



Strasbourg, le 28 octobre 2019

**CDL-EL-PV(2019)002\***  
Or. fr.

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

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

**Venise, le 10 octobre 2019 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. Mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Mugemangango c. Belgique*

M. Holmøyvik indique que cette affaire, pendante devant la Grande Chambre, concerne les garanties procédurales qu'un Etat doit fournir dans le cadre d'une procédure de contestation du résultat d'une élection ou de répartition des sièges, et en particulier la ratification des pouvoirs des élus. En Belgique, ce pouvoir de ratification appartient au Parlement, au niveau fédéral – d'après la Constitution – comme à celui des communautés et des régions, et aucun recours n'est possible. La vérification des pouvoirs est aussi la vérification des résultats des élections, le Parlement est juge de sa propre élection. Comme ce système existe encore dans un certain nombre d'Etats européens, l'arrêt de la Cour aura un effet sur les autres Etats qui ont le même système. Toutefois, la plupart des Etats européens ont introduit un recours judiciaire contre les résultats des élections. Conformément au Code de bonne conduite en matière électorale et aux avis de la Commission, il doit exister un recours efficace en matière électorale, y compris sur les résultats ; l'organe de recours doit être impartial et suffisamment indépendant du législatif et de l'exécutif. Cela exclut que le Parlement soit le seul juge de sa propre élection. En ce qui concerne les garanties de procédure, la procédure doit être simple et dénuée de formalisme, les délais de recours et de traitement des recours doivent être courts, le droit au contradictoire doit être garanti, le contentieux doit être transparent et les décisions motivées et rendues publiques : des garanties proches de celles de l'article 6 CEDH s'appliquent. En Belgique, il ne semble pas y avoir d'audience devant un organe indépendant et impartial ni de garantie du contradictoire.

**Le Conseil adopte le mémoire *Amicus Curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Mugemangango c. Belgique* (CDL-AD(2019)021).**

### 3. Code de bonne conduite en matière référendaire révisé - questions à traiter

Le Conseil examine les questions à traiter dans le cadre de la révision du Code de bonne conduite en matière référendaire (cf. [CDL-EL\(2019\)003](#)).

M. Alivizatos rappelle l'adoption en janvier 2019 du rapport et de la résolution de l'Assemblée parlementaire sur la « Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe » demandant à la Commission de Venise de mettre à jour le Code. Parmi les principales recommandations de l'Assemblée figurent les points suivants :

- les référendums doivent s'inscrire dans le processus de démocratie représentative et ne pas être utilisés par l'exécutif pour passer outre la volonté du parlement, ni être organisés dans le but de contourner les freins et contrepoids habituels;
- les propositions soumises à référendum doivent être aussi claires que possibles et avoir fait l'objet d'un examen préalable minutieux, y compris par le parlement, afin de garantir qu'elles reflètent les préoccupations des électeurs et qu'on puisse raisonnablement s'attendre à ce qu'elles permettent l'expression de leur volonté;
- la conduite de la campagne doit garantir l'équilibre entre les parties et permettre aux électeurs d'accéder à des informations équilibrées et de qualité afin de faire un choix éclairé.

Le rapport de l'Assemblée insiste aussi sur l'indépendance de l'organe en charge de l'organisation des référendums.

La mise à jour du Code se justifie par les développements politiques récents, y compris l'usage plus fréquent du référendum, mais aussi par l'importance acquise par les réseaux sociaux.

L'objectif n'est pas de tout réviser – notamment les clauses similaires à celles du Code de bonne conduite en matière électorale – mais d'adapter le Code de bonne conduite en matière référendaire aux évolutions précitées. Le Code révisé aura la même structure que l'actuel (introduction, lignes directrices et rapport explicatif).

Une discussion s'engage, concernant des thèmes tels que l'inscription du référendum dans la démocratie représentative, l'égalité des chances, la clarté de la question, l'unité de la matière, l'accès des personnes handicapées, le droit de vote des étrangers, les particularités du référendum sur la sécession, le caractère décisionnel ou consultatif du référendum, l'impact des médias sociaux.

Mme O'Grady informe le Conseil que le Congrès travaille sur un rapport relatif au référendum local, qui est le plus répandu dans la plupart des pays et dont le principe figure dans la Charte de l'autonomie locale. Le rapport devrait être adopté à l'automne 2020, et tiendra compte des expériences récentes.

Le Conseil marque son intérêt pour un dialogue avec la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire sur le sujet.

#### **4. Albanie – Portée des pouvoirs du président de fixer la date des élections**

M. Kask précise que le Conseil ne traitera que des aspects électoraux du projet d'avis.

Mme McMorrow explique que la demande d'avis a été présentée par le Président de l'Assemblée dans le cadre d'une procédure de destitution contre le président de l'Albanie. Il a d'abord annulé la date des élections locales du 30 juin 2019, puis les a reportées dans une situation où les députés de l'opposition avaient renoncé à leurs mandats parlementaires et décidé de boycotter ces élections. Le projet d'avis n'a trouvé aucune base légale permettant au Président d'annuler ou de reporter des élections. Alors que le Président évoquait une situation exceptionnelle et le danger imminent qu'une manifestation de l'opposition soit utilisée pour brûler l'Assemblée, la Constitution prévoit que l'état d'urgence doit être instauré par le Conseil des ministres et approuvé par l'Assemblée. Les pouvoirs d'urgence ne peuvent donc pas remplacer le manque de compétence du Président et les partis ne sont pas parvenus à un consensus pour reporter les élections. Cependant, il existe plusieurs facteurs atténuants : le Président a offert son assistance aux partis pour surmonter leur conflit ; compte tenu des précédents, le Président pouvait raisonnablement espérer que les partis trouveraient un accord pour reporter les élections ; il existe une différence de statut constitutionnel entre les élections locales et législatives ; les décrets présidentiels n'ont jamais été directement contestés devant un tribunal et n'ont été déclarés nuls que dans le cadre de procédures incidentes. Pris dans leur ensemble, ces éléments pourraient fournir à l'Assemblée des éléments établissant que le défaut de compétence du Président n'est pas suffisamment grave pour justifier sa destitution.

M. Prebilib souligne que le Congrès a annulé l'observation des élections locales en raison (a) des incertitudes quant à la date des élections, (b) du problème de la compétitivité démocratique des élections: dans 31 municipalités sur 61, il n'y avait qu'un seul candidat (c) des questions de sécurité. Pour donner un sens à l'observation des élections, un large spectre politique devait participer aux élections. De nombreuses parties prenantes, y compris le Président, ont informé le Congrès de la situation après les élections : tous les maires et municipalités sont sous le

contrôle du parti au pouvoir. Le Bureau du Congrès a décidé de suivre la situation de près et d'envoyer une mission présidentielle et une mission de suivi en Albanie au début 2020.

M. Kask informe le Conseil que dans certaines municipalités, seuls 8 à 10% des électeurs ont pris part aux élections, même si la participation globale était d'environ 21%. Les rapporteurs ont reçu des commentaires du Président et du Parlement sur le projet d'avis, qui seront pris en compte dans la version finale de l'avis.

**Le Conseil approuve le projet d'avis sur l'étendue des pouvoirs du président de l'Albanie en matière de fixation de la date des élections (cf. CDL-AD (2019) 019).**

## 5. Étude – contentieux électoral (pour information)

Le secrétariat informe le Conseil qu'il travaille avec les rapporteurs sur une version amendée qui prendra en compte les remarques écrites et orales discutées lors du dernier Conseil. L'objectif est de soumettre ce projet révisé de rapport sur le traitement du contentieux électoral à la plénière en décembre (cf. [CDL-EL\(2019\)001](#) et [CDL-REF\(2019\)010](#)).

## 6. Communication du secrétariat

Les activités suivantes ont eu lieu *entre la 65<sup>e</sup> et la 66<sup>e</sup> réunions du Conseil des élections démocratiques* :

- 16<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales sur « le contentieux électoral » (Bratislava, République slovaque, 27-28 juin 2019) ;

M. Kask informe la Commission sur la 16<sup>e</sup> conférence européenne des administrations électorales, consacrée au contentieux électoral et coorganisée avec les autorités slovaques. 100 participants de 37 pays ont assisté à la conférence. Ils représentaient des administrations électorales nationales et d'autres organes impliqués dans les processus électoraux, en particulier des juges en charge du contentieux électoral. Les processus électoraux conduisent naturellement à des conflits. Le défi est alors pour toutes les parties prenantes de régler correctement de tels différends. La loi doit être suffisamment claire pour éviter les conflits de compétence et, dans la pratique, toutes les parties prenantes doivent faire preuve d'une réelle volonté dans la mise en œuvre du droit. La conformité doit être assurée avec les droits fondamentaux - en particulier un pouvoir judiciaire indépendant, un recours juridictionnel effectif et le droit à un procès équitable -, ainsi qu'avec les normes internationales et la législation nationale, concernant notamment:

- la compétence des organes traitant de tels litiges,
- les motifs de recours et les décisions susceptibles de contestation,
- les personnes ou catégories de personnes habilitées à recourir ;
- les délais impartis pour recourir et statuer sur les recours et
- la clarté du processus décisionnel.

La conférence a été l'occasion de coopérer avec d'autres organisations internationales, telles que l'OSCE / BIDDH, l'ACEEEO et International IDEA, ainsi qu'avec l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

- participation à la II<sup>e</sup> Conférence internationale sur "Cybersécurité et justice électorale" sur le thème "Progrès exponentiel des technologies et de la désinformation et répercussions sur les campagnes électorales sur les réseaux sociaux" (Madrid, 16-17 septembre 2019);
- participation à une réunion avec les autorités monténégrines ; assistance d'experts à la commission parlementaire sur la poursuite de la réforme de la législation électorale et

autre, sur le projet de code de déontologie des partis politiques pendant les campagnes électorales (Podgorica, Monténégro, 19 septembre 2019) ;

- participation à la conférence internationale "Refusé par le système : établir un système inclusif pour protéger la démocratie" (Tirana, Albanie, 25 septembre 2019) ;
- participation à la 28<sup>e</sup> Conférence de l'ACEEEO sur « La protection judiciaire des droits électoraux et la transparence des élections » (Ljubljana, Slovénie, 25-26 septembre 2019) ;
- participation au séminaire de l'OSCE/BIDDH sur le contentieux électoral (Vienne, Autriche, 1er octobre 2019) ;
- participation au séminaire de l'IFES sur le contentieux électoral (Sarajevo, Bosnie-Herzégovine, 7 - 8 octobre 2019).

## 7. Activités futures

- participation à la XIV<sup>e</sup> Réunion interaméricaine des administrations électorales (Panama, 13 - 14 novembre 2019) ;
- assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections au Bélarus (17 novembre 2019) ;
- participation à l'élaboration d'un guide sur la résolution du contentieux électoral ;
- participation à la 14<sup>e</sup> réunion annuelle de mise en œuvre de la déclaration de principes pour l'observation internationale des élections (Varsovie, Pologne, 20-21 novembre 2019) ;
- participation à l'atelier n°5 de la conférence OCTOPUS consacré à « Cybercriminalité, infox et ingérence électorale » (Strasbourg, France, 22 novembre 2019) ;
- participation à un séminaire sur le contentieux électoral (Tbilissi, Géorgie, 29 novembre 2019) (voir ci-dessous) ;
- co-organisation, avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de la Conférence parlementaire régionale sur la prévention et la réponse à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux (Tbilissi, Géorgie, 2-3 décembre 2019) ;
- co-organisation, avec le Tribunal administratif de Tunisie, d'un colloque international sur " Justice administrative et contentieux électoral " (Tunis, 12-13 décembre 2019) ;
- (Nouveau) rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe - Étude de synthèse sur les défis et problèmes récurrents (cf. [CDL-AD\(2006\)018](#)).

M. François Friederich présente les activités de la *Direction générale de la démocratie dans le domaine électoral* :

- Albanie : formation Bridge pour membres et fonctionnaires des commissions électorales locales (novembre) ; cette activité, qui a été définie avec la Commission électorale centrale, s'étendra jusqu'au début 2020 ;
- Bosnie-Herzégovine : Etude sur la violence contre les femmes politiques ; suite à une étude de l'Assemblée parlementaire portant notamment sur le harcèlement des femmes politiques, la DGII a décidé d'entreprendre une étude sur cette thématique en Bosnie-Herzégovine, en vue d'activités d'assistance dans la perspective des élections locales de 2020 – cela concerne la mise en place d'un code de bonne conduite au parlement et dans les organes élus, ainsi que des activités de sensibilisation ;
- Géorgie : coopération à l'élaboration d'un guide sur le contentieux électoral (novembre-décembre 2019), en coopération avec la Commission de Venise
- Géorgie : séminaire sur la résolution du contentieux électoral (29 novembre 2019), en coopération avec la Commission de Venise ;
- République de Moldova : Conférence post-électorale (décembre 2019) ; cette conférence fera suite aux élections locales ;
- Ukraine : préparation d'un guide de surveillance des médias au cours des élections pour les organisations de la société civile ; l'outil est déjà disponible, et une conférence sera

- organisée en décembre à la demande de la Commission électorale centrale sur l'utilisation des nouvelles technologies de vote ;
- présentation de la plateforme Elecdata : cette plateforme contient des informations sur l'organisation des élections, l'administration électorale, la législation électorale, les résultats, la participation et la représentation des femmes, la participation des jeunes ; elle a été mise au point en coopération avec le secrétariat de la Commission de Venise et le Tribunal électoral fédéral mexicain, responsables de la base VOTA.

## **8. Coopération avec l'OSCE/BIDDH**

L'OSCE/BIDDH informe le Conseil de ses activités actuelles et futures dans le domaine électoral. En particulier, l'OSCE/BIDDH observera avec les Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe et de l'OSCE les élections présidentielles au Bélarus. Elle observera aussi les élections parlementaires en Ouzbékistan. Elle organise de nombreuses activités sur les suites données à ses recommandations dans les Balkans occidentaux. Le manuel sur le contentieux électoral vient d'être publié, il sera suivi d'un manuel sur l'observation des élections, qui traitera notamment des médias sociaux.

Lord Foulkes souligne l'importance de la coopération entre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et l'OSCE dans le domaine électoral. Il se demande s'il ne serait pas possible d'avoir davantage d'activités d'observation en Europe occidentale et en Amérique du Nord. Mme Badalyan indique que de telles activités ne sont pas toujours possibles à cause des contraintes financières, et qu'elles dépendent des missions d'évaluation des besoins. M. Chahbazian indique qu'il est logique que l'Assemblée parlementaire se concentre sur l'observation des élections dans les Etats dont la législation a fait l'objet d'un avis de la Commission de Venise.

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

Le Conseil fixe sa prochaine réunion au jeudi 5 décembre 2019 à 10 h.

**LIST OF PARTICIPANTS / LISTE DES PARTICIPANTS****CED OCTOBER/OCTOBRE 2019****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 Eirik HOLMØYVIK  
 Mr Ben VERMEULEN (apologised/excusé)  
 Mr Pere VILANOVA TRIAS (apologised/excusé)

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

Mr Nikos ALIVIZATOS  
 Mr Josep Maria CASTELLÀ ANDREU  
 Ms Grainne McMORROW

*Secretariat / Secrétariat*

Mr Thomas MARKERT  
 Mr Pierre GARRONE  
 Mr Schnutz DÜRR  
 Ms Silvia GRUNDMANN  
 Mr Serguei KOUZNETSOV  
 Mr Mesut BEDIRHANOGLU

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

**CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES (CLRAE) / CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX (CPLRE)**Members / MembresMr 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 Vladimir PREBILIC, Chamber of Local Authorities/Chambre des pouvoirs locaux

Ms Rosaleen O'GRADY, Chamber of Regions/Chambre des régions

Secretariat / Secrétariat

Ms Renate ZIKMUND

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

Mr François FRIEDERICH

Mr Guillaume LOISEAU

**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 Lusine BADALYAN, Acting Deputy Head of Election Department

**EUROPEAN UNION / UNION EUROPEENNE****INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (INTERNATIONAL IDEA)****INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS (IFES)**

Ms Beata MARTIN-ROZUMIŁOWICZ, Director for Europe and Eurasia