



Strasbourg, le 11 avril 2018

**CDL-EL-PV(2018)001\***  
Or. fr.

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

**61<sup>e</sup> REUNION**  
**DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES**

**Venise, le 15 mars 2018 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 document [CDL-EL-OJ\(2018\)001ann.](#)

## 2. Étude - droit individuel à la réélection : élections présidentielles

M. Kang présente le projet de rapport sur la limitation des mandats – Partie I Présidents. Le rapport a été préparé à la demande de l'Organisation des Etats américains (OEA), qui a posé quatre questions à la Commission. La première concerne l'existence ou non d'un droit spécifique à la réélection et, le cas échéant, ses limites. Le rapport répond à cette question de manière clairement négative. Les limites à la réélection des présidents sont une modalité ou une restriction du droit fondamental à être candidat. La deuxième question – est-ce que les limitations de mandats limitent indument les droits humains et politiques des aspirants candidats ? – mérite une réponse négative : dans les systèmes présidentiels et semi-présidentiels, les limitations de mandats visent les objectifs légitimes de protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit et découlent d'un choix souverain du peuple dans la recherche des buts légitimes d'intérêt général susmentionnés, qui l'emportent sur le droit du président sortant. Les critères d'une telle restriction sont à la fois objectifs et raisonnables, et ne sont en principe pas discriminatoires.

En réponse à la troisième question, le rapport conclut que les limites dans le temps des mandats présidentiels ne réduisent pas non plus indument les droits humains et politiques des électeurs, dans la mesure où ils sont une restriction auto-imposée du pouvoir du peuple de choisir un représentant de son choix, qui vise à maintenir un système démocratique. La possibilité de tenir responsables les personnes au pouvoir est de toute manière sujette aux conditions constitutionnelles et législatives du système électoral. Finalement, la meilleure manière de modifier la durée des mandats dans un Etat constitutionnel démocratique implique le respect d'un processus de réforme constitutionnelle qui suit la procédure prévue par la Constitution. La Cour suprême ou constitutionnelle ne devrait jouer un rôle qu'après l'adoption des amendements par le législateur constitutionnel. De même, un référendum, s'il est prévu par la Constitution, peut être organisé pour entériner les changements de règles relatives à la durée des mandats, mais seulement après que de tels changements ont été adoptés par le législateur constitutionnel. Les changements renforçant le pouvoir exécutif ne devraient pas profiter au sortant.

Dans la discussion qui s'ensuit, la nature particulière du droit d'être élu est soulignée ; en particulier, il est soutenu que des mandats présidentiels excessivement longs faussent le droit de participation politique.

La question des limites aux mandats des premiers ministres est soulevée. Le rapport met l'accent sur la différence importante entre les présidents, qui ne peuvent pas être révoqués sauf par des procédures complexes de destitution, et les premiers ministres, qui sont responsables devant le Parlement et, en principe, peuvent être destitués en tout temps.

**Le Conseil des élections démocratiques adopte le rapport sur la limitation des mandats – Partie I Présidents ([CDL-AD\(2018\)010](#)).**

## 3. Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe (Congrès)

M. Wienen présente le projet de rapport préliminaire du Congrès, qui examine les normes internationales relatives au droit de vote des personnes déplacées et des non-citoyens, souligne les principaux défis à la mise en œuvre de ces droits et décrit la diversité des

approches choisies par les Etats membres du Conseil de l'Europe à cet égard. Comme le vote encourage les migrants et les personnes déplacées à participer activement à la vie de leur communauté, le droit de vote au niveau local peut être considéré comme un point de départ naturel pour une intégration réussie à long terme. M. Wiene relève que le Congrès ainsi que l'OSCE/BIDDH ont régulièrement examiné la question de l'octroi du droit de vote aux étrangers, aux personnes déplacées et, dans une moindre mesure, aux réfugiés dans leurs rapports d'observation, qui ont constitué une importante source d'inspiration pour le présent projet de rapport. Le projet recommande en particulier que le Comité des Ministres invite les gouvernements des Etats membres à garantir une mise en œuvre effective du droit de vote des personnes déplacées.

Mme Binder ajoute que le statut juridique et la situation des catégories de personnes – étrangers (réfugiés, migrants), personnes déplacées – dont il est question dans le rapport sont très variables. Les étrangers, par définition, n'ont pas la nationalité de leur Etat de résidence et ne sont dès lors généralement pas couverts par le droit de participation politique prévu dans les principaux instruments internationaux en matière de droits de l'homme. Cela dit, une tendance des Etats européens à donner le droit de vote aux étrangers après une longue durée de résidence se dessine, en tout cas pour les élections locales. La catégorie des personnes déplacées concerne les personnes déplacées de force dans l'Etat de leur nationalité, qui sont titulaires du droit de participation politique. Bien que les normes internationales et les bonnes pratiques fournissent des indications utiles en ce qui concerne le droit de vote des personnes déplacées dans les élections locales, les personnes déplacées sont souvent confrontées à des obstacles juridiques ou pratiques qui les empêchent d'exercer effectivement leur droit de vote.

Mme Zikmund indique que les commentaires sur le projet soumis, entre autres, par l'OSCE/BIDDH et IFES, seront pris en compte et que le projet de rapport, une fois revu, sera présenté à la Commission de suivi du Congrès en vue de son adoption en juin 2018, et ensuite au Congrès en séance plénière. Il sera aussi présenté au Conseil des élections démocratiques.

#### **4. Rapport sur l'identification des irrégularités électorales par des méthodes statistiques**

M. Juraj Medzihorsky informe le Conseil que l'identification statistique des irrégularités électorales est un domaine nouveau, qui se développe rapidement. Comme la plupart des résultats sont accessibles en ligne, des méthodes nécessitant peu de personnel et d'argent peuvent être utilisées pour faciliter l'identification des irrégularités électorales, en combinaison avec des méthodes classiques. Toutefois, elles peuvent être contournées par les fraudeurs.

Le rapport se réfère à trois approches :

1) Les approches basées sur les chiffres, qui se fondent sur la fréquence du dernier chiffre, ou d'autres chiffres. Ces méthodes sont basées sur les hypothèses suivantes : (a) la fréquence des chiffres dans des élections correctes est connue et des nombres inventés ne vont pas y correspondre ; (b) les résultats sont corrects sauf preuve du contraire ; (c) il existe un seuil pour la preuve de l'irrégularité ; toutefois, il existe des problèmes avec les trois hypothèses.

Un autre groupe de méthodes fondées sur les chiffres, au lieu de se demander s'il y a eu des irrégularités, se demande quel est leur étendue, de telle manière qu'un seuil arbitraire n'est pas nécessaire. Les résultats sont ensuite divisés en deux groupes ; les résultats douteux et les résultats considérés comme corrects, les deux groupes devant être comparés.

2) Les méthodes basées sur les pourcentages : par exemple, les pourcentages d'électeurs participant au scrutin, ou de votes « oui » ont été comparés entre les bureaux de vote, et les résultats suspects ont été identifiés (tels qu'un nombre excessif de taux de participation

semblables, ou des ensembles de bureaux de vote avec des taux suspects de voix pour le vainqueur ou de bulletins nuls).

3) Les audits visant à limiter les risques : c'est la méthode la plus rigoureuse. Elle demande un accès physique aux bulletins ou à des documents, et conduit à procéder à un audit sur un échantillon choisi au hasard, sur la base duquel des conclusions sont tirées à propos de l'élection dans son ensemble. Elle part de l'hypothèse que certains résultats ne sont pas corrects, et recherche des preuves qu'elles le sont.

En bref, il existe de multiples méthodes statistiques, qui sont un complément moins cher des méthodes conventionnelles et qui ne suffisent pas à dégager des conclusions définitives. Diverses méthodes sont sensibles à différentes formes d'irrégularités. Les méthodes se complètent, car chacune d'entre elles ne peut conduire à elle seule à une conclusion. Il existe aussi de nouvelles recherches visant à combiner diverses sources de preuves comme l'observation des élections et les rapports rédigés par les électeurs. Par exemple, ces types de preuves peuvent aider à identifier les bureaux de votes les plus appropriés pour un audit.

M. Kask relève que plus il existe de méthodes pour identifier les falsifications, plus les fraudeurs cherchent de manières de frauder (comme pour le dopage). De toute manière, la plupart des irrégularités ont lieu avant les élections (par exemple dans les domaines de l'enregistrement des candidats, de l'abus des ressources administratives, de la délimitation des circonscriptions).

Lord Balfe, en sa qualité de statisticien, souligne que le rapport est très utile, mais qu'il montre aussi ce qui ne peut pas être fait par des méthodes statistiques. Les fraudeurs seront rendus plus prudents par l'usage de méthodes statistiques.

M. Lappin confirme que les éléments statistiques peuvent être indicatifs, mais qu'ils ne permettent pas de tirer des conclusions. Finalement, M. Erben déclare qu'ils sont utiles pour l'observation des élections, mais aussi pour leur administration : beaucoup de commissions électorales utilisent de telles méthodes, et la Cour constitutionnelle indonésienne a décidé que des moyens de recours étaient infondés sur la base de données statistiques.

**Le Conseil des élections démocratiques prend note du rapport sur l'identification des irrégularités électorales par des méthodes statistiques ([CDL-AD\(2018\)009](#)).**

## **5. République de Moldova - Amendements à la législation électorale**

M. Holmøyvik informe le Conseil que le projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements à la législation électorale de la République de Moldova fait suite à l'avis adopté en juin 2017 sur les projets d'amendements à cette législation. Il se concentre sur les amendements adoptés après le précédent avis et doit être lue conjointement avec l'avis sur le financement des partis politiques adopté en décembre 2017. La législation en question a introduit un système mixte, tandis que les avis de 2017 et 2014 avaient fait part de sérieuses préoccupations sur l'introduction d'un tel système, dès lors que les circonscriptions uninominales pourraient être vulnérables à l'influence indue de milieux d'affaires locaux. Cette conclusion est toujours valable en l'absence de nouvelles informations. Un nombre considérable de recommandations a été suivi, au moins partiellement. Toutefois, le projet d'avis contient encore plusieurs recommandations d'améliorations, notamment suite à l'introduction de circonscriptions uninominales. En particulier, il réitère la recommandation de baisser les seuils. En ce qui concerne l'établissement et la délimitation des circonscriptions, la loi prévoit une commission indépendante nommée par le gouvernement ; tandis que sa composition est large et inclusive, une trop grande marge d'appréciation est donnée au gouvernement, si bien qu'il n'existe pas de garantie d'une représentation équilibrée. Les critères de délimitation des

circonscriptions sont clairement prévus par la loi, en conformité avec le Code de bonne conduite en matière électorale ; toutefois, un certain nombre de circonscriptions excèdent la taille maximale prévue par la loi. La délimitation des circonscriptions et l'établissement des bureaux de vote en Transnistrie et à l'étranger posent des défis particuliers : les critères y relatifs pourraient être encore clarifiés.

**Le Conseil des élections démocratiques adopte l'avis de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements à la législation électorale de la République de Moldova ([CDL-AD\(2018\)008](#)).**

## **6. Étude - traitement du contentieux des élections : point d'information**

M. Samuele Dominioni a réalisé une étude préliminaire sur la base de la législation des Etats membres de la Commission. Les données juridiques récoltées par pays seront envoyées prochainement à l'ensemble des membres de la Commission de Venise afin qu'ils puissent en vérifier le contenu. L'étude vise à traiter les différents aspects du contentieux : la procédure de recours elle-même, les motifs de recours, la qualité pour recourir, les délais de recours et de traitement des recours, le pouvoir de décision du juge électoral et les sanctions.

## **7. Communication du secrétariat**

Les activités suivantes ont eu lieu entre la 60<sup>e</sup> et la 61<sup>e</sup> réunions du Conseil des élections démocratiques :

- La participation à la 12e réunion de mise en œuvre de la déclaration de principes pour l'observation internationale des élections (Washington DC, 13-15 décembre 2017) ;
- la participation à une Conférence sur « le Financement des partis politiques en Moldova: leçons tirées dans le cadre du Partenariat oriental » (Chişinău, 15 décembre 2017) ;
- la participation à une Conférence internationale sur « le rôle des tribunaux administratifs dans le traitement du contentieux électoral » (Le Caire, 8-9 janvier 2018) ;
- la participation à une Conférence sur « le vote des citoyens albanais à l'étranger » (Tirana, 23 janvier 2018) ;
- la participation à l'atelier sur le projet de loi sur les élections présidentielles de Libye (Tunis, 25-26 janvier 2018) ;
- des réunions avec des représentants de différents organismes d'Etat et d'organisations internationales pour discuter les occasions de développer la coopération de la Commission de Venise avec le Kirghizistan, définir les priorités stratégiques et les plans futurs de réforme du système électoral (Bishkek, 21-22 février 2018).

## **8. Activités futures**

Les activités suivantes sont prévues :

- Séminaire parlementaire conjoint sur « l'abus des ressources administratives pendant les processus électoraux : un défi majeur pour des élections démocratiques » (Tirana, 10-11 avril 2018) ; M. Chahbazian indique qu'en novembre 2017, l'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise ont organisé une conférence sur le même thème à Londres, et que l'Assemblée parlementaire prévoit de rédiger une étude après la conférence de Tirana ;
- Une assistance juridique à deux missions d'observation de l'Assemblée parlementaire, à l'occasion des élections présidentielles en Azerbaïdjan, le 11 avril 2018, et au Monténégro, le 15 avril 2018 ;

- Réunion de la Commission norvégienne sur la Loi électorale (Oslo, 17 avril 2018) ;
- 15e conférence des administrations électorales, sur le thème « la sécurité dans les élections » (Oslo, 19-20 avril 2018). Cette 15e édition portera sur la sécurité dans les élections, à savoir la sécurité des personnes et des bâtiments pendant les processus électoraux, mais également la cybersécurité. Cette dernière couvre à la fois la sécurité des systèmes informatiques et la lutte contre les cyber-attaques, ainsi que la notion de confiance des citoyens dans les élections, et notamment la question épineuse de la désinformation durant les campagnes électorales, dans les médias traditionnels et sur les réseaux sociaux;
- 2<sup>e</sup> entretiens scientifiques des experts électoraux (Sinaia, 3-4 mai 2018). Ces entretiens porteront sur « le suffrage égal ».

## **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 souligne l'excellente coopération avec la Commission de Venise, qui continue de s'intensifier, et il informe le Conseil sur les activités électorales en cours et futures de l'OSCE/BIDDH, qui pour une bonne partie auront lieu en coopération avec la Commission de Venise. Il présente une liste d'activités récentes et futures qui montre, entre autres, le nombre élevé de missions d'observation électorale et d'activités de suivi (assistance technique) ; ces dernières gagnent en importance. M. Lappin mentionne en outre la préparation de nouveaux manuels sur le contentieux électoral, sur les médias sociaux et sur la promotion de la participation des femmes aux élections. Il accueille favorablement la proposition de Lord Balfe de coordonner en particulier le travail sur le contentieux électoral, en notant qu'une étude de la Commission de Venise sur ce thème est en préparation.

L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise coopéreront lors de la réunion organisée sur la loi électorale norvégienne le 17 avril 2018.

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

Le Conseil fixe sa prochaine réunion au jeudi 21 juin 2018 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 (apologised/excused)

Mr Aivars ENDZINS

Mr Oliver KASK (Chair/Président)

Ms Janine OTÁLORA MALASSIS

#### 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 (apologised/excused)

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

Mr Gianni BUQUICCHIO

Mr Josep Maria CASTELLA ANDREU

Ms Sarah CLEVELAND

Mr Eirik HOLMØYVIK

Mr Ilwon KANG

#### Secretariat / Secrétariat

Mr Thomas MARKERT

Ms Simona GRANATA-MENGHINI

Mr Pierre GARRONE

Mr Schnutz DÜRR

Mr Michael JANSSEN

#### Experts

Mr Alberto GUEVARA CASTRO

Mr Juraj MEDZIHORSKY

### **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

Mr Corneliu Mugurel COZMANZIUC, Committee on Political Affairs and Democracy/Commission des questions politiques et de la démocratie (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 Jordi XUCLÀ, Committee on Political Affairs and Democracy/Commission des questions politiques et de la démocratie

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/excusée)

Secretariat / Secrétariat

Ms Renate ZIKMUND

Expert

Ms Christina BINDER

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

(apologised/excusée)

**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, Election advisor

**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)**

Mr Peter ERBEN, Senior Global Electoral Advisor