



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 20 juin 2006

Diffusion restreinte
CDL-EL-PV(2006)002
Or. fr.

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

17^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES
(Venise, le 8 juin 2006 à 17h
et le 9 juin 2006 à 8h30)

RAPPORT DE REUNION

1. Adoption de l'ordre du jour

Le Conseil adopte l'ordre du jour tel qu'il figure dans le document CDL-EL-OJ(2006)002ann.

2. Election d'un(e) vice-président(e)

Suite à l'expiration du mandat de son vice-président, M. Hjörtur Torfason, le Conseil est invité à procéder à l'élection d'un(e) vice-président(e). M. van den Brande remercie M. Hjörtur Torfason, au nom du Conseil, pour son action en qualité de vice-président.

Le Conseil élit Mme Lazarova Trajkovska vice-présidente.

3. Coopération avec l'OSCE

M. Krzysztof Drzewicki, représentant du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, présente le problème du double droit de vote pour les personnes appartenant à des minorités nationales. La question est de savoir s'il est admissible de prévoir que les personnes appartenant à des minorités nationales ont à la fois le droit de voter pour l'élection aux mêmes sièges que les autres électeurs et pour des sièges réservés.

Il résulte du débat qui suit qu'il s'agit d'une exception au principe de l'égalité du suffrage qui est contestable. La question se pose aussi de savoir quels sont les pouvoirs des élus désignés par les membres des minorités nationales. Le Conseil décide d'étudier la question en recherchant les solutions qui ont été couronnées de succès et désigne Mme Durrieu comme rapporteuse. M. Drzewicki indique que le Haut Commissariat de l'OSCE pour les minorités nationales fournira des documents de référence.

Un échange de vues a lieu avec les représentants de l'OSCE/BIDDH sur les possibilités de coopération future. M. Mitchell salue l'échange de lettres entre M. Strohal et M. Buquicchio, qui permettra l'accélération de la rédaction des avis et, en principe, que le représentant de l'OSCE/BIDDH au Conseil des élections démocratiques et à la Commission de Venise puisse donner l'accord de l'OSCE/BIDDH aux amendements discutés en réunion. Il souligne la qualité de la coopération avec la Commission de Venise dans le domaine électoral. Mme Severinsen souhaite que cette coopération de qualité se poursuive.

4. Guide révisé pour l'évaluation des élections

Lors de la session de juin 2003, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté un guide pour l'évaluation des élections, accompagné de questionnaires à l'attention des observateurs ([CDL-AD\(2003\)010](#)). En juin 2005, un formulaire conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH à l'attention des observateurs d'élections a été adopté ([CDL-AD\(2005\)013](#)). Il est utilisé lors des missions d'observation d'élections où les deux Organisations sont présentes. Dès lors, et pour tenir compte de l'expérience récente de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe en matière d'observation d'élections, un guide révisé pour l'évaluation des élections a été préparé, sur la base d'une contribution de M. Casagrande ([CDL-EL\(2006\)025](#)).

Le Conseil adopte le guide révisé pour l'évaluation des élections ([CDL-EL\(2006\)025](#)).

5. Lignes directrices sur le référendum

Suite à l'adoption lors de la session d'octobre 2005 de l'étude comparative sur le référendum en Europe ([CDL-AD\(2005\)034](#), [034add](#) et [034add2](#)), et suite aux initiatives prises par l'Assemblée parlementaire dans ce domaine, la Commission de Venise a décidé d'élaborer des lignes directrices sur le référendum ([CDL-EL\(2006\)024](#)), sur la base des contributions de MM. van Dijk, Luchaire et Malinverni. Conformément à la décision prise lors de la dernière réunion du Conseil, ces lignes directrices incluent, *mutatis mutandis*, les règles applicables aux élections, telles que définies dans le Code de bonne conduite en matière électorale ([CDL-AD\(2002\)023rev](#)). Elles reprennent aussi de nombreux éléments des lignes directrices sur le référendum constitutionnel à l'échelle nationale adoptées par la Commission de Venise ([CDL-INF\(2001\)010](#)). Les lignes directrices ([CDL-EL\(2006\)024](#)) sont soumises au Conseil en vue de leur adoption.

M. Luchaire présente le projet de lignes directrices sur le référendum. Il tient à donner quelques précisions quant à l'interprétation du texte :

- point I.2.2 : la neutralité des autorités publiques n'impose qu'aux seules autorités administratives de ne pas prendre position sur le texte soumis au référendum ;
- point II.3.3.e : un nouveau scrutin ne doit avoir lieu que si l'irrégularité a pu influencer le résultat ;
- point III.6 : en cas d'acceptation d'une initiative populaire et d'un contre-projet, l'entrée en vigueur des deux textes ne peut être envisagée que s'ils ne sont pas contradictoires.

M. Gross souligne la nécessité de distinguer le plébiscite, à l'initiative des autorités, qui peut permettre des manipulations, du référendum proprement dit, à l'initiative d'une fraction du corps électoral. Il considère qu'une exigence de quorum doit être évitée.

Le Conseil passe à l'examen des commentaires écrits :

- il accepte l'amendement relatif au point II.3.2.a.iv présenté par la Direction générale des affaires politiques, qui tient compte de l'adoption de la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique;
- il accepte la proposition de M. Duthillet de Lamothe de reprendre la formulation du point I.2.2.d sous I.2.2.b («il est préférable que l'égalité soit assurée entre les partisans et les adversaires d'un projet, plutôt qu'entre partis politiques»).

Le Conseil examine ensuite les points figurant entre crochets dans le document CDL-EL(2006)024, pour lesquels le groupe de travail a jugé une discussion nécessaire. La plupart sont conservés.

M. van den Brande précise que le texte final, adopté par le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise, sera soumis ensuite à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour approbation.

Le Conseil décide qu'il adoptera le texte des lignes directrices sur le référendum lors de sa prochaine réunion. Dans ce but, les membres seront invités à faire leurs commentaires et

propositions d'amendements sur le texte tel qu'amendé lors de la présente réunion d'ici au 5 septembre dernier délai. Le secrétariat préparera un texte mettant en évidence lesdites propositions d'amendements pour la prochaine réunion. Le débat portera pour l'essentiel sur les propositions d'amendements reçues par écrit.

6. Etude de synthèse sur le droit électoral

M. Krennerich, expert de la Commission de Venise, a rédigé une étude de synthèse, dont le principal objectif est d'identifier les défis et les faiblesses récurrents associés à la législation et à l'administration électorales en Europe par référence aux normes et aux bonnes pratiques internationaux pertinents ([CDL-EL\(2006\)023](#)). Cette étude se fonde sur les avis de la Commission de Venise (la plupart conjoints avec l'OSCE/BIDDH), et les rapports d'observation de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, ainsi que de l'OSCE/BIDDH. L'accent est particulièrement mis sur les documents des années 2004 et 2005, bien que des échéances électorales importantes des années précédentes aient été également prises en compte. Le Conseil est invité à prendre note de l'étude de synthèse ([CDL-EL\(2006\)023](#)), en vue de son adoption.

Un certain nombre d'amendements sont proposés par Mme Severinsen et adoptés.

Le Conseil adopte l'étude sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe ([CDL-EL\(2006\)023](#)), avec quelques amendements.

7. Arménie

Le 28 mars 2006, les autorités arméniennes ont soumis à la Commission de Venise une demande d'avis relative à des projets d'amendements ([CDL-EL\(2006\)020](#)) au Code électoral de cet Etat ([CDL-EL\(2006\)019](#)). Le projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH (CDL-EL(2006)026rev), sur la base des commentaires de MM. Closa Montero, Krennerich et Pilgrim, est soumis au Conseil en vue de son adoption. Compte tenu de l'urgence, et notamment de la visite du groupe AGO en Arménie qui commence le 8 juin, ce document a été transmis aux autorités arméniennes avant la réunion du Conseil des élections démocratiques.

M. Shakespeare et M. Gross présentent quelques propositions d'amendements au texte. Le Conseil en prend note mais indique que ceux-ci ne portent pas sur les amendements objets de l'avis de la Commission. Le secrétariat avisera les autorités arméniennes des préoccupations portant sur :

- la nécessité de s'assurer que la Commission électorale de bureau de vote enregistre le numéro du sceau de l'urne avant qu'elle ne soit scellée et que ce numéro soit contrôlé lors de l'ouverture de l'urne ;
- le montant du dépôt à effectuer par les candidats, qui devrait être réduit, du moins dans les communes rurales ;
- les élections doivent avoir lieu dans toutes les communes le même jour ;
- la nécessité que le président du bureau de vote montre les bulletins lors du décompte aux autres membres du bureau et aux observateurs.

Le Conseil adopte le projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les projets d'amendements au code électoral de la République d'Arménie (CDL-EL(2006)026rev), avec un amendement de détail.

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

Lors de la session de mars 2006, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise avaient adopté l'avis conjoint de la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ([CDL-AD\(2006\)008](#)) sur le projet de code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », élaboré sur la base des commentaires de MM. Finn, Kask et Mifsud Bonnici. La révision du code a été adoptée le 29 mars 2006 (voir [CDL-EL \(2006\)021](#)), et un projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le code tel qu'amendé a été préparé sur la base des commentaires des mêmes rapporteurs ([CDL-EL\(2006\)027](#)). Le Conseil est invité à adopter ce projet d'avis, en vue de sa transmission aux autorités de l'Etat concerné sitôt après les élections du 5 juillet.

M. Shakespeare propose plusieurs amendements au nom du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

Le Conseil adopte le projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ([CDL-EL\(2006\)027](#)), avec quelques amendements.

9. Propositions d'activités futures

Suite à une demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Conseil sera invité lors de sa prochaine réunion à examiner un projet de recommandations sur le droit électoral du Bélarus.

Le Conseil devrait également se prononcer, à la demande des autorités géorgiennes, sur un projet d'avis commun avec l'OSCE/BIDDH sur la révision en cours du code électoral de la Géorgie.

La Commission de Venise pourrait participer aux missions d'observation des élections parlementaires dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (5 juillet), des élections parlementaires et présidentielles en Bosnie-Herzégovine (1^{er} octobre) et des élections parlementaires au Monténégro début octobre également. Il est rappelé qu'elle a participé à l'observation des élections parlementaires en Ukraine le 26 mars 2006.

10. Date de la prochaine réunion

La prochaine réunion est fixée au jeudi matin 12 octobre 2006 à 9 h. 45.

LISTE DES PARTICIPANTS / LIST OF PARTICIPANTS**COMMISSION DE VENISE / VENICE COMMISSION**Membres / Members

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

Mrs Mirjana LAZAROVA TRAJKOVSKA, Judge, Constitutional Court, Skopje (**Vice-présidente/Vice-Chair**)

M. François LUCHAIRE, Ancien Magistrat du Tribunal constitutionnel d'Andorre, Paris

Mr Ugo MIFSUD-BONNICI, President Emeritus, La Valletta

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 (**Ancien Vice-président/Former Vice-Chair**)

Membres suppléants / Substitute Members

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

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

Secrétariat / Secretariat

M. Gianni BUQUICCHIO

M. Thomas MARKERT

M. Pierre GARRONE

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE / PARLIAMENTARY ASSEMBLYMembres / Members

M. Luc van den BRANDE, Bruxelles, Commission de suivi (**Président/Chair**)

Mme Josette DURRIEU, Paris, Commission politique

M. Andreas GROSS, Zurich, Commission juridique

Membres suppléants / Substitute Members

Mme Merixtell BATET, Madrid, Commission juridique (excusée/apologised)

Mme Hanne SEVERINSEN, Copenhagen, Commission politique

M. Emanuelis ZINGERIS, Vilnius, Commission de suivi (excusé/apologised)

Secrétariat / Secretariat

Mr Vladimir DRONOV

Mrs Bonnie THEOPHILOVA

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)

M. David SHAKESPEARE, Aylesbury, Chambre des régions

Membres suppléants/Substitute Members

Mme Marie-Rose KORÓ, Caen, Chambre des régions (excusée/apologised)

M. Gianfranco MARTINI, Rome, Chambre des pouvoirs locaux (excusé/apologised)

Secrétariat / Secretariat

Ms Pilar MORALES

PROJET INTEGRE / INTEGRATED PROJECT

M. Michael REMMERT (excusé/apologised)

OBSERVATEURS / OBSERVERS

OSCE

BIDDH/ODIHR

Mr Gerald MITCHELL, Head of the Election Department, Warsaw

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

HIGH COMMISSIONER FOR NATIONAL MINORITIES / HAUT-COMMISSAIRE POUR LES MINORITES NATIONALES

Mr Krzysztof DRZEWICKI, Senior Legal Adviser, The Hague

Mr Vincent de GRAAF, The Hague

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE OSCE / OSCE PARLIAMENTARY ASSEMBLY

Mr Pentti VÄÄNÄNEN, Deputy Secretary General, Copenhagen (excusé/apologised)

ASSOCIATION OF CENTRAL & EASTERN EUROPEAN ELECTION OFFICIALS (ACEEEO)

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