



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 9 février 2006

CDL-EL-PV(2005)004
Or. fr.

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

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

(Venise, le 15 décembre 2005 à 9h45)

RAPPORT DE REUNION

1. Adoption de l'ordre du jour

Le Conseil adopte l'ordre du jour sur la base du document CDL-EL-OJ(2005)004ann, avec quelques modifications.

Compte tenu de l'ordre du jour chargé de la présente réunion, le Conseil décide qu'un certain nombre de documents peut être adopté sans discussion, notamment lorsque, vu l'urgence, ils ont déjà été transmis aux autorités ou organes qui les ont demandés.

2. Croatie

M. Hjörtur Torfason informe le Conseil que la Croatie est engagée dans un processus de réforme de sa législation électorale, en vue de la rédaction d'un code électoral global. La rédaction pourrait toutefois être reportée au-delà des élections de 2007 ; le projet de loi sur la Commission électorale d'Etat a par contre été soumis à l'expertise conjointe de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH et le texte devrait être adopté en février.

Dans ce cadre, une table ronde sur le droit électoral de la Croatie s'est tenue à Zagreb le 13 décembre. Des représentants du gouvernement, du parlement, de la Commission électorale d'Etat, des partis politiques, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales ainsi que des experts nationaux se sont réunis pour discuter de l'établissement d'une Commission électorale d'Etat permanente, et pour proposer des recommandations concrètes qui pourraient être prises en compte dans la version finale du projet. Le projet de loi a été présenté par le Secrétaire d'Etat en charge du service de l'administration centrale d'Etat, M. Antun Palarić. Le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise ont aussi présenté leurs positions et suggestions, de même qu'un certain nombre d'intervenants nationaux concernés, particulièrement le président de la Cour suprême, M. Branko Hrvatin, le président de la Commission parlementaire sur les questions constitutionnelles et les systèmes politiques, M. Dražen Bošnjaković, l'organisation non gouvernementale GONG et des représentants du monde universitaire.

Les thèmes débattus ont portés sont les compétences et responsabilités de la Commission électorale d'Etat, son financement, son indépendance, son impartialité et la transparence de ses activités.

Le Conseil invite le secrétariat, en accord avec les rapporteurs et l'OSCE/BIDDH, à transmettre le projet d'avis sur le projet de loi sur la Commission électorale d'Etat aux autorités croates avant la prochaine réunion.

3. Géorgie

Les autorités géorgiennes ont soumis à l'examen de la Commission de Venise un projet de révision du code électoral relative à l'élection du conseil municipal de Tbilissi ([CDL-EL\(2005\)034](#) ; voir [CDL-EL\(2005\)033](#)).

Le projet d'avis porte exclusivement sur le projet de loi organique portant « adoption d'amendements et d'articles additionnels à la loi organique - Code électoral de la

Géorgie » (CDL-EL(2005)034), et non sur le reste du Code électoral. Il s'agit plus particulièrement des nouvelles dispositions du code électoral intégrées dans un nouveau chapitre, le chapitre XVIII. La Commission de Venise a émis un avis globalement positif sur ces amendements, lesquels doivent être lus à la lumière de la réforme administrative et territoriale plus générale. Cependant des faiblesses persistent : comme le reste du code, certaines dispositions compliquent la lecture et sont superflues ou redondantes, il est donc conseillé de les simplifier ; le nouveau mode de scrutin proposé doit être plus clairement défini ; il faudrait écarter les restrictions visant les candidats n'ayant pas résidé à Tbilissi pendant cinq ans ; enfin, les dispositions relatives au délai d'annonce des résultats définitifs et au système de recours devraient être rédigées avec davantage de précision. Concernant les recours, il faut avant tout éviter les risques de conflits de compétences.

Le Conseil adopte le projet d'avis sur le projet de loi organique sur des amendements et additions au code électoral de la Géorgie, sur la base des commentaires de Mme Lazarova Trajkovska et de M. Owen (CDL-EL(2005)047), qui a été transmis aux autorités géorgiennes du fait de l'urgence.

Une révision plus générale du code électoral a été entamée le 15 novembre. Un projet d'avis sur cette révision devrait être soumis au Conseil lors de sa prochaine réunion (18 mars 2006).

Par ailleurs, un expert de la Commission de Venise a accompli une mission d'assistance, à la fois technique et juridique, auprès de la Commission électorale en octobre 2005, durant quatre semaines. Une nouvelle mission de ce genre pourrait être organisée en vue des prochaines élections locales.

4. Moldova

Le Conseil des élections démocratiques examine le projet de recommandations conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements au code électoral de la Moldova (CDL-EL(2005)048 ; voir [CDL-EL\(2005\)023](#)). Un projet d'amendement au projet d'avis relatif à la question des circonscriptions est annexé au projet d'avis.

M. Martin-Micallef informe le Conseil que M. Lupu, président du Parlement de la Moldova, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le code électoral de ce pays alors que la rédaction des recommandations était déjà bien avancée. Celles-ci peuvent donc être requalifiées en avis. En outre, il conviendrait de modifier quelque peu ce texte pour tenir compte d'amendements au code électoral adoptés le 17 novembre 2005, ainsi que des commentaires du CPLRE.

Le Conseil adopte l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements au code électoral de la Moldova (CDL-EL(2005)048), avec un amendement relatif à la question des circonscriptions. Il autorise le secrétariat, en coopération avec l'OSCE/BIDDH, à adapter cet avis pour tenir compte des amendements législatifs du 17 novembre 2005 et des commentaires du CPLRE, et à transmettre le texte révisé aux autorités moldaves avant la prochaine réunion.

5. Serbie-Monténégro

- droit électoral de la Serbie

Des recommandations conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le droit électoral et l'administration des élections en Serbie seront soumises au Conseil lors de sa prochaine réunion (18 mars 2006).

- référendum au Monténégro

MM. Tuori et Bradley présentent le projet d'avis ([CDL\(2005\)094](#)) élaboré à la demande de l'Assemblée parlementaire sur la compatibilité de la législation actuelle du Monténégro concernant l'organisation des référendums avec les standards internationaux applicables, qui porte essentiellement sur la loi monténégrine en la matière de 2001 ([CDL\(2005\)076](#)). Ils indiquent qu'au terme d'une période de trois ans arrivant à échéance le 4 février 2006, la Charte de l'Union d'Etats (article 60) prévoit que les Etats membres peuvent commencer une procédure de retrait, qui nécessite un référendum conforme aux standards démocratiques reconnus. Un amendement à la Charte précise que les standards internationaux doivent être suivis, et que, dans le cadre de l'organisation d'un référendum conforme à ces standards, l'Etat membre concerné doit coopérer avec l'Union européenne. La requête de l'Assemblée parlementaire porte sur trois points en particulier : le quorum, la majorité requise et le droit de vote. La question de la mise en œuvre de la décision prise par référendum n'est pas examinée en détail.

Il existe peu de standards internationaux contraignants en la matière. Les rapporteurs se sont fondés notamment sur le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), les lignes directrices sur le référendum constitutionnel à l'échelle nationale (CDL-INF(2001)010), les normes constitutionnelles et la pratique d'autres Etats.

Selon la loi monténégrine sur le référendum, le résultat est valable si la majorité des électeurs inscrits a participé au vote, sans qu'un quorum d'approbation ne soit fixé. Cette exigence n'est pas incompatible avec les standards internationaux, qui ne sont pas très précis en cette matière. Cependant, l'introduction d'un quorum d'approbation par un certain pourcentage du corps électoral serait souhaitable compte tenu de l'enjeu (l'indépendance du Monténégro).

La situation actuelle en matière de droit de vote – exclusion des Monténégrins résidant en Serbie et inclusion des Serbes résidant au Monténégro – est admissible au regard des standards internationaux. Toutefois, l'exigence d'une durée de résidence de deux ans apparaît excessive.

En outre, le processus doit se dérouler conformément aux règles constitutionnelles du Monténégro. Afin de renforcer sa légitimité, le projet d'avis recommande des négociations entre les principales forces politiques du Monténégro.

Des propositions d'amendements sont discutées concernant plus particulièrement les paragraphes 39 et 64 du projet d'avis. La version révisée prévoit que l'exigence d'un niveau minimal de participation dans les référendums d'autodétermination est fréquente ; que, en pratique, de tels référendums ont été acceptés par plus de la moitié du corps électoral ; qu'il est souhaitable de trouver une solution consensuelle sur la majorité requise pour renforcer la légitimité du scrutin.

Le Conseil adopte l'avis sur la compatibilité de la législation actuelle du Monténégro concernant l'organisation des référendums avec les standards internationaux applicables (CDL(2005)094), avec quelques amendements.

6. « L'ex-République yougoslave de Macédoine »

Les autorités de « L'ex-République yougoslave de Macédoine » ont saisi la Commission de Venise d'une demande d'avis portant sur le projet de révision de la législation électorale. Un projet d'avis sera soumis au Conseil lors de sa prochaine réunion (18 mars 2006).

Le Conseil autorise le secrétariat, en accord avec les rapporteurs et l'OSCE/BIDDH, à transmettre le projet d'avis portant sur le projet de révision de la législation électorale aux autorités macédoniennes avant la prochaine réunion.

7. Ukraine

Les autorités ukrainiennes ont saisi la Commission de Venise sur la loi sur l'élection des députés du peuple de l'Ukraine ([CDL-EL\(2005\)021](#), avec les amendements du 7 juillet 2005, [CDL-EL\(2005\)054](#)), ainsi que sur la loi sur le registre des électeurs de l'Ukraine ([CDL-EL\(2005\)022](#)).

M. Sanchez Navarro présente les projets d'avis consolidés sur ces deux lois (CDL-EL(2005)055 et CDL-EL(2005)056). Il indique que de nombreuses répétitions existent entre les lois électorales existantes. En résumé, les textes sont plus détaillés que les précédentes versions et pourraient poser des difficultés dans leur mise en application. Les principaux problèmes concernent la soumission de l'éligibilité à une condition de cinq ans de résidence, les recours (notamment le choix entre le recours auprès d'une commission électorale et auprès d'un tribunal) et l'interdiction faite aux étrangers et aux médias étrangers de participer à la campagne électorale.

Compte tenu d'amendements récents, le Conseil invite le secrétariat à prendre en compte ceux-ci avant l'envoi de l'avis aux autorités ukrainiennes.

Le Conseil adopte les projets d'avis sur la loi sur le registre des électeurs de l'Ukraine ([CDL-EL\(2005\)022](#)) et sur la loi sur l'élection des députés du peuple de l'Ukraine ([CDL-EL\(2005\)021](#), avec les amendements du 7 juillet 2005, [CDL-EL\(2005\)054](#)), en invitant le secrétariat à prendre en compte les derniers amendements, en accord avec les rapporteurs et l'OSCE/BIDDH.

8. Stabilité du droit électoral

Le Conseil est invité à adopter le projet de déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, revu sur la base des commentaires faits par les membres lors des deux dernières

réunions, en vue de sa transmission à l'Assemblée parlementaire ([CDL-EL\(2005\)017rev2](#)). En l'absence de commentaires écrits, ce texte est adopté sans débat.

Le Conseil adopte le projet de déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, revu sur la base des commentaires faits par les membres lors des deux dernières réunions, en vue de sa transmission à l'Assemblée parlementaire (CDL-EL(2005)017rev2).

9. Participation des partis politiques au processus électoral

M. Vogel a préparé des commentaires sur la participation des partis politiques au processus électoral ([CDL-EL\(2005\)057](#) ; cf. les commentaires de M. Sanchez Navarro, [CDL-EL\(2005\)018](#)). Faute de temps, ce point est reporté à la réunion suivante du Conseil. Le secrétariat est invité à préparer un avis consolidé en vue de la prochaine réunion du Conseil (18 mars 2006).

10. Participation des femmes aux élections

Suite à l'adoption des observations de la Commission de Venise au Comité des Ministres sur la recommandation 1676 (2004) de l'Assemblée parlementaire relative à la participation des femmes aux élections (CDL-AD(2005)002), le Comité des Ministres a invité la Commission de Venise dans un premier temps, à réfléchir sur la question de savoir si les dispositions pertinentes du Code de bonne conduite en matière électorale ([CDL-AD\(2002\)023rev](#)) qui couvrent l'égalité électorale pourraient être renforcées ou complétées pour prendre en compte certaines des propositions faites par l'Assemblée. Il a invité la Commission de Venise, dans le cadre du Conseil des élections démocratiques, à associer l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, le CDEG et le CDLR à ces travaux (CM/AS(2005)Rec1676 final, point 6).

Suite à cette demande, un projet de déclaration sur la participation des femmes aux élections a été élaboré sur la base des observations de M. Luchaire et de Mme Suchocka ([CDL-EL\(2005\)031](#)).

Le secrétariat présente les différentes propositions d'amendements présentées par le CDEG, le CDLR et M. Jurgens au nom de l'Assemblée parlementaire. Ces amendements sont discutés et seront repris, lorsqu'ils ont été retenus par le Conseil, dans un document révisé que le secrétariat va préparer pour la prochaine réunion.

Le Conseil des élections démocratiques charge le secrétariat de préparer une version révisée du projet de déclaration sur la participation des femmes aux élections élaboré sur la base des observations de M. Luchaire et de Mme Suchocka ([CDL-EL\(2005\)031](#)) en vue de la prochaine réunion, qui tient compte des amendements adoptés lors de la présente réunion.

11. Observation internationale des élections

- Guide et note explicative révisés

Un expert sera chargé de réviser le guide et la note explicative sur l'observation internationale des élections, suite à l'adoption du formulaire commun d'observation des élections de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ([CDL-AD\(2005\)013](#)). L'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux vont être saisis dans le même temps pour apporter également leurs commentaires.

- Conférence de New York (27 octobre 2005)

Le document intitulé « Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections et Code de conduite des observateurs électoraux internationaux et Serment devant accompagner le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux » a été adopté lors de la Conférence qui a eu lieu à New York le 27 octobre 2005. La Commission de Venise figure comme l'une des institutions qui ont entériné ce texte, avec notamment l'Organisation des Nations Unies, l'OSCE et d'autres organisations internationales.

- Conférence de l'OSCE (Moscou, 22-23 novembre 2005)

Le Secrétariat du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a participé à une réunion d'experts sur l'observation des élections, qui s'est tenue à Moscou les 22-23 novembre 2005. Étaient notamment représentés l'OSCE/BIDDH, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, le Parlement européen, la Commission européenne, la CEI, un certain nombre d'organisations non gouvernementales qui agissent comme observateurs nationaux et des commissions électorales. La représentante du Congrès a présenté la méthodologie du Conseil de l'Europe, en se fondant en particulier sur les travaux du Conseil des élections démocratiques (cf. le code de bonne conduite en matière électorale et le guide pour l'évaluation des élections). Les participants se sont mis d'accord, notamment, pour pratiquer l'échange d'informations sur une base régulière et assurer une plus grande coordination des observateurs internationaux, en vue de garantir en particulier la cohérence des conclusions des différents observateurs internationaux observant la même élection.

12. Activités futures

Albanie

MM. Buquicchio et Garrone se sont rendus à Tirana le 18 novembre et ont rencontré le Premier Ministre et la Présidente du Parlement, notamment pour discuter d'une éventuelle révision constitutionnelle visant à réformer le système électoral dans un sens proportionnel. La Commission de Venise pourrait être appelée à coopérer à une telle révision et à la révision du code électoral.

Lignes directrices sur le référendum

Le secrétariat préparera, en coopération avec les rapporteurs (MM. Luchaire, Malinverni, van Dijk), un projet de lignes directrices sur le référendum pour la prochaine réunion (18 mars 2006).

Etude sur le droit électoral en Europe

M. Krennerich, expert de la Commission de Venise, prépare pour une prochaine réunion du Conseil des élections démocratiques un rapport de synthèse, qui prendra en compte les avis récents de la Commission de Venise en matière électorale (années 2004 et 2005), ainsi que les rapports d'observation de l'Assemblée parlementaire, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. Cette étude a notamment pour objectif de faire apparaître les problèmes pouvant se poser dans plusieurs législations nationales.

Secret du vote lors d'élections indirectes

Le secrétariat prendra contact avec M. Chagnollaud en vue de la préparation d'un questionnaire sur le thème du secret du vote lors d'élections indirectes, pour la réunion de mars 2006.

Participation à des missions d'observation de l'Assemblée parlementaire

Le Conseil est informé de la tenue d'une mission d'observation électorale en Azerbaïdjan à l'occasion des élections législatives du 6 novembre 2005.

Une participation aux missions d'observation en Palestine (janvier 2006) et Ukraine (mars 2006) est envisagée.

13. Coopération avec l'OSCE/BIDDH

Un échange de vues a lieu avec les représentants de l'OSCE/BIDDH sur les possibilités de coopération future. Outre la coopération quasi systématique en matière d'avis conjoints sur le droit électoral et l'administration des élections, l'OSCE-BIDDH envisage d'organiser des conférences concernant, notamment, le vote électronique (e-voting) et les listes électorales.

14. Date de la prochaine réunion

Il est décidé de tenir la prochaine réunion le samedi 18 mars 2006 à 14h30.

LISTE DES PARTICIPANTS / LIST OF PARTICIPANTS

Commission de Venise / Venice Commission

Membres / Members

Mr Kaarlo TUORI, Professor of Jurisprudence, Department of Public Law, University of Helsinki, Helsinki

M. Dominique CHAGNOLLAUD, Membre du Tribunal Suprême, Université de droit, d'économie et de sciences sociales, Paris

Mr Peter PACZOLAY, Deputy Head, Office of the President of the Republic, Budapest

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

Président/Chair

Mr Ugo MIFSUD-BONNICI, President Emeritus, La Valletta

Mrs Mirjana LAZAROVA TRAJKOVSKA, Judge, Constitutional Court, Skopje

Membres suppléants / Substitute Members

Ms Eliska WAGNEROVA, Vice-President, Constitutional Court of the Czech Republic, Brno
(excusé/apologised)

M. Alain LANCELOT, FNSP, Paris

Mr Ángel SÁNCHEZ NAVARRO, Professor of Constitutional Law, Complutense University, Madrid

Mr Anthony BRADLEY, Professor, London

Secrétariat / Secretariat

M. Gianni BUQUICCHIO

M. Thomas MARKERT

M. Pierre GARRONE

M. Gaël MARTIN-MICALLEF

Assemblée parlementaire / Parliamentary Assembly

Membres / Members

M. Erik JURGENS, Amsterdam, Commission juridique, **Président/Chair** (excusé/apologised)

Mme Josette DURRIEU, Paris, Commission politique

M. Luc VAN DEN BRANDE, Bruxelles, Commission de suivi

Membres suppléants / Substitute Members

M. Andreas GROSS, Zurich, Commission juridique

Secrétariat / Secretariat

M. Günter SCHIRMER

**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, Chambre des pouvoirs locaux

M. David SHAKESPEARE, Aylesbury, Chambre des régions (excusé/apologised)

Secrétariat / Secretariat

(excusé/apologised)

Observateurs / Observers

OSCE

BIDDH/ODIHR

Mr Nikolai VULCHANOV, Deputy Head of the Election Section, Warsaw

Mr Konrad OLSZEWSKI, Election Adviser, Warsaw

Mr Gilles SAPHY, Election Adviser, Warsaw

Association of Central & Eastern European Election Officials (ACEEEO)

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