

L'INGÉNIERIE CONSTITUTIONNELLE  
ET L'EUROPE DE L'EST  
LE RÔLE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE  
POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

PAR

JACQUES ROBERT

Parmi toutes les organisations ou conseils qui, à un titre ou à un autre, s'occupent de l'évolution constitutionnelle des différents États du monde et, notamment, depuis la chute du mur de Berlin, de ceux qui se sont engagés – à l'Est – sur la voie de la démocratie, la Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de «Commission de Venise», occupe une place spécifique.

Créée par un accord partiel du Conseil de l'Europe (qui impose que seuls les États membres du Conseil qui y ont adhéré participent à ses activités et contribuent à son budget), son statut a été adopté par le Comité des Ministres le 10 Mai 1993.

Cette Commission est composée – depuis son origine – d'experts indépendants nommés, chacun, *intuitu personae*, par son gouvernement en raison soit de son expérience au sein des institutions démocratiques, soit de sa contribution au développement des disciplines juridiques ou politiques.

Ces personnalités viennent d'horizons différents. Certains sont professeurs de droit, d'autres juges des cours suprêmes ou constitutionnelles. Plusieurs sont d'anciens ministres ou d'anciens parlementaires. Des hauts fonctionnaires peuvent aussi y être nommés.

Ils siègent non point comme représentants de leur gouvernement (il y a autant de membres que d'États signataires) mais à titre personnel. Ils siègent à la Commission non point pour faire, d'aventure, prévaloir le point de vue de leurs mandants (ils ne reçoivent aucune instruction de leur gouvernement) mais pour donner – en toute indépendance – leur avis sur les différentes questions qui leur sont posées ou mener des études générales sur les problèmes qui leur sont soumis.

Ce n'est que pour tenir au courant leur gouvernement des travaux qu'ils accomplissent et des discussions qu'ils mènent avec leurs partenaires et collègues étrangers que certains rédigent, à l'issue de chacune des quatre sessions plénières annuelles que la Commission tient à Venise, un rapport résumant leur activité.

Les membres de la Commission sont désignés pour quatre ans et leur mandat est renouvelable. Tout gouvernement peut donc remplacer à l'issue de son mandat la personnalité qui l'a représenté mais, pour des raisons évidentes d'impartialité et d'indépendance, la Commission n'admet point qu'en cours de mandat, un représentant puisse être remplacé par un autre, à la suite, par exemple, d'un changement de gouvernement dans le pays qu'il représente. ...

A ce jour, presque tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont signataires de l'Accord partiel, à savoir : *Albanie, Allemagne, Andorre, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Georgie, Hongrie, Irlande, Islande, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, San Marin, Slovaquie, Slovaquie, République Tchèque, Turquie, Ukraine, Royaume Uni.*

La Commission a, par ailleurs, admis à siéger comme « membres associés » un certain nombre d'Etats européens qui ne sont pas encore membres du Conseil de l'Europe (comme l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Bosnie-Herzégovine...) et comme « observateurs » quelques Etats non européens : Argentine, Canada, République de Corée, Etats-Unis, Israël, Japon, Kazakhstan, Kirghizistan, le Saint-Siège, l'Uruguay. On ajoutera que la Commission de Venise entretient des rapports particuliers de coopération avec l'Afrique du Sud.

Les activités de la Commission sont multiples. On en retiendra trois, plus spécialement.

#### UNE FONCTION ESSENTIELLE D'« ASSISTANCE CONSTITUTIONNELLE »

La Commission est – avant tout – à la disposition non seulement des Etats membres mais des organes du Conseil de l'Europe (essentiellement l'Assemblée parlementaire ou le Secrétariat général du Conseil de l'Europe ou le Comité des Ministres) pour examiner toute question ou tout texte de nature constitutionnelle qui pourrait lui être soumis. En général, elle ne se cantonne pas aux seuls textes constitutionnels

proprement dits. Elle s'intéresse aussi aux lois sur les Cours constitutionnelles, aux lois électorales, ou aux autres lois touchant aux institutions démocratiques de l'Etat.

C'est souvent au cours de leur procédure d'élaboration, plutôt qu'au moment – ou après – leur adoption définitive, que la Commission est saisie des textes. L'intervention de la Commission aux différentes étapes de l'élaboration du texte et de son adoption facilite la prise en considération de ses commentaires.

Souvent, les textes définitivement adoptés intègrent de nombreuses propositions de modification avancées par la Commission. Cette dernière en est, évidemment, très satisfaite mais son objectif – et il faut bien ici insister sur ce point – n'est nullement de tenir la main du législateur étranger ou de faire pression sur lui.

La Commission n'a rien à imposer. Elle n'a d'ailleurs aucune « volonté collective » ni « avis unanime » a priori sur telle ou telle question. Elle est là pour dialoguer avec ses partenaires, échanger des idées avec eux, leur donner tous les renseignements qu'ils souhaitent, leur faire part de l'expérience – considérable – de ses membres... Ensuite, à chaque pays de *prendre dans la masse des informations et avis donnés par elle ce qui paraît lui mieux convenir*...

La Commission ne saurait avoir aucun amour propre, aucune susceptibilité qui – en l'espèce – apparaîtraient totalement déplacés. A tout le moins demande-t-elle que ce qu'elle propose soit considéré comme offre désintéressée et ne suscite aucun procès d'intention!

La formulation des avis qui lui sont demandés emprunte des cheminement variés. Aucun formalisme dans les procédures.

L'avis peut se présenter sous la forme d'une consultation, donnée par deux, trois ou quatre membres de la Commission désignés par elle, puis ratifiée par la Commission en session plénière. Il peut émaner aussi d'un travail collectif mené par quelques membres de la Commission et le Secrétariat de la Commission (qui joue un rôle essentiel de synthèse et de coordination). Il peut enfin résulter d'une mission opérée sur place par un groupe d'experts qui remettra son rapport, après étude et vote, le cas échéant, par l'ensemble de la Commission.

Cette activité d'assistance et de conseil se déploie, sans aucune différenciation, au profit de tous les Etats qui souhaitent avoir, sur telle ou telle question posée par l'évolution de leur régime politique, un avis ou une étude particulière.

On comprendra que les demandes ont plutôt émané – ces dernières années – des pays de l'Europe centrale et orientale ou de l'ex-URSS, qui ont été confrontés à d'immenses problèmes de restructuration et de démocratisation.

Mais la Commission n'a point voulu pour autant mésestimer les difficultés que pourraient, de leur côté, rencontrer les grandes démocraties et l'habitude s'est prise de ménager, au cours de chaque session plénière de la Commission, un petit temps d'information sur les pays qui, depuis la réunion précédente, avaient eu à résoudre certains problèmes constitutionnels ou poursuivaient encore une réflexion sur eux.

Ainsi le signataire de ces lignes a-t-il été amené, au cours de l'année 2000, à faire, à propos de la France, à l'intention de ses collègues de la Commission, un exposé sur le problème du quinquennat (ses avantages et ses inconvénients), sur la question de l'ordre chronologique des deux prochaines élections de 2002 (législatives et présidentielles), sur la responsabilité pénale du Chef de l'Etat...

Cette information réciproque des membres de la Commission est essentielle. Car chacun se trouve ainsi à même d'apprécier la nature et l'importance des problèmes constitutionnels qui se posent un peu partout et de mesurer, par là même, la gravité ou... l'originalité des siens!

Il va sans dire que dans cette activité – foisonnante, multiple et passionnante – d'assistance et de conseil, la Commission ne saurait oublier que – par essence – sa mission doit toujours s'inscrire dans le cadre des trois principes de base du patrimoine constitutionnel européen (la démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit) qui demeurent les inébranlables fondements de l'activité du Conseil de l'Europe.

#### UN DEUXIÈME TYPE D' ACTIONS : LES ÉTUDES THÉORIQUES SUR QUELQUES GRANDES QUESTIONS JURIDIQUES ET POLITIQUES

Ces études résultent soit de travaux de type universitaire conduits au sein de sous-commissions spécialisées qui débouchent sur un document écrit qui, rédigé par un petit groupe de membres de ces sous-commissions épaulées par le Secrétariat, est soumis, discuté puis approuvé – ou rejeté – par la Commission en séance plénière, soit de la tenue de Séminaires « UNIDEM » qui se tiennent dans un pays membre sur un thème donné et dont les « actes » font l'objet d'une publication.

On prendra quelques exemples.

1. – Au titre des grandes études, on citera « *L'Etat fédéral et régional* »

Ce thème est d'une très grande actualité. La tendance à un accroissement des compétences des entités inférieures à l'Etat est l'un des traits majeurs des développements constitutionnels de ces dernières années. L'étude faite par la Commission de Venise présente les divers aspects du fédéralisme en Europe et en Amérique du Nord, mettant notamment l'accent sur la répartition des compétences et sur les relations entre l'Etat central et les entités.

Sur les *partis politiques*, deux études parallèles ont été menées. L'une sur leur financement, l'autre sur leur interdiction.

S'agissant du *financement* des partis politiques, dont le signataire de ces lignes a dirigé le groupe de travail et rédigé – avec l'aide du Secrétaire – le rapport final, il a été préalablement envoyé à tous les membres de la Commission un questionnaire évoquant toutes les questions que posait un problème d'une telle importance. C'est à partir des réponses à ce questionnaire (nous en avons reçu plus de quarante) qu'une première synthèse a pu être faite des différentes solutions retenues par les pays. Cette synthèse a permis ensuite, non seulement de faire le point sur les voies communes et les solutions voisines mais de tenter, à partir de toutes ces expériences, plus ou moins réussies, de dégager quelles pourraient être les grandes lignes à proposer.

Les questions à évoquer étaient multiples : qu'est ce qu'un parti politique? Les partis doivent-ils être financés officiellement ou laissés libres du choix de leurs ressources? Le financement « officiel », s'il est prévu, doit-il être public ou privé? S'il est public, doit-il aider le parti uniquement au moment des campagnes électorales ou d'une manière permanente, pour son fonctionnement? Comment se fera la répartition des fonds étatiques? Sur quelles bases? Si le financement privé est également permis, toute personne, physique comme morale, pourra-t-elle aider le parti dans les proportions qu'elle fixera? Ou y aura-t-il un seuil à ne point franchir? S'agissant des dépenses, seront-elles plafonnées? Et en cas de dépassement – découvert par quelle autorité de contrôle? – quelle sera la sanction? L'invalidation du candidat élu, l'inéligibilité des autres, le non-remboursement du forfait – s'il est prévu – de l'Etat?

Nous avons minutieusement examiné tous ces problèmes à la lumière de toutes les expériences respectives des Etats et avancé – modestement – sur certains, nos préférences.

Il ne s'agissait en aucun cas pour nous d'imposer – voire seulement de proposer – comme étant les meilleures – quelques solutions définitives, mais de suggérer quelles pourraient être – entre plusieurs – les solutions à préférer, parce que présentant peut être le plus d'avantages ou seulement le moins d'inconvénients.

Le rapport final présenté a été adopté par la Commission, en séance plénière, à l'unanimité de ses membres.

De la même manière, à propos de *l'interdiction des partis politiques*, un certain nombre de points communs ont été dégagés. Il a, par exemple, été noté qu'en dehors des pays qui ne prévoient aucune règle en ce domaine et se contentent d'appliquer les dispositions générales sur les associations, les partis politiques bénéficiaient en général partout de la liberté d'association, les mesures restrictives de celle-ci devant respecter le principe de proportionnalité. Dès lors, il en résultait à l'évidence qu'une interdiction n'était concevable que dans des circonstances exceptionnelles.

Il n'étonnera personne qu'à plusieurs reprises le problème des *minorités* ait retenu l'attention de la Commission. Elle a ainsi étudié tout à la fois les modalités de leur protection et leur participation à la vie politique de l'Etat sur le territoire duquel elles résident. De même, la Commission s'est également penchée sur le droit électoral qui leur est applicable.

A ce dernier titre, la Commission a pu remarquer que plus le système électoral retenu était proportionnel, plus les minorités – soit dispersées, soit peu nombreuses – avaient de chances d'être représentées; également que lorsque les listes n'étaient pas bloquées, le choix de l'électeur pouvait mieux prendre en considération l'appartenance des candidats à des minorités; surtout que la reconnaissance du statut de circonscription à un territoire où une minorité a une solide implantation, voire est majoritaire, facilite sa représentation dans les organes élus...

Les problèmes de *droit international* n'ont point – de leur côté – été absents des préoccupations de la Commission.

Celle-ci a notamment étudié *les fondements de la politique étrangère*, comparant entre eux un grand nombre d'Etats ayant des cultures juridiques différentes pour mettre en lumière les éléments communs à ces Etats.

Elle aura noté que si, à l'évidence, l'exécutif garde, dans la conduite de la politique étrangère, la responsabilité principale, les Parlements

nationaux qui, trop longtemps, ont été tenus à l'écart, y semblent de plus en plus impliqués.

2. – La Commission, parallèlement à ces vastes travaux de fond, a mené des études ponctuelles sur certains thèmes d'actualité à l'occasion de Séminaires organisés alternativement dans l'un ou l'autre des Etats signataires.

C'est généralement une Université qui fournit la logistique d'accueil sur place, la Commission choisissant, en accord avec cette Université, un sujet de réflexion qui intéresse les deux parties. Souvent, l'Université qui propose d'organiser chez elle un séminaire UNIDEM suggère elle-même en même temps le thème de réflexion.

Ainsi en a-t-il été de « *Nationalité et succession d'Etats* », Séminaire qui s'est tenu à Vilnius en Mai 1997, des « *nouvelles tendances du droit électoral dans la grande Europe* » (Sarajevo, Avril 1998), du « *patrimoine constitutionnel européen* » (Montpellier, Juillet 1998).

Ce dernier séminaire de Montpellier présentait l'originalité d'être divisé en deux parties. Dans une première partie, les participants ont travaillé sur la base d'un questionnaire sur la définition et la valeur juridique du principe de dignité de la personne humaine. Dans la seconde, des praticiens, généralement membres de cours constitutionnelles, étaient conviés à se prononcer sur un cas fictif.

Le signataire de ces lignes, qui a assisté à ce Séminaire, peut attester de l'intérêt pris par l'ensemble de l'auditoire à cette expérience nouvelle de juxtaposition à des exposés académiques de discussions pratiques à partir d'une hypothèse concrète.

En Septembre et Octobre 1998 un Séminaire en trois parties s'est déroulé dans les capitales de chacun des Etats caucasiens sur le thème de « *La répartition des pouvoirs* ». L'accent a été mis sur la pratique des Etats démocratiques qui, forts de l'expérience acquise, depuis quelques siècles pour certains, d'une vie politique vivante et pluraliste, conduit inlassablement, malgré traverses et déceptions, à la recherche d'un indispensable équilibre entre pouvoir exécutif et législatif, sous le contrôle d'un pouvoir judiciaire fort et indépendant dont la Cour constitutionnelle est la plus haute instance.

La méthode du Colloque de Montpellier a été reprise, l'année suivante, à l'occasion du Séminaire de Brno (Septembre 1999) sur « *Le droit à un procès équitable* ». Théoriciens et praticiens ont débattu de la situation des Etats signataires de l'accord partiel au regard de la Convention européenne des droits de l'homme.

On mentionnera également la Conférence de Dublin qui s'est tenue en Mars 2000 sur « *La protection des droits de l'homme au XXI<sup>e</sup> siècle* ».

Comment s'imbriquent ou se complètent les différentes institutions européennes (Conseil de l'Europe, OSCE, Union Européenne) et comment collaborent les organismes d'un même ensemble (Cour européenne des droits de l'homme, Assemblée parlementaire, Comité des Ministres...), tel fut le sujet principal de discussion. L'accent fut également mis sur les implications à venir du projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

On pourrait multiplier les exemples de ces séminaires réussis qui permettent non seulement aux membres de la Commission de Venise de se mieux connaître en se rendant visite régulièrement chez eux, mais aussi de comprendre sur place le contexte de chacun et de saisir avec plus d'exactitude l'importance – différente selon les latitudes – des problèmes rencontrés.

Ainsi, à Nancy, en Novembre 1997, s'est tenu un Séminaire UNIDEM consacré aux « *Mutations de l'Etat-nation à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle* ». Il a été montré, lors de ce Séminaire, comment la notion d'Etat-nation, au cours du temps, s'est construite et renforcée, puis s'est affaiblie par une transformation qui a pu prendre successivement les deux formes contradictoires de la dissociation et de l'association, tout particulièrement dans le cadre de l'intégration européenne.

L'organisation de ces séminaires, dont la charge incombe au Secrétaire général de la Commission, a – en outre – l'avantage de faire appel assez souvent, quand les membres de la Commission sollicités ne sont pas disponibles, à des experts de différentes nationalités qui constituent pour la Commission une réserve précieuse de compétences auxquelles elle sait pouvoir faire appel quand le besoin s'en fait sentir.

On notera enfin que, tout dernièrement, dans le cadre de ces Séminaires UNIDEM, l'Université de Trieste a pris l'initiative de proposer d'organiser chez elle un Séminaire de formation juridique de la fonction publique.

L'expérience semble particulièrement intéressante. Il s'agit de proposer aux neuf Etats de la Méditerranée orientale d'envoyer chacun trois participants à des séminaires se déroulant sur l'ensemble de l'année (chaque séminaire portant sur un thème différent).

Les thèmes retenus pour l'année 2001 ont été : l'Administration et l'administré à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme ; le principe de non-discrimination et la protection des mino-

rités ethniques, culturelles et linguistiques ; le contrôle de l'Administration ; la garantie de la propriété dans les nouvelles démocraties de l'Est ; l'efficacité du service public et les droits fondamentaux des fonctionnaires.

#### LA TROISIÈME ACTIVITÉ DE LA COMMISSION : LA COOPÉRATION AVEC LES COURS CONSTITUTIONNELLES DES DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES

Il s'est vite avéré essentiel qu'anciennes et nouvelles démocraties échangent informations et idées dans le domaine de la jurisprudence de leurs Cours ou Conseils respectifs.

Ainsi, dès 1991, a été créé un « *Centre sur la justice constitutionnelle* » centre de documentation chargé de collecter et de diffuser la jurisprudence des Cours.

Ce Centre a créé un « *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* » et une « *base de données CODICES* ».

Le *Bulletin*, qui paraît trois fois par an, a été lancé en janvier 1993.

Il contient les résumés des décisions les plus importantes transmises par les Cours et Conseils constitutionnels de plus de 50 pays, ainsi que par la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de Justice des Communautés européennes. Il paraît en anglais et en français. Complété par des *Bulletins spéciaux* sur les descriptions des Cours et sur leurs textes de base, sur leurs grands arrêts (rendus avant 1993), le *Bulletin* est non seulement utile aux Cours elles-mêmes, pour se mieux connaître, mais aussi aux universitaires et chercheurs qui ont ainsi à leur disposition un inestimable instrument de référence.

La *base de données*, appelée *CODICES*, a été – elle – créée au Secrétariat de la Commission à Strasbourg. *CODICES* représente plus de 10.000 pages de texte imprimé. Outre les 2000 résumés publiés dans le *Bulletin*, elle contient près de 2000 textes intégraux de décisions, de nombreuses constitutions. *CODICES* est disponible sur CD-ROM ainsi que sur Internet.

On n'oubliera pas de noter que le *Bulletin* a un atout considérable pour *CODICES* : le *thesaurus systématique*, régulièrement mis à jour pour prendre en compte les nouveaux développements de la jurisprudence constitutionnelle.

Pour animer ce Centre et développer les échanges d'informations entre les différentes Cours et Conseils, des *agents de liaison* des Cours constitutionnelles et juridictions aux compétences équivalentes ont été désignés par chaque pays. Ils se réunissent régulièrement dans le cadre de la sous-commission sur la Justice constitutionnelle.

On rappellera à ce propos que la Commission de Venise comprend 13 sous-commissions : Justice constitutionnelle, Etat fédéral et régional, Droit international, Protection des minorités, Réforme constitutionnelle, Institutions démocratiques, UNIDEM, Afrique du Sud, Bassin méditerranéen, Pouvoirs d'exception, Amérique Latine, Affaires administratives, Europe du Sud-Est.

On aura compris la charge lourde – écrasante parfois – qui pèse sur cette Commission, sollicitée de toutes parts et dont chaque année voit la mission grandir. Non seulement de nouveaux Etats y entrent, qui apportent leurs problèmes spécifiques, mais l'audience et le prestige acquis au cours des vingt années passées conduisent de plus en plus d'Etats non-européens à s'adresser à la Commission pour recueillir ses avis et ses conseils, et utiliser, à leur tour, ses précieuses sources d'information.

Nous étions une quinzaine au départ. Nous sommes aujourd'hui près de 80!...

La Commission se pose donc dès à présent la question de la transformation de ses structures, du statut de chaque catégorie de ses membres, de la distribution du travail et des charges pour faire face aux nouveaux afflux et aux nouvelles sollicitations. Elle mesure son succès à l'ampleur des défis qui lui sont adressés.

Les membres de la Commission savent qu'ils doivent se rendre de plus en plus disponibles pour apporter la participation active que l'on attend d'eux. Le travail ne peut pas être accompli toujours par les mêmes. Il faut une mobilisation générale.

Ce n'est qu'à ce prix que la Commission de Venise pourra continuer à contribuer efficacement à la reconnaissance – que nous souhaitons solennelle et définitive – par le nouveau siècle, de l'impérieuse nécessité de la démocratie, des droits de l'Homme et de la prééminence du droit.

## ELECTION RIGGING AND THE SURVIVAL OF THE ONE PARTY STATE IN SERBIA FROM 1990 TO 2000

BY

VLADIMIR GOATI

### THE NATURE OF THE REGIME

There is no doubt that on October 5, 2000 a fundamental change took place in the political regime in Serbia personified by Slobodan Milosevic. Writers do not, however, agree on the nature of the regime and their appraisals vary vastly, ranging from «semi-democracy» to «authoritarian pluralism» and «Caesarism» to «soft dictatorship», thus following different theoretical and philosophical traditions and schools of thought. While not entering on this occasion into the advantages and disadvantages of such definitions, we will set out our own evaluation of the nature of the Serbian political regime from 1990 until 5<sup>th</sup> October 2000, taking as a starting point the conceptual framework proposed by Larry Diamond (1) which – in my opinion – offers the best means of comparison between the regimes of post-Communist countries and those of countries with a stable democracy. Diamond starts from the point of view that a simply dichotomy, classifying regimes into either authoritarian or democratic is too approximate, because both groups include regimes which vary considerably. Therefore, instead of two types, he provides the following typology of five regimes: authoritarian regime, «pseudo democracy», elected democracy, median, (in between elected democracy and liberal democracy) and liberal democracy. The first two types belong to the *genus* of authoritarian and the remaining three types to *genus* of democratic regimes. In fact he perceives an evolutionary pattern, beginning with authoritarian regime (Diamond defines this as a «residual category»), followed by «pseudo democracy» – a more liberal variant of the original regime –, followed by elected democracy providing (notwithstanding its limita-

(1) LARRY DIAMOND, «Is the Third Wave Over», *Journal of Democracy*, 1996, N° 3, pp. 20-38.

# LA RÉINVENTION DE L'ÉTAT

Démocratie politique et ordre juridique  
en Europe centrale et orientale

SOUS LA DIRECTION DE

Slobodan MILACIC

*Colloque international*  
*Paris, Sénat – Palais du Luxembourg*  
*5 et 6 avril 2002*

**BRUYLANT**  
**BRUXELLES**  

---

2 0 0 3