Strasbourg, le 3 juillet 2008

CDL-EL-PV(2008)002
Or. fr.

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

25e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Venise, le 12 juin 2008

RAPPORT DE REUNION

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.
http://venice.coe.int

14 h

Réunion du Conseil des élections démocratiques

1. Adoption de l'ordre du jour

Le Conseil adopte l'ordre du jour tel qu'il figure dans le document CDL-EL-OJ(2008)002ann.

2. 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.

A sa 23e réunion (décembre 2007), le Conseil a demandé aux rapporteurs de préparer un premier projet de code pour la réunion de juin 2008. M. J.-C. Colliard présente le projet de Code tel qu'il figure dans le document CDL-EL(2008)013rev. Il souligne que le document soumis à discussion est un premier projet qui devra être complété. Les rapporteurs se sont réunis à Paris en mai 2008 afin de rédiger la version présentée au Conseil sur la base des recommandations des 21e et 23e réunions du Conseil et de la résolution de l'Assemblée. Le Conseil a également été informé du projet de rapport explicatif du Code, tel qu'il figure dans le document CDL-EL(2008)014.

Les membres du Conseil ont un échange de vues sur la portée possible du document. M. U. Mifsud Bonnici souligne l'importance d'une distinction claire entre des recommandations et des règles obligatoires. A son avis, tout ce qui touche aux partis politiques ne peut pas être soumis à une réglementation internationale. Certains membres sont d'avis que le code doit être un ensemble de "bonnes pratiques" et ne devrait pas contenir trop de dispositions normatives.

Le Conseil prend note de l'avancement du travail sur le code et invite ses membres à faire part de leurs commentaires/contributions au secrétariat avant le 15 juillet 2008. Les rapporteurs sont invités à présenter le projet final de code lors de la 26e réunion du Conseil, en octobre 2008.

3. Azerbaïdjan

Lors de sa 74e session (14-15 mars 2008), le Conseil a adopté l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet d'amendements du code électoral de l'Azerbaïdjan (CDL-AD(2008)003).

M. Paczolay présente au Conseil le projet d'avis final, qui prend en considération les amendements adoptés par le Parlement de l'Azerbaïdjan le 2 juin 2008 (CDL-EL(2008)012). La loi sur les amendements au code électoral (CDL-EL(2008)015) introduit plusieurs amendements, qui intègrent les recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH concernant la responsabilité des commissions exécutives pour leur interférence indue dans le processus électoral, l'encrage des doigts des électeurs et une nouvelle procédure de recours. Toutefois, certaines des recommandations antérieures ne figurent pas dans la nouvelle loi, y compris en ce qui concerne la composition des commissions électorales. M. Paczolay mentionne également les amendements sur la réduction de la durée des

campagnes électorales et sur les médias, qui n'avaient pas été discutés durant les réunions entre les experts et les autorités.

Le Conseil adopte l'avis conjoint sur le projet d'amendements au Code électoral de l'Azerbaïdjan (CDL-EL(2008)012).

4. Bosnie-Herzégovine

Lors de sa précédente réunion, le Conseil a examiné le projet d'avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH sur la loi électorale révisée de la Bosnie-Herzégovine. Ce projet n'avait pas pu prendre en considération les amendements adoptés le 7 mars 2008 par le Parlement. Dès lors, le Conseil a chargé 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, ce qui a été fait. M. Sanchez Navarro informe le Conseil que le texte examiné est une version mise à jour du document adopté en mars 2008. Les amendements apportés sont de nature technique. Le Conseil prend note des informations apportées par le rapporteur.

Le Conseil adopte la version finale de l'avis conjoint sur la loi électorale révisée de la Bosnie-Herzégovine (CDL-EL (2008) 004rev ; voir les documents CDL (2001) 089 et CDL-EL (2008) 003).

5. Ukraine

En mars 2008, le Président du parlement de l'Ukraine a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur deux projets alternatifs sur les référendums en Ukraine, préparés par MM. Kliuchkovskiy et Lavrinovich. La loi actuelle sur les référendums date de 1991.

MM. Sanchez Navarro et Paczolay informent le Conseil de l'avancement des travaux sur l'avis sur les projet législatifs relatifs au référendum en Ukraine (voir les documents CDL-EL(2008)009 et CDL-EL(2008)010). Les rapporteurs considèrent que les deux projets sont assez détaillés, cependant certaines dispositions sont peu claires. Ils soulignent que certaines des propositions de la Commission, exprimées dans ses avis antérieurs sur le référendum, pourraient être utiles pour les rédacteurs de la loi (avis sur le référendum en Ukraine, CDL-INF(2000)014, et code de bonne conduite en matière référendaire, CDL-AD(2007)008).

Le Conseil prend note de cette information et demande aux rapporteurs de préparer un rapport pour sa session d'octobre.

Le secrétariat informe le Conseil de la mission à Kyiv des 29 et 30 mai 2008. La préparation d'un code électoral unifié est envisagée.

6. Autres développements et activités futures

Le secrétariat informe le Conseil sur les activités suivantes :

- Assistance pré-électorale et assistance à la mission d'observation des élections en Géorgie (avril-mai 2008) : depuis quelques mois et dans le cadre des plans d'action du Conseil

de l'Europe pour soutenir les élections présidentielle (5 janvier) puis législatives (21 mai), la Commission de Venise a activement soutenu la Géorgie dans le domaine électoral.

A l'occasion des élections législatives du 21 mai, la Commission a organisé les activités suivantes :

- mission d'assistance à la Commission électorale centrale, pendant six semaines ;
- séminaire sur le contentieux électoral avec les juges de la Cour suprême et des tribunaux administratifs ;
- séminaire avec les ONG sur l'observation des élections ;
- conseil juridique à l'Assemblée parlementaire lors des élections elles-mêmes.

Le seul point négatif que l'on peut souligner est la faible participation des ONG à nos activités, malgré les invitations faites. Il faut aussi souligner que les travaux de la Commission de Venise ont été très bien relayés dans les médias nationaux.

- Assistance à la mission d'observation des élections en Serbie : la Commission a assuré un conseil juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections parlementaires du 11 mai 2008 en Serbie.

- Assistance à la mission d'observation des élections dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » : la Commission a assuré un conseil juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections parlementaires du 1er juin 2008 dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

- Réunion d'experts sur les droits de l'homme et la démocratie en Moldova (mai 2008) : la Commission a été représentée lors de cette réunion, organisée par la Commission européenne, et qui a été l'occasion de mettre l'accent sur les points problématiques du Code électoral tel que révisé en 2008, notamment en ce qui concerne le quorum, l'interdiction des blocs électoraux et les incompatibilités pour les doubles nationaux. Un avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH est prévu.

- Conférence sur "le droit et la pratique électoraux dans les Etats membres du Conseil de l'Europe" organisée avec l'Institut des relations internationales de Moscou (avril 2008) : les actes du séminaire seront publiés en 2008.

Des avis conjoints avec l'OSCE/BIDDH sur la législation électorale de l'Arménie et de la Géorgie devraient être soumis au Conseil lors de sa prochaine réunion. En outre, un avis conjoint sur la législation sur les élections locales et présidentielles en Serbie est prévu.

Le Conseil prend note de la contribution de M. Garrone aux Mélanges La Pergola, intitulée « De l'élection comme événement à la démocratie comme structure - Réflexions sur la stabilité du droit électoral ». Après avoir rappelé les principes définis par la Commission de Venise en matière de stabilité du droit électoral, ce document distingue, parmi les défaillances du processus électoral, les problèmes de nature législative, ceux qui pourraient être corrigés par un amendement législatif et ceux qui résultent de la violation de la loi. Une fois identifiée la source des imperfections, il est possible de déterminer si une révision législative est souhaitable, utile, inutile, voire contre-productive. En particulier, en cas de violation de la loi, une révision pourrait conduire à mettre encore un peu plus en danger le principe de la prééminence du droit, plutôt qu'à le renforcer.

Le secrétariat informe le Conseil des travaux relatifs à la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe. M. Closa Montero prépare un rapport sur le mandat impératif. En ce qui concerne le vote à distance, la Commission transmettra à l'Assemblée parlementaire le rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec

les standards du Conseil de l'Europe (CDL-AD (2004) 012) et l'informera que la prochaine conférence européenne des administrations électorales (Bruxelles, novembre 2008) sera consacrée au vote à distance depuis l'étranger. Les rapporteurs sur la procédure d'amendement des Constitutions feront une proposition sur la suite des travaux lors de la session plénière de la Commission. La question de la bonne gouvernance sera traitée ultérieurement.

La Commission a reçu deux demandes de l'Assemblée parlementaire, concernant un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections et l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique.

7. 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. Olzewski indique que l'OSCE/BIDDH délèguera une mission en Azerbaïdjan la semaine du 16 juin, en vue des élections présidentielles d'octobre. Des avis communs sont prévus sur la législation électorale de l'Arménie, de la Géorgie, de la Moldova et de la Serbie (voir point 6). Le président du Parlement du Monténégro a demandé à l'OSCE/BIDDH une assistance au groupe de travail sur la révision du code électoral, ce qui pourrait conduire à un avis commun.

8. Date de la prochaine réunion

La prochaine réunion est fixée au samedi 18 octobre 2008 à 14 h 30.

16 h

Réunion conjointe du Conseil des élections démocratiques et de la sous-commission sur la protection des minorités

9. Le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales

Lors de ses 18e, 22e et 24e réunions (16 octobre 2006, 18 octobre 2007 et 15 mars 2008), 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), en coopération avec la sous-commission pour la protection des minorités.

Sur la base des conclusions de la dernière réunion, le secrétariat a élaboré, en coopération avec les rapporteurs, un projet de rapport qui est soumis au Conseil pour adoption (CDL-EL (2008) 002rev2), en vue de sa soumission à la session plénière de la Commission de Venise en présence du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales.

M. van den Brande tient à excuser Mme Durrieu, qui a dû participer au forum sur le Moyen-Orient. M. Bartole présente le projet de rapport et souligne que le double vote doit être considéré comme une solution transitoire, dans la perspective d'autres solutions, qui assurent une meilleure intégration. M. Velaers confirme que les dérogations au principe de l'égalité de décompte (une personne – une voix) doivent être exceptionnelles. Il suggère que le double vote soit prévu par la Constitution ; après discussion, il est décidé de préciser que le double vote doit respecter la Constitution.

M. Drzewicki, au nom du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, confirme que le double vote ne doit être appliqué que lorsque d'autres moyens ont échoué.

Le Conseil adopte le rapport sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales (CDL-EL (2008) 002rev2), avec quelques amendements.

10. Mexique

MM. Manuel Gonzalez Oropeza et Salvador Nava Gomar, magistrats, Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération, présentent les spécificités du droit électoral mexicain relatives aux peuples indigènes. La Constitution mexicaine reconnaît un certain nombre de droits aux peuples indigènes, notamment le droit d'être reconnu comme communauté indigène, le droit à l'identité, le droit à l'autonomie, le droit à l'auto-détermination (à décider sur les questions sociales, économiques, politiques et culturelles), le droit à utiliser leurs propres lois et institutions dans les communes, le droit à être consulté et à participer aux affaires publiques de l'Etat, le droit à un procès équitable. Aussi bien la Fédération que les Etats possèdent leur législation électorale. Sur le plan fédéral, l'Institut fédéral électoral et le Tribunal électoral fédéral sont compétents en matière de contentieux électoral. Dans ce cadre, des décisions ont été prises, notamment en matière de droits fondamentaux : les traditions locales ne peuvent contredire les droits fondamentaux – notamment quant au rôle de la femme – ; les émigrants ont le droit de participer à la vie des partis politiques si les statuts des partis le prévoient ; sont également reconnus le droit à l'information et les droits des minorités dans les syndicats. En conclusion, l'un des développements récents de la démocratie mexicaine est de ne pas contraindre les peuples indigènes à adopter la culture occidentale. Parmi les autres problèmes à résoudre figure l'intervention des partis politiques dans les élections des communautés indigènes.

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 **(1er Vice-Président/1st Vice-Chair)**
Mr Peter PACZOLAY, President of the Hungarian Constitutional Court, Budapest
Mr Hjörtur TORFASON, Former Judge of the Supreme Court of Iceland, Reykjavik (excusé/apologised)

Membres suppléants du CED / Substitute Members of the CDE
M. Jean-Claude COLLIARD, Membre du Conseil constitutionnel français, Paris
Mr Srdjan DARMANOVIC, Professor, University of Montenegro, Podgorica
Mr Ángel SÁNCHEZ NAVARRO, Professor of Constitutional Law, Complutense University, Madrid
Mr Oliver KASK, Judge at the Court of Appeal, Tallinn (excusé/apologised)

Secrétariat / Secretariat
M. Thomas MARKERT
M. Pierre GARRONE
M. Serguei KOUZNETSOV

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

Mr Sergio BARTOLE, Professor, University of Trieste, Trieste
Mr Pieter van DIJK, State Councillor, Council of State, The Hague (excusé/apologised)
Mr Vojin DIMITRIJEVIC, Professor of Public International Law, Union University School of Law, Belgrade
Ms Kalliopi KOUFA, Professor of International Law, Aristote University, Thessaloniki
Mr Stanko NICK, Former Ambassador of the Republic of Croatia to Hungary, Zagreb
Mr Jean-Claude SCHOLSEM, Professor, University of Liège, Liège (excusé/apologised)
Mr Laszlo TROCSANYI, Professor of Constitutional Law, University of Szeged, Budapest (excusé/apologised)
Mr Jan VELAERS **(President)**, Professor, University of Antwerp, Antwerp

HIGH COMMISSIONER FOR NATIONAL MINORITIES / HAUT-COMMISSAIRE POUR LES MINORITES NATIONALES
Mr Krzysztof DRZEWICKI, Senior Legal Adviser, The Hague

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE / PARLIAMENTARY ASSEMBLY

Membres / Members
M. Luc VAN DEN BRANDE, Bruxelles, Commission de suivi **(Président/Chair)**
Mme Josette DURRIEU, Paris, Commission politique (excusée/apologised)
M. Andreas GROSS, Zurich, Commission juridique **(2e Vice-Président/2nd Vice-Chair)** (excusé/apologised)

Membres suppléants / Substitute Members
M. Boriss CILEVICS, Lettonie, Commission juridique (excusé/apologised)
M. David WILSHIRE, United Kingdom, Commission de suivi (excusé/apologised)

Secrétariat / Secretariat
Mr Vladimir DRONOV

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX 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. Chirstopher NEWBURY, Westbury - Wiltshire, Membre de la Commission institutionnelle (excusé/apologised)

Secrétariat / Secretariat
Ms Antonella CAGNOLATI

DIRECTION GENERALE DES AFFAIRES POLITIQUES / GENERAL DIRECTORATE OF POLITICAL AFFAIRS
M. Michael REMMERT (excusé/apologised)

MEXIQUE/MEXICO
Mr Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, Magistrate, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion, Coordinacion de relaciones con organismos electorales, Mexico
Mr Salvador NAVA GOMAR, Magistrate, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion, Coordinacion de relaciones con organismos electorales, Mexico
Mr Gerardo de ICAZA, Chief of International Affairs, Federal Electoral Court of Mexico

OBSERVATEURS / OBSERVERS

OSCE

BIDDH/ODIHR
Mr Konrad OLSZEWSKI, Deputy Head of the Election Department, Warsaw

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE 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)