



Strasbourg, le 17 novembre 2020

CDL-EL-PV(2020)002
Or. angl./fr.

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

69^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES
En ligne
Le 7 octobre 2020 à 14 h. 00

RAPPORT DE REUNION

1. Adoption de l'ordre du jour

Le Conseil adopte l'ordre du jour tel qu'il figure dans le présent document.

2. Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums

M. Kask informe le Conseil qu'une révision du code de bonne conduite en matière référendaire a été engagée en 2016, notamment pour tenir compte des évolutions problématiques liées à la fois à la procédure de lancement d'un référendum et à la substance des changements proposés. La Commission de Venise a travaillé en étroite collaboration avec l'Assemblée parlementaire, qui a adopté une recommandation sur la [**mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les Etats membres du Conseil de l'Europe**](#) ; elle a également coopéré avec le Congrès et le BIDDH.

Les lignes directrices n'ont pas pour but d'évaluer la pertinence des référendums, ni leur fréquence ou leur objet. Les référendums tendent à compléter la démocratie représentative. Les changements les plus importants par rapport au Code de bonne conduite en matière référendaire de 2007 concernent notamment le rôle d'un organe impartial dans le processus référendaire, y compris l'examen de la clarté de la question ; la fourniture équilibrée d'informations et l'organisation du référendum ; le rôle des partis politiques dans le processus ; la nécessité d'adopter une législation avec un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes ; la possibilité pour un organe non judiciaire de décider en dernier ressort s'il assure des garanties suffisantes d'indépendance et d'impartialité. Un quorum d'approbation ou une exigence de majorité spécifique sont acceptables pour les référendums portant sur des questions d'importance constitutionnelle fondamentale et de nouvelles lignes directrices ont été élaborées sur les effets des référendums.

Un projet de rapport explicatif sera soumis au Conseil lors d'une de ses prochaines réunions.

Dame Cheryl Gillan, présidente de la Commission des affaires politiques et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire, rapporteur sur la Résolution 2251(2019) [**Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les Etats membres du Conseil de l'Europe**](#), déclare que les lignes directrices révisées sont le résultat d'une coopération à long terme entre la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire, en particulier la Commission des affaires politiques et de la démocratie qu'elle préside. Elle rappelle les préoccupations concernant les processus référendaires et leur équité. Les éléments essentiels figurant dans la résolution de l'Assemblée ont été retenus par le rapport : les référendums devraient s'inscrire dans le processus de la démocratie représentative ; les principes de clarté de la question et d'équité de la campagne, ainsi que la nécessité de l'intervention d'un organe impartial tout au long du processus, ont été pris en compte. Elle fait également l'éloge du contenu des lignes directrices sur la transparence et les quotas. Elle invite la Commission de Venise à se pencher sur le rôle des assemblées de citoyens et d'autres mécanismes similaires dans ses travaux futurs. Après l'adoption du Code de bonne conduite en matière référendaire révisé, elle lancera un nouveau rapport pour que l'Assemblée approuve ces lignes directrices.

M. Dickson informe le Conseil que le Congrès prépare un rapport sur les référendums locaux qui devrait être soumis à la commission de suivi en février 2021. Ce rapport vise à adapter les recommandations sur les référendums au niveau local. Les référendums ajoutent des possibilités de prise de décision politique et sont complémentaires à la démocratie représentative. Il partagera avec le Conseil des informations sur les travaux du Congrès.

Le Conseil approuve les Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums (CDL-AD(2020)031).

3. Lignes directrices révisées sur la réglementation des partis politiques

M. Eşanu explique que le projet de lignes directrices est le résultat de longs et fructueux débats entre les rapporteurs et le groupe d'experts de l'OSCE sur les partis politiques. Ils ont examiné les deux principaux modèles de réglementation des partis politiques : le modèle libéral ou de libre marché qui, en général, donne la primauté à une grande liberté associative des partis politiques dans leur fonctionnement interne et externe, et le modèle égalitaire-démocratique, qui repose principalement sur les principes d'égalité et de démocratie internes et de concurrence loyale. Les lignes directrices ne privilégient pas un modèle par rapport à l'autre et n'ont pas pour but d'offrir des solutions uniformes aux Etats. Elles visent à identifier les principales normes de droit international existantes pour la législation sur les partis politiques applicables dans les deux modèles, ainsi qu'à fournir des exemples de bonnes pratiques pour les États.

Les lignes directrices sont principalement destinées aux législateurs chargés de rédiger les lois qui réglementent les partis politiques. Toutefois, elles peuvent également servir à d'autres autorités publiques, telles que le pouvoir judiciaire, les juristes, les défenseurs des droits de l'homme, etc. concernées par la réglementation des partis politiques. Elles ne doivent pas être interprétées comme une justification de restrictions indues sur les partis politiques et elles n'excluent pas les lois, les coutumes ou les accords offrant des conditions plus favorables aux partis politiques.

Le projet de lignes directrices souligne trois fonctions fondamentales des partis politiques : faciliter la coopération et la coordination des individus dans l'exercice de leurs droits fondamentaux d'association et d'expression ; renforcer la coopération et la coordination entre les titulaires de charges publiques, tant au sein des parlements qu'entre les différents niveaux et institutions de gouvernement ; fournir un moyen de relier les organisations de citoyens aux titulaires de charges par la formulation de programmes politiques entre lesquels les électeurs peuvent choisir et par la nomination et le soutien des candidats aux élections.

Le projet de lignes directrices développe onze principes concernant la réglementation des partis politiques : liberté d'association des partis politiques, présomption de légalité ; devoir de respect, de protection et de facilitation ; liberté d'expression et d'opinion ; pluralisme politique ; légalité et légitimité des restrictions ; nécessité et proportionnalité ; recours effectif ; égalité de traitement des partis politiques ; égalité de traitement par les partis politiques, mesures spéciales, démocratie interne ; bonne administration ; et responsabilité.

M. Marcin Walecki, chef du département de la démocratisation du BIDDH, rappelle que la première version des lignes directrices sur la réglementation des partis politiques avait été publiée en 2011 et que la nouvelle édition traitait de nouvelles questions de manière complémentaire. La deuxième édition des lignes directrices a développé des questions importantes telles que le financement des partis politiques, en particulier par des tiers, et la participation des femmes dans les processus des partis politiques.

Le Conseil approuve les lignes directrices révisées sur la réglementation des partis politiques (CDL(2020)025).

4. Rapport sur le droit électoral et administration des élections en Europe

En l'absence d'objections de la part des membres du Conseil et de la Commission de Venise, M. Kask dit que le Conseil prend note du rapport sur le droit électoral et administration des élections en Europe. De petits amendements techniques proposés par M. Carozza, d'accord avec les rapporteurs, seront intégrés dans la version finale.

Le Conseil prend note du rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe – étude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents (CDL-AD(2020)023).

5. Principes sur l'utilisation des technologies numériques et élections

M. Barrett informe le Conseil qu'après l'adoption du [rapport sur les technologies numériques et les élections](#), il a été décidé d'élaborer des principes à l'intention des législateurs et des principaux acteurs dans ce domaine, tels que les puissantes sociétés de l'Internet. Le contexte général est le défi posé à la démocratie. Un premier projet a été soumis au Conseil en juin, tandis que la version finale devrait être soumise à l'approbation du Conseil et à l'adoption de la Commission en décembre 2020 ; cela permettrait de la présenter à la réunion du Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI) du 15 au 17 décembre 2020.

M. Barrett souligne que la principale contribution provient de M. Vargas ; il se réfère au document intitulé "Cybersécurité pour les élections - Guide de bonnes pratiques du Commonwealth" et au travail du Centre Carter. Les principales modifications apportées à la version révisée ([CDL-EL\(2020\)002rev](#)) concernent le champ d'application du document, la suppression des contenus de tiers sur Internet (le texte a été harmonisé avec d'autres documents du Conseil de l'Europe) ainsi que l'Internet ouvert et la neutralité du Net. La version finale tiendra également compte des suggestions de l'IFES concernant, en particulier, le financement des campagnes.

M. Vargas souligne que le rapport porte essentiellement sur les questions relatives aux campagnes. Les technologies numériques ont un impact à la fois positif et négatif sur la démocratie. Le rapport vise à développer un ensemble de principes et aborde, par exemple, la responsabilité des fournisseurs d'accès à Internet et la manière dont les juges doivent traiter la question en conformité avec les droits de l'homme, y compris la liberté d'expression. Il souligne la pertinence de la coopération internationale.

6. Communication du secrétariat

Les activités suivantes ont eu lieu entre la 68^e et la 69^e réunions du Conseil des élections démocratiques :

- . participation au séminaire en ligne : « L'avenir du vote par internet » (16 juin 2020) ;
- . participation à l'audition en ligne de l'Assemblée parlementaire : « Les obligations des membres et la conduite d'élections démocratiques dans le contexte de la pandémie COVID-19 » (22 juin 2020) ;
- . assistance juridique à la mission d'observation de l'APCE à l'occasion du premier tour des élections présidentielles en Pologne, le 28 juin 2020 ;
- . participation à l'audition en ligne au Parlement géorgien : Modalités des élections pendant une pandémie (3 juillet 2020) ;
- . assistance juridique à la mission d'observation de l'APCE à l'occasion du deuxième tour des élections présidentielles en Pologne, le 12 juillet 2020 ;
- . participation à la visioconférence : "Renforcer le cadre juridique relatif aux élections" (Tunisie, 16 juillet 2020) ;

- . participation à un atelier en ligne : « Réflexions sur les recommandations du rapport de la Mission d'observation électorale de l'Union Européenne pour les élections présidentielles et législatives de 2019 » (Tunisie, 16 juillet 2020) ;
- . participation à la Conférence sur le vote électronique (Roumanie, 21 juillet 2020) ;
- . participation à un webinaire : « Organiser des élections en période de pandémie » (Monténégro, 25 août 2020) ;
- . participation à un webinaire : « Préparation à la sécurité des élections » (Géorgie, 4 septembre 2020) ;
- . participation à la conférence en ligne: « 29e Conférence annuelle de l'ACEEEO, élections et communications - Le rôle des administrations électorales dans la conduite et la facilitation d'une communication efficace » (8 septembre 2020) ;
- . participation à la 1^e réunion du groupe d'élaboration des politiques (PDG) du CAHAI (Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle) (21-22 septembre 2020) ;
- . participation à la 1^e réunion du Comité d'experts sur l'environnement des médias et la réforme (Strasbourg, 23-24 septembre 2020) ;
- . participation à un webinaire : « Administrer les élections en Europe pendant une pandémie » (24 septembre 2020).

Activités futures

- . co-organisation et participation à un webinaire : "Tenir des élections pendant une pandémie" organisé en coopération avec la Commission électorale centrale de la République de Moldova (en ligne, 15 octobre 2020) ;
- . participation à la 2^e réunion du groupe d'élaboration des politiques (PDG) du CAHAI (Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle) (15-16 octobre 2020) ;
- . co-organisation et participation à un webinaire : "Tenir des élections pendant une pandémie" organisé en coopération avec la Commission électorale centrale de Géorgie, (en ligne, 20 octobre 2020) ;
- . assistance juridique à la mission d'observation de l'APCE à l'occasion des élections parlementaires en Géorgie, le 31 octobre 2020 ;
- . 17^e Conférence européenne des administrations électorales, en ligne : « Droit électoral et administration des élections en Europe - Défis récurrents et bonnes pratiques » (Strasbourg, 12 et 13 novembre 2020).

Cette conférence portera sur les points suivants :

- les défis et problèmes récurrents du droit électoral et de l'administration des élections ;
- l'impact des situations d'urgence sur les processus électoraux, avec un accent particulier sur la crise du COVID-19.

7. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe : Elections locales et régionales dans les situations de crise majeure

M. Dickson présente un rapport publié par le Congrès le 28 septembre 2020 sur "Les élections locales et régionales dans les crises majeures", rappelle que dans de nombreux pays, les élections avaient été reportées en raison de la pandémie. La tenue d'élections libres et équitables qui ont lieu

périodiquement est une expression essentielle de la communauté politique, cependant, un report temporaire peut dans certaines circonstances être une décision responsable. Le rapport s'appuie sur les différentes approches adoptées en Europe et au-delà, lors des crises récentes et passées, et indique clairement qu'il existe un minimum de principes fondamentaux en matière d'élections démocratiques qui doivent être respectés.

M. Dickson souligne la tension entre l'exigence de protection de la santé et de la sécurité des personnes et le principe de la tenue d'élections périodiques dans le respect des normes internationales, relatives notamment aux campagnes électorales et plus particulièrement aux réunions publiques. Il rappelle l'équilibre nécessaire à trouver entre l'obligation des autorités de protéger et les droits fondamentaux. Le rapport indique que des modalités de vote différentes sont possibles, tel le vote par correspondance, qui exige un service postal très fiable et la confiance du public dans la sécurité du scrutin. Toute mesure d'envergure visant à surmonter les difficultés doit être soigneusement planifiée et un financement suffisant est nécessaire. Un report temporaire peut donc, dans certaines circonstances, être la décision la plus responsable.

M. Dickson informé par ailleurs le Conseil que du fait de la crise sanitaire, la mission d'observation des élections en Serbie ce printemps a dû être annulée. C'est dans cet esprit que le rapport propose des stratégies alternatives, notamment la tenue de réunions à distance avec les parties prenantes et la coopération avec les ONG nationales et les partenaires internationaux, qui pourraient permettre un certain degré d'observation.

M. Dickson souligne enfin l'importance de rassembler des expériences et d'identifier les meilleures pratiques face à une telle crise, en particulier par la poursuite de la coopération avec la Commission de Venise.

8. Coopération avec l'OSCE/BIDDH

L'OSCE/BIDDH informe le Conseil de ses activités actuelles et futures dans le domaine électoral. En raison de la crise du COVID-19, le format des activités d'observation électorale a été limité, mais ces activités ont eu lieu en Serbie, en Pologne, en Croatie et en Macédoine du Nord. Elles sont également prévues au Kirghizistan, au Tadjikistan, en Ukraine, en Géorgie, en République de Moldova et aux États-Unis. La base de données des recommandations électorales du BIDDH est désormais disponible à l'adresse suivante : <https://paragraph25.odhr.pl/>. Parmi les nouvelles publications, l'attention est attirée sur le rapport du BIDDH intitulé « Human Dimension Commitments and State Responses to Covid-19 pandemic », dont un chapitre est consacré aux élections et à l'observation des élections.

9. Date de la prochaine réunion

Le Conseil fixe sa prochaine réunion au jeudi 10 décembre 2020 à 10 h. (à confirmer selon que des sous-commissions auront lieu ou non). La réunion se tiendra en ligne.

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 Ben VERMEULEN

Mr Oliver KASK

Ms Janine OTÁLORA MALASSIS

Substitute Members of the CDE / Membres suppléants du CED

Mr Richard BARRETT

Mr Eirik HOLMØYVIK (apologised/excused)

Ms Katherina PABEL

Mr Pere VILANOVA TRIAS

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

Mr Nicos ALIVIZATOS

Mr Josep Maria CASTELLA ANDREU

Mr Nicolae ESANU

Mr Alberto GUEVARA CASTRO

Ms Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR

Ms Regina KIENER

Mr Francesco MANIANI

Mr José Luis VARGAS VALDEZ

Secretariat / Secrétariat

Ms Simona GRANATA-MENGHINI

Mr Schuntz DURR

Mr Pierre GARRONE

Ms Tanja GERWIEN

Mr Serguei KOUZNETSOV

Mr Gaël MARTIN-MICALLEF

Mr Ziya TANYAR

Experts

PARLIAMENTARY ASSEMBLY / ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE

Members / Membres

Mr Antonio GUTIÉRREZ, Committee on Legal Affairs and Human Rights/Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Mr Piero FASSINO, Committee on Political Affairs and Democracy/Commission des questions politiques et de la démocratie

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/excused)

Substitute members / Membres suppléants

Sir Christopher CHOPE, Committee on Legal Affairs and Human Rights/Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (apologised/excused)

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

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

Expert

Dame Cheryl GILLAN, Chairperson of the Committee on Political Affairs and Democracy

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

Ms Rosaleen O'GRADY, Chamber of Regions/Chambre des régions (apologised/excused)

Secretariat / Secrétariat

Ms Renate ZIKMUND

*Expert***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)*

Ms Ana RUSU, Senior Election Adviser

Mr Marcin WALECKI, Head of the Democratization Department

EUROPEAN UNION / UNION EUROPEENNE*European External Action Service (EEAS) / Service européen pour l'action extérieure (SEAE)*

Mr Gianfranco BOCHICCHIO, Policy Officer

*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