



Strasbourg, le 27 octobre 2016

CDL-EL-PV(2016)003*
Or. fr.

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

56^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Venise, le 13 octobre 2016 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.*

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

1. Adoption de l'ordre du jour

Le Conseil est invité à adopter l'ordre du jour tel qu'il figure dans le présent document.

2. Publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections - Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale

Lors de sa réunion de juin 2016, le Conseil a poursuivi ses réflexions sur la question de la publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections. Un projet de déclaration interprétative sur la question ([CDL\(2016\)034](#)) lui est soumis pour adoption.

Le secrétariat, qui a préparé le projet de déclaration, rappelle que ce document fait suite à des demandes exprimées par des participants au processus électoral, notamment en Arménie, de voir de telles listes publiées, afin d'éviter l'usurpation d'identité au détriment d'électeurs qui étaient sur la liste mais n'ont pas voté, en particulier parce qu'ils étaient *de facto* à l'étranger. En bref, le projet de déclaration interprétative est en faveur de possibilités effectives d'accéder à la liste des électeurs ayant participé aux élections, mais non de leur publication.

Le Conseil décide d'ajouter un point IV.4 à la déclaration, selon lequel « Ces règles ne modifient pas le droit de chaque électeur d'avoir accès à ses propres données. »

Le Conseil adopte la déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur la publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections (CDL-AD(2016)028).

3. Arménie - Code électoral

En juin 2016, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont approuvé un premier avis préliminaire conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de code électoral de l'Arménie dans sa version du 18 avril 2016 ([CDL-AD\(2016\)019](#)). Lors de la session, le ministre de la Justice de l'Arménie a demandé un nouvel avis conjoint sur la compatibilité des amendements au Code adoptés après la publication de l'avis préliminaire (le 30 juin) avec les recommandations formulées par ce dernier. Compte tenu de l'urgence (des élections locales ayant lieu en octobre 2016 et le Code électoral devant être modifié auparavant), la Commission a autorisé les rapporteurs à préparer un nouvel avis préliminaire et à l'envoyer aux autorités arméniennes avant la session d'octobre, ce qui a été fait le 19 juillet. Le Conseil est invité à entériner le deuxième avis préliminaire conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ([CDL-PI\(2016\)008](#)) sur le projet de code électoral de l'Arménie tel que modifié le 30 juin 2016 ([CDL-REF\(2016\)044](#); voir également les documents [CDL-REF\(2016\)042](#) et [043](#)), rédigé sur la base des observations de M. Barrett, de Mme Biglino, de M. Tanchev et de M. Vollan (expert de la Commission de Venise) ainsi que de M. Vasil Vashchanka (expert, OSCE/BIDDH).

M. Lappin présente le projet d'avis conjoint. L'Arménie a adopté une constitution révisée lors du référendum du 6 décembre 2015, passant d'un régime semi-présidentiel à un régime parlementaire. La nouvelle Constitution prévoyait l'entrée en vigueur du Code électoral le 1^{er} juin 2016 au plus tard. Le Code électoral est entré en vigueur à cette date.

Une session extraordinaire de l'Assemblée nationale s'est tenue les 27-30 juin 2016, durant laquelle deux lois ont été adoptées. La première vise à améliorer les aspects techniques du

processus ; son entrée en vigueur dépendait de l'adoption, avant le 1^{er} septembre 2016 d'une décision de la Commission électorale centrale sur la mise à disposition des moyens financiers nécessaires. La seconde loi contient les amendements qui prennent en compte certaines des recommandations présentées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans leur premier avis conjoint. Cette seconde loi est entrée en vigueur le 30 juillet 2016.

Le nouveau Code électoral, tel qu'amendé le 30 juin 2016, a pris en compte un nombre important de recommandations de l'avis précédent, notamment :

- Le délai de formation d'une coalition politique après le premier tour des élections, permettant d'éviter un second tour, a été multiplié par deux ;
- La consultation des listes électorales « tamponnées » a été rendue possible ;
- L'obligation, pour les observateurs citoyens, de passer un examen a été supprimée. Selon le projet de code, certaines dispositions des statuts des organisations citoyennes d'observation devaient être en vigueur depuis au moins trois ans au moment des élections ; ce délai a été réduit à un an, mais l'exigence correspondante n'a malheureusement pas été totalement supprimée ;
- L'obligation, pour le Président, de désigner la personne qui fera fonction de président de la Commission électorale centrale, ou un membre de la Commission, « en consultation avec les groupes parlementaires » a été ajoutée ;
- La représentation des femmes a été renforcée par l'augmentation des quotas minimaux pour chaque sexe sur les listes de candidats ;
- La Commission électorale centrale est désormais tenue d'élaborer et de publier des documents de formation pour les membres de toutes les commissions électorales, les spécialistes, les candidats, les mandataires, les observateurs et les électeurs.

Le premier avis conjoint avait recommandé de réexaminer les restrictions relatives au nombre de participants à une coalition. Cette recommandation n'a pas été suivie, comme quelques autres de moindre importance.

M. Lappin informe le Conseil qu'une mission d'évaluation des besoins est prévue avant les prochaines élections.

M. Dickson fait rapport sur la mission d'observation pour les élections locales du 18 septembre, dont les conclusions doivent être adoptées par la Congrès au courant de la semaine du 17 octobre. En dépit de certaines irrégularités, les élections ont été bien préparées et étaient en général conformes aux normes internationales. Certains problèmes se posent avec les électeurs à l'étranger ; M. Dickson rappelle que la résolution 369 (2015) du Congrès, sur les listes électorales et les électeurs résidant *de facto* à l'étranger, dispose que seuls les résidents aient le droit de vote. Le Congrès a apprécié qu'un large dialogue entre les forces politiques se soit tenu avant l'adoption du texte. Des projets pilotes d'usage des nouvelles technologies, notamment en matière de collecte des empreintes digitales, pourraient être organisés à l'occasion aussi bien des prochaines élections partielles et des élections générales de 2017 qu'à celle des élections locales partielles de février 2017.

Mme Granata-Menghini souligne que la ministre de la Justice avait promis qu'elle pousserait à l'adoption d'amendements à la loi, et qu'elle l'a fait. Le consensus entre la majorité et l'opposition doit être salué. L'échec de la loi prévoyant des innovations techniques était dû à une impossibilité de mise en œuvre. Les autorités, qui n'y étaient pas favorables et savaient que cela allait à l'encontre du Code de bonne conduite en matière électorale, ont alors accepté un large accès à la liste des électeurs ayant participé aux élections, à la demande de l'opposition et de la société civile.

Le Conseil ajoute à l'avis un paragraphe sur l'annulation de la première loi et la signature le 13 septembre 2016 d'un accord politique reflétant un large consensus.

La Commission entérine le deuxième avis conjoint préliminaire sur le Code électoral de l'Arménie (tel que modifié le 30 juin 2016).

4. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » - Code électoral

Suite à la demande de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, le Conseil est invité à examiner, en vue de son adoption, le projet d'avis conjoint (CDL(2016)030) de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le Code électoral de "l'ex-République yougoslave de Macédoine" tel qu'amendé le 9 novembre 2015 ([CDL-REF\(2016\)020](#)), rédigé sur la base des observations de M. Darmanovic, de M. Kask, de M. Vilanova Trias et de M. Donald Bisson (expert de l'OSCE/BIDDH).

M. Darmanovic présente le projet d'avis conjoint. Les amendements portent sur un certain nombre de recommandations formulées dans des avis antérieurs de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, ainsi que dans des rapports d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, en particulier celles relatives au principe du suffrage égal pour le vote à l'étranger, à la composition et aux compétences de la commission électorale nationale (CEN), aux règles du jeu équitables en termes de couverture médiatique pendant la période électorale, à la déclaration et au contrôle du financement des partis et des campagnes, aux délais accordés aux tribunaux pour statuer sur des contentieux électoraux, aux procédures de renforcement de l'exactitude des listes électorales, aux mécanismes d'encouragement de candidatures féminines.

Cela étant, un certain nombre de recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ne sont pas prises en compte et certaines lacunes et ambiguïtés doivent être supprimées. Il serait utile de procéder à un réexamen complet du code pour en harmoniser les dispositions et le mettre en accord avec d'autres lois applicables. Parmi les recommandations essentielles relatives aux élections législatives qui n'ont toujours pas été suivies d'effet figurent les suivantes :

- l'enregistrement des candidats, en particulier les recommandations relatives à la collecte des signatures ;
- la révocation des membres de l'administration électorale ;
- les règles de campagne restrictives relatives à la durée de la campagne et à la définition large des activités de campagne ;
- les auditions publiques sur les recours ;
- la redistribution périodique des sièges ou la redéfinition des circonscriptions par un organe indépendant.

M. Garrone indique que, lors de la visite d'une délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH qui a eu lieu à Skopje les 21-22 septembre 2016, les principales critiques ont visé non pas la loi mais la confusion entre le parti majoritaire et l'Etat ainsi que le clientélisme.

Mme Ravaud indique que l'un des principaux problèmes est l'absence de recensement. Cependant, un accord entre la majorité et l'opposition sur la mise à jour des listes d'électeurs est envisagée. En ce qui concerne les médias, un journaliste indépendant a été nommé pour suivre la campagne.

Mme Martin-Rozumilowicz souligne les progrès dans la tenue des listes ; cependant, un nouveau parti albanais a présenté un recours à la Cour constitutionnelle visant à l'annulation d'amendement récents ; si ce recours était admis, la mise à jour des listes électorales le serait aussi.

M. Lappin indique qu'une première équipe de l'OSCE/BIDDH se rendra dans le pays le 24 octobre, en espérant que les élections aient bien lieu le 11 décembre.

La Commission adopte l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le Code électoral de "l'ex-République yougoslave de Macédoine", tel que modifié le 9 novembre 2015 (CDL-AD(2016)032).

5. Communication du secrétariat

Depuis la réunion du Conseil de juin 2016, les activités suivantes ont eu lieu dans le domaine électoral et des partis politiques, que la Commission de Venise a organisées ou auxquelles elle a participé :

- Une réunion du groupe sur la réforme électorale en Ukraine (Strasbourg, 22-23 juin 2016) :

Le secrétariat présente cette réunion et son contexte. Au début mai 2016, le président de la Verkhovna Rada, M. Paruby, a créé un groupe de travail informel chargé de préparer une nouvelle loi sur les élections parlementaire en Ukraine. Ce groupe de travail est composé de parlementaires des différents groupes représentés au Parlement, ainsi que d'experts en droit électoral et de représentants des organisations publiques. La réunion tenue les 22-23 juin à l'initiative de la Commission de Venise a permis de discuter les possibilités d'amendements au droit électoral de l'Ukraine, concernant principalement le système électoral, les médias et les élections ainsi que les mesures pouvant être prises pour combattre l'abus des ressources administratives.

M. Markert indique que M. Buquicchio, lors d'une réunion avec le Président de la Verkhovna Rada, a été informé qu'il existe sept projets de réforme de la législation électorale. Nous ne savons pas à ce stade quel texte sera soumis au Parlement.

Mme Ravaud indique que les rapporteurs de l'Assemblée se rendront en Ukraine la semaine du 17 octobre.

- Une conférence sur « médias et élections » avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Berlin, 4 juillet 2016) ;
- Un atelier sur le financement politique (Kiev, 6 juillet 2016) ;
- Une conférence de la communauté de pratique sur les finances électorales (Londres, 19 juillet 2016) ;
- Une conférence sur l'évolution de la justice électorale au Mexique et dans le monde, organisée à l'occasion des vingt ans du Tribunal électoral mexicain (Mexico, 24-26 août 2016) ;

- L'assistance à long terme à la Commission électorale centrale de Géorgie (8 août – 16 septembre 2016), et une formation sur le contentieux électoral (Tbilissi, 17-18 septembre 2016) ;
- L'assistance juridique à la mission d'observation des élections parlementaires au Bélarus (11 septembre 2016) ;
- Un séminaire de formation sur le contentieux électoral (Chişinău, 13-15 septembre 2016) ;
- L'assistance juridique à la mission d'observation des élections parlementaires en Jordanie (20 septembre 2016) ;
- La 25^e conférence de l'ACEEEO (Tirana, 21-23 septembre 2016) ;
- L'assistance juridique à la mission d'observation des élections parlementaires au Maroc (7 octobre 2016) ;
- L'assistance juridique à la mission d'observation des élections parlementaires en Géorgie (8 octobre 2016).

Les activités suivantes sont prévues d'ici à la prochaine réunion du Conseil des élections démocratiques :

- L'assistance juridique à la mission d'observation des élections parlementaires au Monténégro (16 octobre 2016) ;
- La conférence régionale sur « le suivi des recommandations des missions internationales d'observation électorale dans les pays du partenariat oriental » (Venise, 24-25 octobre 2016) ;
- L'assistance juridique à la mission d'observation des élections présidentielles en Moldova (30 octobre 2016) ;
- L'assistance juridique à la mission d'observation des élections présidentielles en Bulgarie (6 novembre 2016) ;
- La réunion annuelle des experts sur les partis politiques (Varsovie, 11-12 novembre 2016) ;
- L'assistance juridique à la mission d'observation des élections parlementaires dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (11 décembre 2016).

Le Secrétariat présentera ces activités plus en détail à la demande des membres.

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 indique que l'OSCE/BIDDH a observé les récentes élections parlementaires au Bélarus, en Fédération de Russie, en Géorgie et en Lituanie. Il sera présent à l'occasion du deuxième tour en Géorgie, des élections présidentielles en République de Moldova (1^{er} et 2^e tour), des élections parlementaires dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », à

Saint-Marin et en Roumanie, et probablement lors des élections présidentielles en Ouzbékistan ; une petite équipe d'experts sera déployée en Autriche pour la répétition des élections présidentielles. Les missions ont été ou seront effectuées en coopération avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au Bélarus, en Géorgie, en République de Moldova et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». En 2017, des missions d'observation sont prévues en Arménie, aux Pays-Bas et au Turkménistan.

Un manuel sur les suites à donner aux recommandations en matière électorale a été publié. Deux nouveaux manuels sont prévus, sur le rôle des responsables de la sécurité publique et sur l'observation et la promotion des personnes handicapées pendant les processus électoraux.

L'OSCE/BIDDH a l'intention de démarrer un projet de trois ans dans les Balkans occidentaux sur les suites données à ses recommandations. Des activités sur la révision du Code électoral devraient bientôt commencer en Albanie, en coopération avec la Commission de Venise.

7. Prochaine réunion

Le Conseil est fixé sa prochaine réunion au jeudi 8 décembre 2016 à 10 h.

M. Dickson informe le Conseil qu'il a préparé un rapport sur l'abus des ressources administratives qui sera soumis au Congrès pour adoption la semaine du 17 octobre. Ce rapport fait suite aux travaux de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH en la matière et M. Dickson suggère de l'entériner lors de la prochaine réunion.

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)

Ms Maria del Carmen ALANIS FIGUEROA (excusé/apologised)
Mr Srdjan DARMANOVIC
Mr Aivars ENDZINS
Mr Oliver KASK (**Vice-Chair/Vice-Président**) (excusé/apologised)

Substitute Members of the CDE / Membres suppléants du CED

Mr Richard BARRETT (excusé/apologised)
Ms Paloma BIGLINO CAMPOS (excusée/apologised)
Mr Paul CRAIG (excusé/apologised)
Mr Ben VERMEULEN (excusé/apologised)

Secretariat / Secrétariat

Mr Thomas MARKERT
Ms Simona GRANATA-MENGHINI
Mr Pierre GARRONE

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
Ms Josette DURRIEU, Committee on Political Affairs and Democracy/Commission des questions politiques et de la démocratie (excusé/apologised)
Mr Jordi XUCLÀ, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe/Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (excusé/apologised)

Substitute members / Membres suppléants

Ms Eka BESELIA, Committee on Legal Affairs and Human Rights/Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (excusée/apologised)
Lord Donald ANDERSON, Commission des questions politiques et de la démocratie (excusé/apologised)
Mr Tiny KOX, Monitoring Commission/ Commission de suivi (excusé/apologised)

Secretariat / Secrétariat

Ms Caroline RAVAUD

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES (CLRAE) / CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX (CPLRE)

Members / Membres

Mr Stewart DICKSON, Chamber of Regions/Chambre des régions

Mr Jos WIENEN, Chamber of Local Authorities/Chambre des pouvoirs locaux **(Chair)**
(excusé/apologised)

Secretariat / Secrétariat

Ms Stéphanie POIREL

Expert

Mr Alain DELCAMP

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

Mr François FRIEDERICH (excusé/apologised)

OBSERVERS / OBSERVATEURS

ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE / ORGANISATION POUR LA SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPE (OSCE)

Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) / Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (BIDDH)

Mr Richard LAPPIN

EUROPEAN UNION / UNION EUROPEENNE

European External Action Service (EEAS) / Service européen pour l'action extérieure (SEAE)

Mr Emanuele GIAUFRET, Division of Democracy and Electoral Observation / Division de la démocratie et de l'observation électorale (excusé/apologised)

European Parliament / Parlement européen

Mr Pietro DUCCI, Democracy and Elections Unit / Unité de la démocratie et des élections (excusé/apologised)

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (INTERNATIONAL IDEA)

INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS (IFES)

Ms Beata MARTIN-ROZUMILOWICZ, Director for Europe and Eurasia