulle) et ce qui devrait arriver s'il y en a une (hypothèse alternative).
- Les limites de l'exercice :
 1. L'hypothèse est fausse
 2. Il existe d'autres explications que la fraude (l'irrégularité) qui expliquent le résultat
 3. Le résultat est improbable mais non impossible (loi de Murphy, différents tests mènent à des résultats différents)
 4. Le test se focalise sur certaines observations, des manipulations peuvent avoir eu lieu ailleurs
 5. Les traces des anomalies statistiques ont été effacées

En conclusion, les tests statistiques ne peuvent remplacer la preuve directe de la manipulation ou des audits rigoureux. Ils sont un outil pour identifier des zones où une fraude (une irrégularité) électorale peut avoir eu lieu, mais ils ne sont pas suffisants pour prouver l'affirmation que la fraude (l'irrégularité) électorale a réellement eu lieu.

Plusieurs membres et intervenants relèvent l'utilité de tels instruments pour les observateurs d'élections. Les travaux devraient dès lors s'orienter vers la mise à disposition des observateurs d'élections d'instruments permettant de collecter des données statistiques. Ces instruments doivent être simples et accessibles, car leur publicité peut avoir un effet préventif. M. Shlyk indique que l'OSCE/BIDDH a déjà une longue expérience en matière d'analyse statistique.

6. 14^e Conférence européenne des administrations électorales « Des administrations électorales opérationnelles pour des élections démocratiques »

M. Kask fait rapport sur la 14^e Conférence européenne des administrations électorales sur « Des administrations électorales opérationnelles pour des élections démocratiques », qui s'est tenue à Saint-Petersbourg, en Fédération de Russie, les 15 et 16 mai 2017 ([CDL-EL\(2017\)001syn](#)), en coopération avec la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie et l'Assemblée interparlementaire de la Communauté des Etats indépendants.

Le thème de la Conférence était « Des administrations électorales opérationnelles pour des élections démocratiques ». Les participants ont débattu plus précisément de trois questions

principales : « Des administrations électorales fonctionnelles » ; « Des administrations électorales professionnelles » ; et « Vers des élections authentiquement démocratiques ».

Environ 130 participants ont assisté à la Conférence, représentant des administrations électorales et d'autres institutions impliquées dans le domaine électoral, provenant de 23 pays européens et de 5 pays non-européens.

Après des débats fructueux, les participants ont adopté des conclusions. Entre autres questions, les participants ont rappelé les principes et normes existant en matière électorale, qui sont contenus dans différents documents internationaux. Ils ont également reconnu le rôle réglementaire des administrations électorales et leur responsabilité dans la mise en œuvre de la législation électorale. Ils ont aussi souligné l'importance de l'impartialité des administrations électorales ainsi que de leur professionnalisme et la nécessité de structures internes solides afin de réaliser de bons cycles électoraux. M. Kask a annoncé que la 15^e Conférence européenne des administrations électorales aura lieu à Oslo, en Norvège, les 19 et 20 avril 2018. Le sujet sera « La sécurité dans les élections ».

7. Communication du secrétariat

- Outre la conférence européenne des administrations électorales, les activités suivantes ont été organisées entre la 58^e et la 59^e réunions du Conseil des élections démocratiques :
 - Une mission d'assistance technique de longue durée à la Commission électorale d'Etat de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a commencé le 15 mars et duré jusqu'au 15 juin 2017 ; en particulier, un atelier sur la résolution des litiges électoraux a eu lieu à Skopje du 30 mai au 1^{er} juin 2017 ;
 - Une conférence sur « Financement des partis politiques en Ukraine: législation actuelle, développements récents et perspectives » (Kiev, 15 mars 2017) ;
 - Une table ronde sur « les standards internationaux et le contentieux électoral en Ukraine » (Kiev, 16 mars 2017) ;
 - Une assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections parlementaires en Bulgarie du 26 mars 2017 ;
 - Une conférence internationale sur «L'utilisation des nouvelles technologies de l'information dans les processus électoraux: défis, risques et perspectives» (Kiev, 27-28 mars 2017) ;
 - Une conférence internationale sur « Le financement de la vie politique en période électorale », suivie d'un atelier intitulé « Regards croisés internationaux sur les techniques du contrôle du financement des campagnes électorales » (Tunis, 28-29 mars 2017) ;
 - Une assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections parlementaires en Arménie du 2 avril 2017 ;
 - Une assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion de l'élection présidentielle en Serbie du 2 avril 2017 ;

- Plusieurs réunions consacrées à la réforme électorale au Kirghizistan (16-19 mai 2017) ;
- Un séminaire international sur les meilleures pratiques dans le domaine électoral (Buenos Aires, 29-30 mai 2017).

8. Activités futures

- Les activités suivantes sont prévues d'ici à la prochaine réunion du Conseil des élections démocratiques :
 - En ce qui concerne l'étude sur l'attribution des sièges aux circonscriptions, le secrétariat a préparé, comme première étape, un tableau présentant la situation dans les différents Etats. Les membres du Conseil des élections démocratiques ont été appelés à vérifier et à compléter au besoin le tableau, dont la version révisée sera diffusée après la session ;
 - M. Vargas Valdez présente une proposition d'étude comparative sur la réglementation d'internet et des médias sociaux durant les processus électoraux. L'avance rapide de la technologie de l'information et l'augmentation des utilisateurs d'internet conduisent à poser la question de l'utilisation d'internet et des médias sociaux pendant les processus électoraux. L'étude vise à examiner comment créer un modèle participatif inclusif de l'usage des médias sociaux pendant les processus électoraux, tout en sauvegardant la liberté d'expression. M. Vargas Valdez informe par ailleurs le Conseil que l'Institut national des élections a l'intention de soumettre à la Commission de Venise plusieurs lois électorales pour avis ;
 - La Commission de Venise assurera une assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections parlementaires en Albanie du 25 juin 2017 ;
 - La compilation sur le contentieux électoral devrait être préparée pour la prochaine session de la Commission, en vue de la rédaction d'une étude ;
 - Un projet de rapport sur 25 ans d'observation internationale des élections devrait aussi être présenté à la prochaine réunion.

9. 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. Shlyk informe le Conseil des activités en cours et futures en matière électorale de l'OSCE/BIDDH. Il mentionne l'excellente coopération entre les deux institutions en particulier concernant les récents avis électoraux sur la Bulgarie et la République de Moldova ainsi qu'à l'occasion des missions d'observation des élections. M. Shlyk informe également le Conseil de la coopération à venir, notamment à l'occasion de la mission d'observation des élections en Albanie. Il indique par ailleurs que l'OSCE/BIDDH publiera en septembre 2017 deux nouveaux documents de référence : des lignes directrices sur le rôle des prestataires de sécurité pendant les élections et un manuel sur l'observation et la promotion de la participation électorale des personnes handicapées. Le secrétariat de la Commission de Venise a été invité à Varsovie pour des réunions d'experts visant à améliorer ces projets de publications et a fourni des commentaires subséquents.

10. Date de la prochaine réunion

Le Conseil fixe sa prochaine réunion au jeudi 5 octobre 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 (Chair/Président)
Ms Janine OTÁLORA MALASSIS (apologised/excused)

Substitute Members of the CDE / Membres suppléants du CED

Mr Richard BARRETT (apologised/excused)
Ms Paloma BIGLINO CAMPOS (apologised/excused)
Mr Paul CRAIG (apologised/excused)
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
Ms Simona GRANATA-MENGHINI
Mr Pierre GARRONE
Mr Serguei KOUZNETSOV
Mr Gaël MARTIN-MICALLEF

Experts

Mr Alberto GUEVARA CASTRO
Mr Carsten SCHÜRMMANN

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 (apologised/excused)
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 (apologised/excused)

Substitute members / Membres suppléants

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

Secretariat / Secrétariat

Mr Chemavon CHAHBAZIAN

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

Members / Membres

Mr Jos WIENEN, Chamber of Local Authorities/*Chambre des pouvoirs locaux*
(apologised/excusé)

Mr Stewart DICKSON, Chamber of Regions/*Chambre des régions*

Secretariat / Secrétariat

Ms Stéphanie POIREL

Ms Ségolène TAVEL

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 Alexander SHLYK, Head of the Election Department

Mr Oleksii LYCHKOVAKH, Election Adviser

EUROPEAN UNION / UNION EUROPEENNE

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

(apologised/excusé)

European Parliament / Parlement européen

(apologised/excusé)

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (INTERNATIONAL IDEA)

(apologised/excusé)

INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS (IFES)

Ms Beata MARTIN-ROZUMILOWICZ, Director for Europe and Eurasia