



Strasbourg, le 8 janvier 2019

CDL-EL-PV(2018)004*
Or. fr.

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

64^e RÉUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Venise, le 13 décembre 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 présent document.

2. Turquie - Amendements de la législation électorale et "lois d'harmonisation" adoptées en mars et avril 2018

M. Holmøyvik indique que le projet d'avis conjoint ([CDL\(2018\)034](#)) porte sur deux séries d'amendements, qui, selon la pratique usuelle, sont placés dans le contexte de la révision constitutionnelle de 2017. Le processus de révision, intervenu peu avant les élections, a été expéditif et insuffisamment ouvert. Ces amendements tardifs sont dès lors contraires au Code de bonne conduite en matière électorale, mais aussi à une règle constitutionnelle – à laquelle les amendements constitutionnels de 2017 ont toutefois dérogé pour les élections de 2018. Si l'objectif de la révision était d'harmoniser la législation avec le nouveau texte de la Constitution, les amendements de mars, en tout cas, ne lui sont pas liés. Le quorum de 10% reste extrêmement élevé, bien que son effet soit quelque peu atténué par la possibilité, instaurée par les modifications, de former des alliances ; les changements dans la composition de l'administration électorale devraient être reconsidérés, car ils mettent en doute son impartialité ; des éléments importants relatifs à la sécurité et à la transparence ont été affectés (notamment quant à la possibilité pour chaque électeur de faire appel aux forces de sécurité et à celle de déplacer les bureaux de vote pour des raisons de sécurité).

Suite à une discussion impliquant plusieurs membres et observateurs, le Conseil décide d'apporter quelques amendements et précisions.

Le Conseil adopte l'avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale et les « lois d'harmonisation » connexes adoptées en mars et en avril 2018.

3. Etude - Médias sociaux et élections

M. Vargas Valdez indique que le projet de rapport qu'il a présenté au Conseil en juin a été discuté par la sous-commission sur l'Amérique latine réunie à Mexico. Ce rapport avait pour but de présenter de manière systématique les actions des différents Etats dans le domaine des médias sociaux et des élections, mais aussi, de manière plus ambitieuse, l'étendue et la nature juridiques des enjeux posés par internet aux développements démocratiques. Internet et les médias sociaux sont des instruments très utiles pour promouvoir la démocratie, mais, en même temps, ils comportent de nombreux risques pouvant mettre en cause l'intégrité du processus électoral. Il faut donc développer un modèle différent, fondé sur les principes de co-responsabilité et de coopération internationale, qui permette de garantir simultanément les droits sociaux, politiques individuels et commerciaux. La réglementation d'internet et des médias sociaux doit viser non seulement à l'équilibre entre les divers types de droits, mais aussi à la co-responsabilité (impliquant les acteurs privés), à l'adaptabilité et à la coopération internationale. Après avoir présenté les interventions qui ont eu lieu à Mexico, M. Vargas Valdez informe le Conseil que la version finale du projet devrait être disponible d'ici à la réunion de juin 2019. Mme Granata-Menghini ajoute que ce texte sera utile pour la révision des lignes directrices sur les partis politiques.

4. Rapport - Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe

Comme Dame Cheryl Gillan a dû s'excuser, M. Garrone présente le [projet de rapport](#) approuvé par la Commission des questions politiques et des droits de l'homme, et qui sera soumis pour adoption à la session plénière de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 22 janvier 2018. Ce rapport s'inscrit dans le cadre de la coopération de longue date entre l'Assemblée et la Commission de Venise en matière de référendum. Le rapport contient un avant-projet de résolution, qui propose d'amender le Code de bonne conduite en

matière référendaire ([CDL-AD\(2007\)008rev](#)) pour tenir compte des développements intervenus depuis son adoption ; appelle les Etats à respecter les normes internationales en la matière ; propose qu'une instance indépendante soit chargée notamment de la vérification des questions référendaires et de la supervision de la campagne.

M. Vermeulen relève que le projet de rapport prend en considération des développements importants qui justifient la révision du Code de bonne conduite et met l'accent sur les problèmes récurrents, tels que la formulation de la question et le quorum ; la question des médias sociaux doit être prise en considération.

Suite à la discussion, où est notamment posée la question de l'inclusion ou de l'exclusion des référendums locaux, M. Kask conclut qu'il y a accord sur la nécessité de réviser le Code de bonne conduite en matière référendaire, ce qui sera proposé à la Commission de Venise. Les travaux pourront procéder en parallèle à ceux relatifs aux médias sociaux et aux élections.

5. Communications du secrétariat et des membres

Les activités suivantes ont eu lieu entre la 63^e et la 64^e réunions du Conseil des élections démocratiques :

- Assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections présidentielles en Géorgie (premier tour), 28 octobre 2018 ;
- Séminaire sur les élections de l'OSCE/BIDDH (Vienne, Autriche, 30 octobre 2018) ;
- XIII^e Réunion inter-américaine des administrations électorales (Saint-Domingue, République dominicaine, 7-9 novembre 2018) ;
- Session de formation pour les juges sur le contentieux électoral (Kiev, 25 – 29 novembre 2018) ;
- Forum parlementaire sur les lois électorales (Cetinje, Monténégro, 8-9 novembre 2018) ; voir point 7 ;
- Forum sur l'enregistrement des électeurs dans les pays arabes (Le Caire, Egypte, 13-14 novembre 2018) ;
- Conférence internationale portant sur «La législation électorale et la pratique des élections démocratiques: l'expérience de l'Ouzbékistan » (Boukhara, Ouzbékistan, 16-17 novembre 2018) ;
- Assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections présidentielles en Géorgie (deuxième tour), 28 novembre 2018 ;
- Conférence sur “Les garanties du processus démocratique: les normes internationales et les principes constitutionnels dans une perspective comparative » et sous-commission sur l'Amérique latine (Mexico, 29-30 novembre 2018) :
M. Vargas Valdez informe le Conseil que la conférence a traité des thèmes suivants : les relations entre l'Etat de droit et la démocratie ; le phénomène de la désaffection démocratique et les défis qu'elle pose à la justice constitutionnelle ; la disponibilité de mécanismes inclusifs pour une participation politique directe et égalitaire, et comment ils structurent les processus électoraux modernes et l'accès à la justice ; les leçons tirées des processus électoraux dans les Amériques en 2018. L'accent a été mis sur l'importance de la *soft law*, et en particulier de la [liste des critères de l'Etat de droit](#) élaborée par la Commission de Venise. Il a encore été question de la désaffection pour la démocratie, de la consultation et de la démocratie directes, ainsi que de la contribution de la Commission de Venise à la représentation des femmes en politique. Le caractère fondamental de la justice électorale et du principe d'indépendance des cours constitutionnelles a aussi été souligné.
- Atelier sur l'abus des ressources administratives (Chişinau, République de Moldova, 30 novembre 2018) ;

- Réunion du réseau mondial sur la justice électorale (Cancún, Mexique, 3-4 décembre 2018) ; il s'agit d'un projet développé par le Tribunal électoral mexicain, et soutenu par diverses organisations internationales, dont la Commission de Venise. Cette réunion a rassemblé des représentants de 31 pays, 24 organisations internationales et 4 institutions académiques. Les thèmes traités étaient : la désaffection démocratique ; l'égalité dans la participation politique ; la protection des principes démocratiques dans les élections ; la révolution digitale dans la vie politique, et l'intervention des juridictions électorales. L'accent a été mis sur l'importance de la Charte démocratique interaméricaine, de la Convention européenne des droits de l'homme, mais aussi des normes et lignes directrices et des avis de la Commission de Venise. Une attention particulière a aussi été apportée à l'usage des médias sociaux, ainsi qu'aux différents modèles de justice électorale.
- Assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections parlementaire anticipées en Arménie, 9 décembre 2018.

6. Activités futures

- Table ronde sur la jurisprudence dans le domaine du contentieux électoral (Bishkek, 14 décembre 2012) ;
- Assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections parlementaires anticipées en République de Moldova, 24 février 2019.

M. Chahbazian indique qu'il est aussi prévu d'inviter la Commission de Venise à l'occasion des élections présidentielles et parlementaires en Ukraine.

Voir aussi les points 3 (médias sociaux et élections), 4 (mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe) et 7 (coopération avec le BIDDH).

7. Coopération avec le BIDDH

M. Lappin informe le Conseil des activités du BIDDH en matière électorale en 2018, ainsi que des activités prévues en 2019. Le BIDDH a observé 16 élections en 2018, et développe toujours davantage ses activités de suivi. M. Lappin signale que l'Union européenne lancera une base de données de recommandations pendant le premier trimestre 2019. En 2019, l'Albanie, le Monténégro et « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pourraient demander des avis. Le BIDDH travaille sur un manuel sur les médias sociaux

M. Markert informe le Conseil que, lors de la conférence de Cetinge (voir point 5), il a été noté que plusieurs États des Balkans occidentaux sont en train de réviser leur législation électorale. La Serbie et le Kosovo pourraient aussi demander un avis. Des activités sont aussi à prévoir en Arménie, dont le gouvernement voulait organiser une réforme partielle de la législation électorale avant les élections ; maintenant, une réforme plus large, y compris constitutionnelle, est envisagée.

M. Chahbazian rappelle la nécessité de se référer de manière correcte aux documents du Conseil de l'Europe et aux arrêts de la Cour dans les rapports des missions internationales d'observation des élections. Le mémorandum juridique pour l'Assemblée pourrait être une base. M. Lappin est d'accord, mais il faut limiter le nombre de citations.

7. Date de la prochaine réunion

Le Conseil fixe sa prochaine réunion au jeudi 14 mars 2019 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 (apologised/excusé)
Mr Oliver KASK (Chair/Président)
Ms Janine OTÁLORA MALASSIS (apologised/excusée)

Substitute Members of the CDE / Membres suppléants du CED

Mr Richard BARRETT (apologised/excusé)
Mr Paul CRAIG (apologised/excusé)
Mr Ben VERMEULEN
Mr Pere VILANOVA TRIAS (apologised/excusé)

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

Mr Eirik HOLMØYVIK
Mr José Luis VARGAS VALDEZ

Secretariat / Secrétariat

Mr Thomas MARKERT
Ms Simona GRANATA-MENGHINI
Mr Pierre GARRONE

Experts

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) (apologised/excusé)

Secretariat / Secrétariat

Mr Chemavon CHAHBAZIAN

Ms Despina CHATZIVASSILIOU-TSOVILIS (apologised/excused)

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

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

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

Secretariat / Secrétariat

Ms Renate ZIKMUND

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

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, Deputy Head of the Election Department

Mr Vladimir MISEV, Election Adviser

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)

Mr Harald JEPSEN, International Senior Adviser