



Strasbourg, le 8 avril 2008

CDL-EL-PV(2008)001*
Or. fr.

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

**24^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES**

Venise, le 15 mars 2008 à 14 h 30

RAPPORT DE REUNION

**Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidaît 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.
<http://venice.coe.int>*

1. Adoption de l'ordre du jour

Le Conseil adopte son ordre du jour tel qu'il figure dans le document CDL-EL-OJ(2008)001ann.

2. Règles spécifiques sur le droit de vote des minorités nationales

Objet traité en réunion conjointe du Conseil des élections démocratiques et de la sous-commission sur la protection des minorités

Lors de ses 18^e et 22^e réunions (16 octobre 2006 et 18 octobre 2007), le Conseil des élections démocratiques a examiné la question du double vote des personnes appartenant à des minorités nationales, sur la base d'un document préparé par le Bureau du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (HCMN) et de commentaires préparés par Mme Durrieu ([CDL-EL\(2006\)029](#) et [CDL-EL\(2007\)025](#)) et M. Bartole ([CDL-EL\(2007\)020](#)).

Sur la base de ces documents et de la discussion qui s'est tenue lors de la 22^e réunion du Conseil des élections démocratiques, le secrétariat a préparé un document de synthèse ([CDL-EL\(2008\)002](#)) qui vise à présenter les points sur lesquels les rapporteurs sont en accord, mais aussi ceux sur lesquels subsistent des divergences. Suite à des remarques des rapporteurs, un document révisé, incluant les modifications proposées par écrit par les membres, leur sera renvoyé pour qu'ils indiquent les points avec lesquels ils auraient été indiqués à tort comme en accord.

M. Bartole indique qu'il n'a rien à ajouter à sa contribution. Le double vote dévie du principe d'égalité, mais la protection des minorités peut conduire à effectuer certaines corrections (discrimination à rebours). Les restrictions aux principes fondamentaux doivent être aussi limitées que possible. L'histoire, la situation géographique des minorités, notamment, peuvent être des éléments à prendre en compte. Le double vote pourrait être adopté comme mesure transitoire en cas de nécessité.

Mme Durrieu considère qu'il existe d'autres exceptions moins restrictives au principe du suffrage égal, qui touchent à l'égalité de la force électorale. Il ne faut pas déroger au principe de l'égalité de décompte, mais utiliser tous les autres mécanismes possibles pour assurer la représentation des minorités.

Une discussion s'ensuit. En particulier, M. Velaers considère que le double vote peut, pendant une période donnée, être le seul moyen de garantir la représentation et la participation des minorités à la politique « générale ». Il soumettrait l'existence du double vote à trois conditions : qu'il soit prévu dans la Constitution ou un autre texte supérieur à la loi ordinaire ; qu'aucune alternative ne permette de parvenir au même résultat ; que le système soit temporaire.

M. Drzewicki remercie la Commission et le Conseil des élections démocratiques pour leur travail. La question du double vote se pose en Croatie. De toute manière, il ne doit être envisagé que lorsque aucun autre système ne permet la représentation des minorités.

M. Nick estime que le principe « une personne – une voix » ne concerne traditionnellement pas la question des minorités, mais la suppression des inégalités. Le double vote est plutôt un cas de discrimination positive. Le Parlement croate n'a pas accepté à ce jour d'introduire le double vote.

Mme Haller considère qu'il faut en général éviter la « mono-identité ». Celle-ci est encouragée par le double vote.

MM. Mifsud Bonnici et Gross soulignent que la question du double vote ne se pose que pour les petites minorités, les autres étant représentées d'une manière ou d'une autre.

M. van den Brande conclut la discussion comme suit. L'objectif est une démocratie intégratrice et participative. Le double vote peut être un instrument de prévention des conflits, et contribuer à l'intégration et à la participation (des minorités dans la vie et les partis politiques de la majorité). Il ne peut être prévu qu'en conformité avec le principe de la proportionnalité, pour de petites minorités, dans des situations transitoires et à certaines conditions.

Une nouvelle réunion conjointe du Conseil des élections démocratiques et de la sous-commission sur la protection des minorités aura lieu le jeudi 12 juin à 12 h., en vue de l'adoption de l'avis de la Commission en plénière, en présence du Haut Commissaire de l'OSCE pour la protection des minorités nationales.

Le Conseil charge le secrétariat de préparer, en coopération avec les rapporteurs, un avis à adopter lors de la prochaine session, sur la base des conclusions ci-dessus.

15 h 30

Réunion du Conseil des élections démocratiques

3. Election d'un(e) président(e) et d'un(e) vice-président(e)

Le Conseil élit M. van den Brande comme président et MM. Mifsud Bonnici et Gross comme vices-présidents.

4. Code de bonne conduite en matière de partis politiques

Le 12 mars 2007, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la résolution [1546\(2007\)](#) sur le Code de bonne conduite des partis politiques, qui invite la Commission de Venise à élaborer un code de bonne conduite des partis politiques prenant en compte les éléments retenus dans ladite résolution.

Le Conseil a traité de la question lors de ses 21^e et 23^e réunions (juin et décembre 2007 ; voir en particulier le document [CDL-EL\(2007\)044](#)). Lors de sa 23^e réunion, il a demandé aux rapporteurs de préparer un premier projet de Code de bonne conduite en matière de partis politiques pour sa réunion de juin 2008.

Le secrétariat informe le Conseil de l'avancement des travaux. Les rapporteurs continuent leur travail sur le projet de Code. Actuellement, ils sont en train d'étudier les différents dispositions des statuts des partis politiques concernant :

1. les élections des organes statutaires des partis ;
2. la responsabilité sur le plan interne ;
3. les procédures pour la préparation des listes électorales et la présentation des candidats.

Si les membres du Conseil ont à leur disposition des informations sur l'organisation interne des partis dans leurs pays, ils sont invités à les transmettre au secrétariat.

5. Arménie

Le secrétariat informe le Conseil des derniers développements relatifs au droit électoral de l'Arménie, notamment à l'occasion des élections présidentielles du 19 février 2008. Un avis sur les derniers amendements au code électoral pourrait être présenté lors de la prochaine réunion.

En vue de l'élection présidentielle du 19 février 2008, le secrétariat de la Commission de Venise a réalisé deux activités de terrain, qui se sont inscrites dans le cadre du plan d'action du Conseil de l'Europe relatif à l'élection présidentielle de 2008.

La Commission a ainsi organisé un séminaire sur la tenue et l'organisation des élections pour le personnel de la Commission électorale centrale et des ONGs engagées dans le processus électoral du 11 au 13 décembre 2007.

La Commission a également organisé un séminaire pour des juges traitant du contentieux électoral, le 26 janvier 2008, en coopération avec l'Association du Barreau américain en Arménie.

La Commission a enfin assisté l'Assemblée parlementaire sur le plan du conseil juridique lors de la mission d'observation électorale des 18-20 février 2008, en envoyant un expert électoral auprès de la délégation.

Un avis final sur le code électoral de l'Arménie tel que révisé est en cours de préparation en coopération avec l'OSCE-BIDDH, pour adoption en principe à la session de juin de la Commission.

M. Gross demande que cet avis tienne compte des problèmes pratiques apparus lors des dernières élections et qui ont leur source dans la loi.

6. Azerbaïdjan

Suite à la demande des autorités de l'Azerbaïdjan, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont élaboré un projet d'avis intérimaire sur le projet d'amendements du Code électoral de l'Azerbaïdjan (projet d'amendements [CDL\(2008\)029](#), Code électoral de l'Azerbaïdjan [CDL\(2003\)047](#)), sur la base des commentaires de MM. Endzins, Paczolay et Pilgrim, qui a adopté par la Commission lors de sa session des 14-15 mars (CDL-AD(2008)003).

En outre, le secrétariat informe le Conseil que les rapporteurs de la Commission de Venise et du BIDDH ont rencontré les représentants des autorités les 7 et 8 février 2008 pour discuter des problèmes posés par le projet (sur la base des recommandations précédentes). Lors de cette réunion, plusieurs questions ont pu être clarifiées, relatives notamment au contentieux, à la responsabilité des autorités régionales et locales en cas de violation du Code électoral, à l'enregistrement des candidats, etc. Malheureusement, aucun progrès n'est à signaler dans le domaine de la composition des commissions électorales. Les rapporteurs espèrent que le Parlement se penchera sur cette question au moment de la discussion du projet d'amendements (prévue en mars) en prenant en considération la table ronde sur ce sujet organisé à Baku en novembre 2007.

7. Belgique

Les autorités belges ont demandé au Conseil de l'Europe d'évaluer la conformité d'un projet relatif au vote électronique en Belgique (« BeVoting Study ») avec la recommandation [\(2004\)11](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes juridiques,

opérationnelles et techniques relatives au vote électronique. Le projet propose cinq solutions pour le développement du vote électronique en Belgique. La Direction générale de la démocratie et des affaires politiques a préparé une expertise sur la question, qui a été transmise aux autorités belges. L'expertise constate que, si le scénario prioritaire soumis à son appréciation est retenu, seules quelques aménagements sont nécessaires. Le Conseil est invité à prendre note de l'expertise.

Le Conseil prend note de l'expertise intitulée « Compatibilité de l'étude « BeVoting » avec la Recommandation (2004) 11 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique ».

8. Bosnie-Herzégovine

Suite aux amendements apportés depuis 2006 à la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont été invités à apporter leurs commentaires sur la loi telle que révisée (projet d'amendements [CDL-EL\(2008\)003](#), loi électorale de la Bosnie-Herzégovine [CDL\(2001\)089](#)). Un projet d'avis commun des deux organisations est présenté au Conseil, sur la base des commentaires de MM. Pilgrim, Sanchez Navarro et Torfason ([CDL-EL\(2008\)004](#)).

MM. Olszewski et Torfason présentent l'avis. La plupart des amendements sont de nature technique. Parmi les points positifs, on peut noter certains changements dans la composition de l'administration électorale et des dispositions permettant une meilleure participation des femmes (qui pourraient toutefois être améliorées). Toutefois, un certain nombre de recommandations fondamentales restent à prendre en considération. Elles concernent en particulier les restrictions à l'éligibilité basées sur l'appartenance ethnique, les inégalités de représentation entre circonscriptions et certains problèmes en matière de recours, touchant notamment le droit d'être entendu.

Les amendements adoptés le 7 mars par le parlement n'ont pas pu être pris en considération dans la rédaction de l'avis. Dès lors, le texte devra être complété par les rapporteurs avant sa transmission aux autorités. Le texte final sera soumis à la session plénière de juin.

Le Conseil charge le secrétariat, en coopération avec les rapporteurs, de réviser l'avis sur la base des amendements du 7 mars 2008, et de le transmettre aux autorités de la Bosnie-Herzégovine.

9. Géorgie

Le secrétariat informe le Conseil des derniers développements relatifs au droit électoral de la Géorgie, notamment à l'occasion des élections présidentielles du 5 janvier 2008, ainsi que des activités prévues à l'occasion des élections législatives qui se tiendront ce printemps.

Dans le cadre de l'élection présidentielle anticipée qui s'est tenue le 5 janvier 2008, la Commission a envoyé du 7 décembre 2007 au 7 janvier 2008 un expert de long terme au sein de la Commission électorale centrale afin d'assister celle-ci dans l'organisation de la période pré-électorale et du scrutin.

La Commission a en outre organisé un séminaire sur la tenue et l'organisation des élections pour le personnel de la Commission électorale centrale et des ONG engagées dans le processus électoral les 17 et 18 décembre 2007.

La Commission a enfin assisté l'Assemblée parlementaire sur la plan du conseil juridique lors de la mission d'observation électorale des 3-5 janvier 2008, en envoyant auprès de la délégation de l'Assemblée un membre de la Commission, M. Endzins.

En vue des élections législatives qui devraient avoir lieu en mai 2008, le secrétariat planifie la tenue de trois activités de terrain :

- un séminaire sur la tenue et l'organisation des élections, destiné principalement aux ONG actives dans l'observation électorale ;
- un séminaire pour des juges traitant du contentieux électoral ;
- une mission d'assistance à la Commission électorale centrale par l'envoi sur place d'un expert.

M. Olszewski informe le Conseil que le code électoral géorgien a été révisé considérablement et de manière peu transparente la semaine précédant la réunion de Venise.

Un avis final sur le code électoral de Géorgie est en cours de préparation en coopération avec l'OSCE-BIDDH, pour adoption après les élections (prévues en mai).

10. Ukraine

Le secrétariat informe le Conseil des derniers développements relatifs au droit électoral de l'Ukraine, et notamment de la conférence sur les standards européens et le développement de la législation électorale en Ukraine, qui s'est tenue à Kyiv le 16 janvier 2008. Les participants à cette conférence ont conclu notamment à la modification du système électoral, à la nécessité d'assurer une meilleure formation des commissions électorales inférieures, à l'amélioration du système de recours et des règles sur les médias, à la rédaction d'un code électoral unifié.

La Commission de Venise sera impliquée dans un avis sur le projet de loi sur le référendum (dont l'adoption est prévue en juin), et participera aux travaux sur le Code électoral unifié.

M. Markert signale que l'un des projets de lois référendaires prévoit l'adoption d'une nouvelle Constitution en violation des règles actuelles sur la révision constitutionnelle. Parmi les questions à revoir en droit électoral, figure celle du système électoral et de l'existence d'une seule circonscription. La commission de suivi de l'Assemblée parlementaire recommande la création de circonscriptions avec une assise territoriale, avec des listes ouvertes.

11. Activités futures

Le projet de Code de bonne conduite en matière de partis politiques sera présenté lors de la prochaine réunion. Outre l'avis sur le projet de loi ukrainien sur le référendum, des projets d'avis conjoints sur le droit électoral de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie devraient également être présentés en juin ou en octobre. Une réunion conjointe avec la sous-commission sur la protection des minorités nationales devrait permettre d'adopter l'avis final sur le double vote.

M. Gross indique que l'Assemblée parlementaire vise à déterminer, de manière conceptuelle, ce que sont les élections libres. Le processus électoral a une nature continue, il commence lors de l'adoption de la législation et se termine par le décompte et la résolution

des litiges électoraux. M. Gross propose que le Conseil traite lors de sa prochaine réunion des enseignements à tirer des dernières élections en Arménie, en Géorgie et en Fédération de Russie, notamment en ce qui concerne l'état d'urgence en période pré- ou post-électorale.

Le secrétariat informe le Conseil du calendrier des travaux relatifs à la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe. La question des procédures d'amendement des Constitutions a déjà été soumise à la sous-commission sur les institutions démocratiques lors de sa réunion du 13 mars et viendra devant la Commission en juin. Les autres questions (mandat impératif, vote à distance et bonne gouvernance) seront traitées lors de réunions ultérieures en 2008.

12. Coopération avec l'OSCE/BIDDH

Un échange de vues a eu lieu avec les représentants de l'OSCE/BIDDH sur les possibilités de coopération future.

Outre les avis déjà mentionnés au point précédent, des avis conjoints devraient être préparés sur les lois sur les élections présidentielles et locales en Serbie. En Albanie, des projets d'amendements constitutionnels ont été envoyés au Parlement, et devraient être suivis par des amendements du code électoral, ce qui pourrait conduire à un avis conjoint.

La question de la législation électorale du Monténégro, et notamment de la représentation des minorités, devrait être soumise à la Commission et à l'OSCE/BIDDH après les élections du mois d'avril.

13. Date de la prochaine réunion

La prochaine réunion aura lieu le jeudi 12 juin 2008 à 10 h ; à 12 h se tiendra la réunion conjointe avec la sous-commission sur la protection des minorités nationales.

LISTE DES PARTICIPANTS / LIST OF PARTICIPANTS

COMMISSION DE VENISE / VENICE COMMISSION

Membres du CED / Members of the CDE

M. Dominique CHAGNOLLAUD, Membre du Tribunal Suprême, Université de droit, d'économie et de sciences sociales, Paris (excusé/apologised)

Mr Ugo MIFSUD BONNICI, President Emeritus, La Valletta (**1^{er} vice-président/1st vice-chair**)

Mr Peter PACZOLAY, Deputy Head, Office of the President of the Republic, Budapest (excusé/apologised)

Mr Hjörtur TORFASON, Former Judge of the Supreme Court of Iceland, Reykjavik

Membres suppléants du CED / Substitute Members of the CDE

M. Jean-Claude COLLIARD, Membre du Conseil constitutionnel français, Paris (excusé/apologised)

Mr Srdjan DARMANOVIC, Professor, University of Montenegro, Podgorica

Mr Oliver KASK, Judge at the Court of Appeal, Tallinn (excusé/apologised)

Mr Ángel SÁNCHEZ NAVARRO, Professor of Constitutional Law, Complutense University, Madrid (excusé/apologised)

Secrétariat / Secretariat

M. Gianni BUQUICCHIO

M. Thomas MARKERT

Mme Simona GRANATA-MENGHINI

M. Pierre GARRONE

Membres de la Sous-commission sur la protection des minorités / Members of the Sub-commission of the protection of the minorities

Mr Sergio BARTOLE, Professor, University of Trieste, Trieste

Mrs Gret HALLER, Senior lecturer, Johann Wolfgang Goethe University, Frankfurt am Main

Mr Stanko NICK, Former Ambassador of the Republic of Croatia to Hungary, Zagreb

Mr Jan VELAERS, Professor, University of Antwerp, Antwerp

High Commissioner for national minorities / Haut-Commissaire pour les minorités nationales

Mr Krzysztof DRZEWICKI, Senior Legal Adviser, The Hague

Mrs Annelies VERSTICHEL, Legal Adviser, The Hague (excusée/apologised)

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE / PARLIAMENTARY ASSEMBLY

Membres / Members

M. Luc VAN DEN BRANDE, Bruxelles, Commission de suivi (**Président/Chair**)

Mme Josette DURRIEU, Paris, Commission politique

M. Andreas GROSS, Zurich, Commission juridique (**2^e vice-président/2nd vice-chair**)

**CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE
(CPLRE) / CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF THE COUNCIL
OF EUROPE (CLRAE)**

Membres / Members

M. Ian MICALLEF, Malte, Président de la Chambre des pouvoirs locaux/President of the Chamber of Local Authorities (excusé/apologised)

Mr Keith WHITMORE, Manchester, Chambre des régions (excusé/apologised)

M. Christopher NEWBURY, Westbury - Wiltshire, Membre de la Commission institutionnelle

Secrétariat / Secretariat

Mr Fredrik HOLM

**DIRECTION GENERALE DES AFFAIRES POLITIQUES / GENERAL DIRECTORATE OF
POLITICAL AFFAIRS**

M. Michael REMMERT (excusé/apologised)

OBSERVATEURS / OBSERVERS

OSCE

BIDDH/ODIHR

Mr Konrad OLSZEWSKI, Deputy Head of the Election Department, Warsaw

Mr Jonathan STONESTREET, Election Advisor, Warsaw

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OSCE / OSCE PARLIAMENTARY ASSEMBLY

Mr Andreas NOTHELLE, Ambassador, Vienna (excusé/apologised)

**ASSOCIATION DES ADMINISTRATEURS D'ELECTIONS D'EUROPE / ASSOCIATION
OF EUROPEAN ELECTION OFFICIALS (ACEEEO)**

Mrs Marta DEZSÖ, Election Law Expert, Director of the ACEEEO Documentation Centre, Budapest (excusée/apologised)