



Strasbourg, le 8 novembre 2018

CDL-EL-PV(2018)003*
Or. Engl.

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

63^e RÉUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Venise, le 18 octobre 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\(2018\)003ann.](#)

2. Albanie – Projet de loi sur l'initiative législative des citoyens

M. Kask informe le Conseil que le projet vise à mettre en œuvre la disposition constitutionnelle qui traite de l'initiative législative des citoyens. Le problème principal est l'approche bureaucratique, qui alourdit grandement le processus d'initiative, alors que le projet est soumis uniquement au Parlement, qui peut le rejeter sans référendum. Par exemple, le pouvoir discrétionnaire de la Commission électorale centrale est trop large et des exigences de fond ne devraient pas être imposées pour le lancement de la procédure. Les principales recommandations sont de ne pas prévoir une procédure aussi formelle et rigide, sinon les citoyens auraient intérêt à faire une pétition ou à demander à des membres du Parlement de présenter un projet. En outre, le projet d'avis suggère certaines clarifications, qui séparent clairement la pétition et l'initiative citoyenne.

Lord Balfe exprime des doutes sur la pertinence de la procédure d'initiative législative. M. Kask répond que le Conseil ne prend pas une position de principe.

M. Walecki attire l'attention sur la nécessité de transparence du financement et la nécessité d'éviter qu'un instrument comme l'initiative législative ne conduise à des abus en matière de financement.

Le Conseil adopte l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ([CDL-AD\(2018\)026](#)) sur le projet de loi relatif à l'initiative citoyenne de l'Albanie.

3. Ouzbékistan - Projet de code électoral

M. Kask présente le projet d'avis sur le projet de code électoral de l'Ouzbékistan. Il rappelle que la demande est venue de la Commission électorale centrale de l'Ouzbékistan. A ce jour, l'Ouzbékistan possède plusieurs lois électorales séparées pour l'organisation des différents types d'élections. L'Ouzbékistan répond ainsi à une recommandation de long terme des observateurs internationaux, en particulier de l'OSCE/BIDDH, de procéder à une codification de ses textes électoraux. Par cela, le législateur met fin à la complexité des textes actuels et des incohérences constatées entre ces textes. M. Kask souligne l'esprit coopératif des autorités, qui ont soumis le projet de code électoral à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH. Il précise cependant que beaucoup d'améliorations du texte sont recommandées et se concentre à cet égard sur quelques recommandations clés faites dans le projet d'avis : le manque de dispositions effectives concernant certaines libertés fondamentales, en particulier de faire campagne ; la nécessité de compléter le texte concernant la lutte contre l'abus de ressources administratives ; le besoin de revoir les dispositions restreignant les droits de vote de différentes catégories d'électeurs ; la nécessité de renforcer l'indépendance des commissions électorales.

M. Akhundlu souligne également l'esprit coopératif des autorités de l'Ouzbékistan. Il ajoute que le président a signé un décret présidentiel visant à introduire l'usage des technologies numériques dans les futurs cycles électoraux. Le code électoral est en cours d'adaptation. Il ajoute enfin que le projet de code électoral sera adopté en fin d'année 2018, après le 20 décembre. Les prochaines élections législatives qui se tiendront sous l'égide du nouveau code électoral à la fin de décembre 2019.

Le Conseil adopte l'avis sur le projet de code électoral de l'Ouzbékistan ([CDL-AD\(2018\)027](#)).

4. Communications du secrétariat et des membres

M. Kask informe le Conseil que le secrétariat a comparé les versions française et anglaise des Codes de bonne conduite en matière électorale ([CDL-AD\(2002\)023rev2](#)) et en matière référendaire ([CDL-AD\(2007\)008rev](#)) et vu quelques divergences. La version anglaise sera adaptée à la version française.

Le Conseil prend note que la version anglaise de certains passages du Code de bonne conduite en matière référendaire et du Code de bonne conduite en matière électorale seront alignés sur la version française.

Les activités suivantes ont eu lieu entre la 62^e et la 63^e réunions du Conseil des élections démocratiques :

- Assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion de l'élection présidentielle anticipée et des élections législatives en Turquie, le 24 juin 2018 ;
- 3^e Conférence sur l'argent et la politique (Tbilissi, 26-27 juin 2018) ;
- Atelier sur le vote à l'étranger (Tirana, 27 juin 2018) ;
- Atelier sur l'administration électorale (Tirana, 3 juillet 2018) ;
- Atelier sur les médias pendant les campagnes électorales (Tirana, 4 juillet 2018) ;
- 2^e tour des réunions régionales sur le projet de code électoral de l'Ukraine (Rivno - 13 juillet, Chernivcy - 16 juillet, Khmel'nitskyi - 17 juillet, Odessa - 19 juillet, Mikolaïv - 24 juillet, Kherson - 25 juillet, Zaporijia - 26 juillet et Kropyvnytskyi - 27 juillet 2018) ;
- Test du cours de formation pour les juges « Résolution des litiges électoraux » (Kiev, Ukraine, 19-20 juillet 2018) ;
- 27^e Conférence de l'ACEEEO sur « La garantie de la vie privée, de la sécurité et de l'intégrité » (Vilnius, 6-7 septembre 2018) ;

Lord Balfe informe le Conseil qu'il a participé à cette conférence (150 participants), ainsi qu'à celle qui s'est tenue la veille, intitulée "Événement de lancement du réseau de jurisprudence électorale régionale d'IFES dans les Balkans occidentaux". Mme Martin-Rozumilowicz remercie la Commission de Venise d'avoir participé à cette dernière réunion, organisée par IFES. La prochaine réunion aura lieu en Bosnie-Herzégovine en mai ou juin et sera suivie d'une conférence sur le contentieux électoral en Slovénie. M. Kask rappelle que la prochaine Conférence européenne des administrations électorales aura lieu en Slovaquie en juin 2019 et sera consacrée au contentieux électoral.

- Conférence vidéo sur les pouvoirs de la Commission électorale centrale en Bosnie-Herzégovine (Strasbourg, Kiev, Sarajevo, 11 septembre 2018) ;
- Projet de code électoral - Discussions publiques régionales de l'Ukraine – 3^e série (Dnipro et Lviv, Ukraine, 12-14 septembre 2018) ;

- Assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion du référendum dans « L'ex-République yougoslave de Macédoine », 30 septembre 2018 ;
- Atelier de haut niveau sur le financement des partis politiques (Pristina, Kosovo, 4 octobre 2018) ;
- Assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections en Bosnie-Herzégovine, 7 octobre 2018 ;
- Deuxième conférence internationale de l'Union arabe de la magistrature administrative en collaboration avec la Commission de Venise sur « Voter lors des élections et des référendums - Droits et devoirs » (Le Caire, Egypte, 8-9 octobre 2018) ;
- Conférence de haut niveau sur l'avenir de l'observation internationale d'élections (Bruxelles, 10-11 octobre 2018) ;

M. Kask résume la tenue de cette importante conférence où environ 400 participants étaient présents. Il indique que la délégation de la Commission de Venise composée de lui-même et de M. Martin-Micallef est intervenue sur les [Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire](#) et la Déclaration d'intérêts des candidats aux missions d'observation d'élections de l'Assemblée parlementaire (annexe 2 des Lignes directrices) que chaque parlementaire doit signer afin de pouvoir participer aux missions d'observation. Ces documents importants pour renforcer l'exercice impartial d'observation des élections ont été récemment drastiquement révisés par l'Assemblée parlementaire afin de renforcer l'impartialité des missions d'observation de l'Assemblée. Les représentants de la Commission de Venise ont également rappelé la coopération de longue date entre l'Assemblée et la Commission de Venise ainsi que l'apport qualitatif en matière juridique de la Commission dans les évaluations et conclusions conjointes des missions internationales d'observation des élections. Ils ont enfin rappelé les défis que représentent l'observation des médias sociaux et la question épineuse des cyber-interférences.

- Conférence de haut niveau sur les interférences dans les processus électoraux à l'ère numérique (Bruxelles, 15-16 octobre 2018).

M. Barrett informe le Conseil que Mme Granata-Menghini et lui-même ont représenté la Commission de Venise à cette conférence organisée par la Commission européenne. La Conférence a mis l'accent sur les menaces électroniques, la désinformation et la mésinformation, en vue des prochaines élections au Parlement européen. Il y avait une tendance à effacer la distinction entre ingérence technique et ingérence dans le discours ; en outre, la question des principaux droits fondamentaux n'a été guère traitée. La Commission européenne tend à ce qu'une réponse forte soit adoptée, plutôt qu'à l'usage d'instruments plus doux comme les codes de bonne conduite. La Commission de Venise travaille sur cette question dans l'étude sur médias sociaux et élections (voir le rapport sur internet, médias sociaux et processus électoraux présenté à la session de juin par M. Vargas Valdez). Mme Granata-Menghini ajoute que la conférence a mis l'accent sur les menaces extérieures plutôt que sur les menaces intérieures. Il faut noter que certaines manipulations sont plus faciles à détecter qu'à mettre en œuvre et que les réponses à ces menaces incluent l'auto-régulation, la législation, mais aussi l'éducation des utilisateurs.

5. Activités futures

La Commission participera aux activités suivantes :

- Assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections présidentielle en Géorgie, 28 octobre 2018 ;
- Conférence internationale sur le projet de code électoral (Boukhara, Ouzbékistan, 16-17 novembre 2018) ;
- Turquie : préparation d'un avis juridique sur les projets d'amendements à la législation électorale pour la session de décembre 2018, suite à la demande de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire ;
- Arménie : M. Chahbazian informe le Conseil que des élections anticipées auront probablement lieu en Arménie le 9 décembre, et que le Bureau de l'Assemblée a décidé de les observer. M. Markert informe le Conseil qu'un projet d'amendements a été soumis à la Commission et que plusieurs amendements prennent en considération les recommandations antérieures de la Commission de Venise ; cependant, les amendements au système électoral qui visent à supprimer les circonscriptions régionales et le vote de préférence sont plus problématiques, car ils interviennent très peu de temps avant les élections. Les amendements prévus ne semblent toutefois pas profiter au gouvernement actuel, mais résultent davantage d'une promesse politique d'amender le Code électoral. Une délégation de la Commission de Venise rencontrera le vice-Premier Ministre de l'Arménie avant la session plénière. Dès lors qu'il n'est pas possible de rédiger un avis avant l'adoption du Code électoral révisé, il est proposé de faire une déclaration du Président de la Commission. Mme Granata-Menghini ajoute que le Premier Ministre a démissionné après un accord avec le Parlement selon lequel un nouveau Premier Ministre ne sera pas proposé, ce qui ouvrira la voie aux élections anticipées. A moyen terme, le gouvernement vise à supprimer la disposition constitutionnelle destinée à assurer la stabilité du gouvernement ; une coopération sur cette question avec la Commission de Venise devrait avoir lieu après les élections.

6. 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 dans le domaine électoral – qui s'est traduite par exemple par la récente préparation de l'avis conjoint sur l'Ouzbékistan et l'observation conjointe du référendum dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » - et il informe le Conseil sur les activités électorales en cours et futures de l'OSCE/BIDDH. Des activités d'observation ont eu lieu ou vont avoir lieu sous peu en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie, en Lettonie et aux Etats-Unis d'Amérique, et l'observation de possibles élections parlementaires anticipées en Arménie est prévue (probablement en décembre 2018) ; des élections anticipées pourraient avoir lieu en Grèce et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». 2019 sera encore une année chargée, avec des activités d'observation prévues en Estonie, en Lituanie, en République de Moldova, en Slovaquie, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (élections présidentielles) et en Ukraine. En outre, l'OSCE/BIDDH est toujours plus engagée dans les activités de suivi (lors du dernier trimestre, plus de 15 visites dans les pays ont eu lieu pour fournir de l'expertise et du soutien technique), et met l'accent en particulier sur les Balkans occidentaux ; il pourrait être utile d'étendre encore la coopération avec la

Commission de Venise dans cette région. En particulier, des demandes d'avis juridiques sur les réformes électorales en Albanie (peut-être d'ici la fin 2018) et au Monténégro (d'ici 9 à 12 mois) peuvent être attendues. M. Lappin se réfère en outre à la préparation de nouveaux manuels sur le contentieux électoral (à terminer d'ici à fin 2018/début 2019) et les campagnes électorales (actuellement au stade conceptuel, qui mettent l'accent sur les campagnes en ligne et hors ligne). Il mentionne aussi la récente élaboration par l'OSCE/BIDDH d'une brochure intitulée « la promotion d'un environnement de travail professionnel sur les activités d'observation électorale » ; ce document, ainsi que les mesures complémentaires telles que la formation des observateurs, vise à améliorer la culture de l'observation électorale et à établir en la matière un leadership plus dynamique et centré sur les victimes.

7. Date de la prochaine réunion

Le Conseil fixe sa prochaine réunion au jeudi 13 décembre 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/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

Mr Paul CRAIG (apologised/excusé)

Mr Ben VERMEULEN (apologised/excusé)

Mr Pere VILANOVA TRIAS

Secretariat / Secrétariat

Mr Thomas MARKERT

Ms Simona GRANATA-MENGHINI

Mr Pierre GARRONE

Mr Serguei KOUZNETSOV

Mr Michael JANSSEN

Mr Gaël MARTIN-MICALLEF

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

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

Mr Tiny KOX, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)/ Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) (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)

Lord George FOULKES, Committee on Political Affairs and Democracy/Commission des questions politiques et de la démocratie (apologised/excusé)

Mr Aleksander POCIEJ, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)/ Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Secretariat / Secrétariat

Mr Chemavon CHAHBAZIAN

Ms Agnieszka NACHILO

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 (apologised/excusé)

Substitute members / Membres suppléants

Mr Luc MARTENS, Chamber of Local Authorities/Chambre des pouvoirs locaux (apologised/excusé)

Ms Dusica DAVIDOVIC, Chamber of Regions /Chambre des régions (apologised/excusée)

Secretariat / Secrétariat

Ms Stéphanie POIREL

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 Ulvi AKHUNDLU, Election Adviser

Mr Richard LAPPIN, Senior 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)

European Parliament / Parlement européen

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (INTERNATIONAL IDEA)

INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS (IFES)

Ms Beata MARTIN-ROZUMIŁOWICZ, Director for Europe and Eurasia