



Strasbourg, le 19 janvier 2018

**CDL-EL-PV(2017)003**  
Or. fr.

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

**60<sup>e</sup> RÉUNION**  
**DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES**

**Venise, le 7 décembre 2017 à 10 h.**

**RAPPORT DE REUNION**

## 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)003ann.

Suite à la discussion lors de la réunion précédente sur les difficultés de certains membres à accéder aux documents du Conseil des élections démocratiques, Lord Balfe salue la façon dont le secrétariat a, entre temps, réglé cette question.

## 2. Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges

Lors de sa 57<sup>e</sup> réunion (décembre 2016), le Conseil a décidé de faire une étude sur le découpage des circonscriptions et l'égalité de la force électorale en général, en mettant l'accent sur la question du gerrymandering.

Un projet de rapport ([CDL\(2017\)033](#)) sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges a été dès lors rédigé sur la base des observations de M. Barrett, de Mme Cleveland, de Mme Karakamisheva-Jovanovska, de M. Kask ainsi que de Lord Richard Balfe et de Mme Leontine Loeber (experts). Le Conseil est invité à l'examiner, en vue de son adoption.

Mme Karakamisheva présente le rapport, qui est consacré aux élections nationales et ne comprend pas de lignes directrices. Le rapport insiste sur l'importance d'une délimitation des circonscriptions et d'une attribution des sièges appropriées afin de garantir le suffrage égal. L'égalité de la force électorale (le principe une personne – une voix) peut être garantie par l'attribution des sièges sur la base de la population, du nombre de résidents ressortissants, du nombre d'électeurs inscrits ou du nombre de votants. Le rapport traite de la question de la géométrie électorale, c'est-à-dire d'un découpage des circonscriptions ou d'une attribution des sièges allant à l'encontre du principe d'égalité, que ce soit du fait d'une géométrie électorale active ou passive ou du découpage abusif des circonscriptions (*gerrymandering*). L'égalité de la force électorale implique des garanties substantielles (représentativité, représentation des minorités, égalité des chances) ainsi que des garanties procédurales (transparence, délimitation par une autorité indépendante et impartiale). Le rapport traite aussi des types de circonscriptions : nationales, parfois combinées avec des circonscriptions plus petites (y compris des circonscriptions uninominales) ; plurinominales, correspondant en général à des entités infranationales ou à des circonscriptions administratives ; uninominales ; spéciales, pour des minorités ou des citoyens à l'étranger, par exemple. Après avoir énuméré les principales sources internationales en la matière, il traite des possibilités d'exceptions et de restrictions à l'égalité de la force électorale : les exceptions concernent les élections auxquelles le principe de l'égalité de la force électorale ne s'applique pas, relatives par exemple à la plupart des deuxièmes chambres ; les restrictions peuvent résulter de l'impossibilité mathématique de garantir une proportionnalité parfaite, mais aussi de l'attribution d'un nombre minimum de sièges à chaque circonscription, ou encore de la géométrie électorale, qui les rend excessives. La législation électorale définit les écarts possibles par rapport à la norme, qui ne devraient en principe pas dépasser 10 % d'après le Code de bonne conduite en matière électorale (le Code). Le *gerrymandering* (partisan ou bipartisan), quant à lui, va à l'encontre de l'égalité des chances. Une nouvelle répartition ou un redécoupage sont nécessaires pour éviter la géométrie électorale (passive). Alors que la plupart des pays prévoit une nouvelle répartition et qu'elle est encouragée par le Code, le redécoupage est la seule solution en présence de circonscriptions uninominales. L'organe compétent pour la nouvelle répartition ou le redécoupage peut être par exemple une Commission électorale centrale ou une autre administration électorale, le Parlement, le chef de l'Etat, mais, outre l'intervention d'une commission indépendante et impartiale en cas de redécoupage, un recours auprès d'un organe judiciaire devrait être possible dans tous les cas. Le rapport souligne que la géométrie électorale (y compris le *gerrymandering*) est un défi pour le suffrage égal, et donc pour la démocratie.

Mme Loeber attire l'attention sur un certain nombre de points, en particulier sur le fait qu'il n'existe pas de normes communes sur la procédure, que la pratique varie selon les Etats et qu'il existe un lien étroit entre la délimitation des circonscriptions et le système électoral.

Plusieurs amendements sont proposés sur des points spécifiques, notamment en ce qui concerne le vote des citoyens à l'étranger, et acceptés.

**Le Conseil adopte le rapport sur les circonscriptions (délimitation et attribution des sièges) (CDL-AD(2017)034).**

### **3. Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques**

Le Conseil discute un premier projet de lignes directrices révisées ([CDL-EL\(2017\)003](#)). Comme la première édition ([CDL-AD\(2010\)024](#)), cette deuxième version a été préparée par le groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur les partis politiques en consultation avec la Commission de Venise, notamment avec M. Alivizatos, M. Eşanu, M. Vermeulen, ainsi que M. Pieter van Dijk (expert de la Commission de Venise), et avec le GRECO.

M. Walecki souligne le fait que les lignes directrices, dans leur première version de 2011, se sont avérées être un document de référence important et un véritable guide pour d'autres publications en la matière. Cela dit, elles ont été conçues comme un document qui doit évoluer constamment, et il convient à présent d'y intégrer de nouveaux développements, ainsi que des références aux nouvelles normes internationales et à la jurisprudence récente de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Ce travail est actuellement en cours, le projet soumis au Conseil présente déjà nombre de nouveaux éléments, et il est prévu de finaliser ce processus dans les prochains mois.

Il se dégage de la discussion le besoin de développer encore plus certaines parties de ce document, entre autres, celles touchant à l'abus de ressources administratives et à la dissolution des partis politiques. M. Vermeulen mentionne également ses propositions visant à présenter les différents modèles de démocratie, le modèle libéral et le modèle dit égalitaire (tous les deux ayant la même légitimité), et l'impact que les différentes approches peuvent avoir sur la législation des différents Etats. Ces propositions ont déjà été intégrées dans l'introduction des lignes directrices mais elles doivent encore être reflétées plus clairement dans le corps du document. Aussi, la distinction entre les normes internationales contraignantes, les normes souples et les lignes directrices à proprement parler doit être précisée.

Il est envisagé de préparer une version amendée du projet d'ici mars prochain et de soumettre le projet révisé au Conseil et à la plénière, en vue de son adoption, en principe lors de la session de juin 2018. Les membres du Conseil sont invités à soumettre d'autres commentaires éventuels sur le projet actuel jusqu'au 17 janvier 2018.

### **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, le Conseil a discuté un premier projet de questionnaire préparé par M. Alivizatos lors de sa dernière réunion ([CDL\(2017\)022](#)).

Un groupe de travail s'est réuni en marge de la session d'octobre et, sur la base de ses travaux, M. Alivizatos a préparé un projet de questionnaire révisé, qui est soumis au Conseil pour adoption ([CDL\(2017\)022rev](#)).

M. Kask propose d'adopter le questionnaire, au besoin amendé, à la session de décembre 2017 de la Commission, afin qu'il puisse être envoyé avant la fin de l'année. Il rappelle que le but du questionnaire est de mettre l'accent sur la pratique et non de poser des questions sur le cadre juridique du référendum.

Plusieurs membres font des propositions d'amendements, relatifs notamment au caractère décisionnel ou consultatif du référendum et au rôle des autorités dans la formulation de la question.

M. Chahbazian informe le Conseil que l'Assemblée parlementaire travaille également sur la question du référendum. Elle va coopérer avec la Commission de Venise et notamment entendre M. Alivizatos lors de la prochaine réunion de la Commission des questions politiques et de la démocratie.

Mme Zikmund indique que le Congrès travaille sur la question du référendum révocatoire des maires et qu'il a demandé un rapport sur la question à la Commission de Venise.

**Le Conseil adopte le questionnaire sur les référendums ([CDL\(2017\)022rev2](#)).**

## **5. Arménie - projet de loi sur les référendums**

Suite à la demande de M. Davit Harutyunyan, ministre de la Justice de l'Arménie, le Conseil est invité à examiner, en vue de son adoption, le projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ([CDL\(2017\)034](#)) sur le projet de loi constitutionnelle de l'Arménie sur les référendums ([CDL-REF\(2017\)049](#)), rédigé sur la base des observations de M. Endziņš, de Mme Khabrieva, de M. Maiani et de M. Vilanova Trias ainsi que de M. Vasil Vashchanka, expert de l'OSCE/BIDDH.

M. Lappin présente l'avis. Le projet de loi doit donner effet aux nouvelles dispositions de la Constitution concernant divers types de référendums nationaux, par une loi constitutionnelle qui nécessite l'approbation des 3/5 des parlementaires. La Constitution prévoit divers cas de référendums : constitutionnel obligatoire, constitutionnel facultatif, facultatif sur des projets de lois issus d'initiatives populaires et obligatoire sur l'appartenance à des organisations supranationales. L'avis se félicite que les autorités arméniennes aient cherché dans leur projet à mettre la législation relative au référendum en conformité avec la Constitution et les normes internationales. Il traite de dispositions spécifiques au référendum telles que la collecte des signatures, ainsi que d'autres qui ne leur sont pas spécifiques comme le vote, le décompte et la récapitulation des résultats. Toutefois, la préparation du texte n'a pas jusqu'à présent donné lieu à des débats inclusifs ni à d'authentiques consultations avec toutes les parties prenantes, qui sont essentiels au succès de la réforme, et un certain nombre de recommandations clés doivent encore être suivies. Elles concernent la nécessité de traiter clairement l'unité de la matière du projet soumis à référendum et l'exigence que la question soumise au référendum soit claire et n'induisse pas en erreur ; la nécessité de clarifier et de renforcer les dispositions relatifs aux recours ; que les autorités fournissent une information objective sur les questions soumises au référendum ; de prévoir la soumission d'un projet d'initiative populaire au contrôle de la Cour constitutionnelle avant la récolte de signatures additionnelles ; de permettre à la Cour constitutionnelle de prendre une décision nuancée sur la constitutionnalité de chaque modification proposée, et de permettre que les dispositions valables d'une initiative populaire

soient soumises au vote du peuple sans nouvelle collecte des signatures ; de régler clairement la récolte et la vérification des signatures en soutien d'une initiative populaire. D'autres recommandations touchent à la nécessité de mentionner expressément le devoir de neutralité des autorités administratives, pour prévenir l'abus des ressources administratives ; de donner suite aux recommandations d'avis antérieurs sur le Code électoral ; d'adopter une législation sur les référendums locaux. En bref, le projet est une avancée dans le règlement de la question, et la coopération avec les autorités arméniennes a été excellente.

**Le Conseil adopte l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi constitutionnelle de l'Arménie sur les référendums ([CDL-AD\(2017\)029](#)).**

#### **6. République de Moldova - Cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales**

Suite à la demande de M. Cesar Dorin 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 ([CDL\(2017\)032](#)) sur le cadre juridique de la République de Moldova régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales ([CDL-REF\(2017\)044](#) et [045](#) ; voir aussi [CDL-REF\(2017\)020](#)), rédigé sur la base des observations de M. Dimitrov, de M. Frenco ainsi que de M. Pieter van Dijk (expert de la Commission de Venise), de M. Fernando Casal Bertóa et de M. Richard Katz (membres du groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur les partis politiques), de Mme Tatyana Hilscher-Bogussevich et de Mme Alice Thomas (expertes, OSCE/BIDDH) et de M. Alvis Vilks (expert, GRECO).

M. Dimitrov présente le projet d'avis qui donne suite à d'autres avis conjoints adoptés dans le passé (voir notamment [CDL-AD\(2013\)002](#) et, en ce qui concerne le financement de la campagne électorale, [CDL-AD\(2017\)012](#)). Plusieurs recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, et aussi du GRECO, ont été mises en œuvre et la législation pertinente a été amendée au cours des dernières années. Cela dit, un certain nombre de préoccupations persistent, avant tout, l'interdiction absolue de financer les partis politiques et campagnes électorales par des revenus de citoyens moldaves perçus à l'extérieur du pays, laquelle a des conséquences considérables dans la pratique, étant donné le grand nombre de citoyens ayant des revenus (souvent importants) de sources étrangères. Il est aussi recommandé, entre autres, de réduire les plafonds des dons privés permis, d'augmenter l'efficacité et la capacité administrative de la Commission électorale centrale de Moldova de contrôler le respect des règles pertinentes, et de renforcer le régime des sanctions.

Enfin, il est souligné qu'actuellement le défi majeur consiste en la mise en œuvre effective de la législation existante, ce qui présuppose une volonté politique forte ainsi qu'une protection juridique adéquate des acteurs concernés, notamment des membres de la Commission électorale centrale. Il est suggéré que l'attention des autorités soit attirée sur ce défi lors de toute occasion opportune, y compris par l'Assemblée parlementaire qui a sollicité le présent avis.

**Le Conseil adopte l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le cadre juridique de la République de Moldova régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales ([CDL-AD\(2017\)027](#)).**

## 7. Communication du secrétariat

Les activités suivantes ont eu lieu entre la 59<sup>e</sup> et la 60<sup>e</sup> réunions du Conseil des élections démocratiques :

- la participation à une réunion d'experts sur des projets de deux nouvelles publications dans le domaine des élections: « Manuel sur l'observation et la promotion de la participation électorale des personnes handicapées » et « Lignes directrices sur le rôle des prestataires en matière de sécurité publique lors des élections ». (OSCE/BIDDH, Varsovie, 19-20 juin 2017);
- une assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections parlementaires en Albanie (25 juin 2017) ;
- la participation à la Conférence annuelle 2017 de la Société internationale de droit public (ICON-S) - "Tribunaux, pouvoir, droit public" (Copenhague, 6 juillet 2017), par une intervention sur « Les nouvelles tendances en matière électorale : le rôle des tribunaux et de la Commission de Venise »;
- une assistance à la République kirghize dans le domaine électoral, comprenant notamment :
  - une activité relative aux partis politiques sur les campagnes électorales et la résolution des différends électoraux (Bishkek, 27-30 juin 2017) ;
  - deux sessions de formation en vue des élections présidentielles du 15 octobre 2017 (1) sur le suivi des médias, à l'intention des journalistes ; (2) sur le contentieux électoral en vue des élections présidentielles, à l'intention des juges de la Cour Suprême et de la cour interdistrict de la ville de Bichkek (Issyk-Koul, 30 juillet-5 août 2017) ;
- la participation à une conférence sur « le soutien au suivi des recommandations électorales dans les Balkans occidentaux » (Varsovie, 8 septembre 2017) ; M. Lappin indique que cette conférence s'inscrit dans un projet, principalement financé par l'Union européenne ; elle en est pour l'instant au stade de l'expertise technique, mais devrait ensuite conduire à des avis conjoints de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH dans tous les pays concernés ; Mme Zikmund indique l'intérêt du Congrès à participer à ce programme, en particulier en Bosnie-Herzégovine ;
- un atelier de formation sur le contentieux électoral en Géorgie (Batoumi, 22-24 septembre 2017) ;
- un atelier de formation sur le contentieux électoral en République de Moldova (Chişinău, 19-20 octobre 2017) ;
- la participation à la 2<sup>e</sup> conférence internationale conjointe sur le vote électronique - Conférence E-VOTE-ID (Bregenz, 26-27 octobre 2017) ;
- la participation à une conférence post-électorale intitulée "Les élections de 2017 en Albanie - Leçons apprises et mesures à venir : législation, administration, formation » (Tirana, 2 novembre 2017);
- la participation à la réunion annuelle du groupe d'experts sur les partis politiques de l'OSCE/BIDDH (Varsovie, 2-3 novembre 2017) ;
- la participation à la 26<sup>e</sup> conférence annuelle de l'ACEEEO « Des électeurs conscients à l'âge numérique »" (Sofia, 9-10 novembre 2017) ;
- l'organisation, en coopération avec l'Assemblée parlementaire, d'une conférence régionale sur l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux : un défi majeur pour les élections démocratiques, destinée en particulier aux Etats du partenariat oriental de l'Union européenne (Londres, 9-10 novembre 2017) ; M. Chahbazian indique que cet événement, organisé avec le Parlement britannique, a réuni des experts de la Commission de Venise,

de l'OSCE/BIDDH et des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ; des conclusions générales seront préparées et la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme examinera la possibilité d'adopter une recommandation ;

- un séminaire sur le contentieux électoral en Ukraine (Kiev, 28-29 novembre 2017) ;
- un séminaire sur «politique et argent : démocratie c. corruption», organisé par l'Institut national électoral du Mexique (Mexico, 5-6 décembre 2017).

## **8. Activités futures**

La Commission de Venise participera :

- à la 12<sup>e</sup> Conférence de mise en œuvre de la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections, organisée par l'Organisation des Etats américains (Washington DC, 13-15 décembre 2017) ;
- à une conférence sur le financement des partis politiques en Moldova : leçons apprises dans le Partenariat oriental (Chişinău, 14-15 décembre 2017) ;
- à une conférence sur le rôle des tribunaux administratifs dans la résolution de contentieux électoraux, organisée par l'Union arabe de l'ordre administratif (Le Caire, 8-9 janvier 2018).

A la demande du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise va préparer un avis sur le référendum révocatoire des maires.

Mme Otalora indique qu'il y aura des élections extrêmement complexes au Mexique l'année prochaine. Diverses activités sont prévues ; une réunion de la sous-commission sur l'Amérique latine pourrait avoir lieu et l'étude sur les élections et les réseaux sociaux pourrait être lancée.

## **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. Lappin se félicite de l'excellente coopération avec la Commission de Venise qui ne cesse de s'intensifier, et il informe le Conseil des activités en cours et futures en matière électorale de l'OSCE/BIDDH. Il mentionne le nouveau projet de grande envergure et soutenu par des fonds de l'Union Européenne qui vise à soutenir les Balkans occidentaux en matière électorale, ainsi que deux nouveaux manuels concernant la participation des personnes handicapées et le rôle des fournisseurs publics dans les élections, et enfin la perspective de coopérer avec la Commission en 2018 à l'occasion d'un bon nombre de missions d'observation des élections et d'avis juridiques conjoints. Mme Gebhard remercie la Commission de Venise pour le travail accompli sur les lignes directrices sur la réglementation des partis politiques.

## **10. Date de la prochaine réunion**

Le Conseil fixe sa prochaine réunion au jeudi 15 mars 2018 à 10 h.

**LIST OF PARTICIPANTS / LISTE DES PARTICIPANTS****CED DECEMBER/2017****VENICE COMMISSION / COMMISSION DE VENISE***Members of the Council for Democratic Elections (CDE) / Membres du Conseil des élections démocratiques (CED)*

Mr Srdjan DARMANOVIĆ (apologised/excusé)

Mr Aivars ENDZINS

Mr Oliver KASK (Chair/Président)

Ms Janine OTÁLORA MALASSIS

*Substitute Members of the CDE / Membres suppléants du CED*

Mr Richard BARRETT

Ms Paloma BIGLINO CAMPOS (apologised/excusée)

Mr Paul CRAIG (apologised/excusée)

Mr Ben VERMEULEN

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

Mr Philip DIMITROV

Ms Tanja KARAKAMISHEVA-JOVANOVSKA

*Secretariat / Secrétariat*

Mr Thomas MARKERT

Ms Simona GRANATA-MENGHINI

Mr Pierre GARRONE

Mr Michael JANSSEN

*Experts*

Mr Pieter van DIJK

Mr Alberto GUEVARA CASTRO

Ms Leontine LOEBER

**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/excusée)

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/excusé)

*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/excusée)

Mr Corneliu Mugurel COZMANZIUC, Committee on Political Affairs and Democracy/Commission des questions politiques et de la démocratie  
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*  
Mr Stewart DICKSON, Chamber of Regions/*Chambre des régions*

Substitute members / Membres suppléants

Ms Dusica DAVIDOVIC, Chamber of Local Authorities/*Chambre des pouvoirs locaux*  
(apologised/excused)

Secretariat / Secrétariat

Ms Renate ZIKMUND

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

(apologised/excused)

**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)

Ms Julia GEBHARD, Legal Officer  
Mr Richard LAPPIN, Election advisor  
Mr Marcin WALECKI, Head of the Democratization Department

**EUROPEAN UNION / UNION EUROPEENNE**

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

(apologised/excused)

European Parliament / Parlement européen

(apologised/excused)

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

(apologised/excused)

**INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS (IFES)**

Ms Beata MARTIN-ROZUMILOWICZ, Director for Europe and Eurasia (apologised/excused)