



Strasbourg, le 4 novembre 2008

CDL-EL-PV(2008)003
Or. fr.

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

26^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Venise, le 18 octobre 2008 à 14 h 30

RAPPORT DE REUNION

1. Adoption de l'ordre du jour

Le Conseil adopte l'ordre du jour tel que figurant dans le document CDL-EL-OJ(2008)003ann.

2. Code de bonne conduite en matière de partis politiques

Faisant suite à la résolution [1546\(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le Code de bonne conduite des partis politiques, le Conseil a examiné lors de sa réunion de juin 2008 un projet de Code de bonne conduite en matière de partis politiques ([CDL-EL\(2008\)013rev](#)) ainsi que son projet de rapport explicatif ([CDL-EL\(2008\)014](#)). Les membres de la Commission et du Conseil qui le souhaitaient ont fait part de leurs commentaires écrits sur ce document, et une réunion s'est tenue à Paris le 24 septembre 2008 avec les rapporteurs. Un projet révisé a dès lors été élaboré ([CDL-EL\(2008\)020](#)), et est soumis au Conseil en vue de son adoption.

Le Conseil examine le projet révisé de Code de bonne conduite en matière de partis politiques, préparé sur la base des observations de MM. Closa Montero et Colliard, et modifié conformément aux conclusions de la réunion du 24 septembre 2008 (CDL-EL(2008)020).

M. van den Brande souligne que le Code ne vise pas à contenir des normes juridiques, mais des lignes directrices qui s'adressent aux partis politiques eux-mêmes.

M. Closa Montero rappelle que ce Code a été élaboré à la demande de l'Assemblée parlementaire et vise à une systématisation des bonnes pratiques. Il comprend quatre parties, relatives aux principes généraux auxquels les partis politiques doivent se conformer, à l'organisation interne des partis politiques, à leur financement et à leurs fonctions politiques. M. Colliard souligne encore une fois que le Code vise à définir ce que les partis, et non l'Etat, devraient faire.

Suite notamment aux commentaires de M. Timans, de la Commission européenne, des amendements sont apportés aux paragraphes 16 (prééminence du droit), 22 et 25 (minorités nationales), 28 (partis politiques européens) et 45 (mécanismes de contrôle). M. H. Torfason est opposé au maintien du paragraphe 28.

Le Code de bonne conduite en matière de partis politiques sera soumis pour adoption à la session plénière de la Commission de Venise en décembre, puis sera transmis à l'Assemblée parlementaire, qui devrait également l'adopter.

Le Conseil adopte le Code de bonne conduite en matière de partis politiques (CDL-EL(2008)020), avec quelques amendements.

3. Quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement

Suite aux conclusions de la session 2007 du Forum pour l'avenir de la démocratie, le Comité consultatif du Forum a souhaité un examen plus approfondi de la question du seuil de la représentation parlementaire. M. Jaklic a été chargé de préparer un rapport comparatif sur la question, qui est soumis au Conseil ([CDL-EL\(2008\)018](#)). Ce rapport ne concerne pas

seulement les quorums, mais aussi les autres aspects des systèmes électoraux (taille des circonscriptions, systèmes majoritaires, etc.) qui restreignent l'accès au Parlement.

M. Jaklic souligne tout d'abord les publications en la matière desquelles il a pu constater l'existence de plusieurs mécanismes relatifs au calcul des quorums. Ces constats ont amené le rapporteur à proposer de procéder en trois étapes : l'analyse comparative contextuelle (présentée aujourd'hui) ; une analyse détaillée du droit national ; l'élaboration éventuelle de normes électorales communes.

M. Jaklic indique qu'il s'est attaché à étudier le premier de ces trois concepts, lequel correspond plus particulièrement à la problématique soulevée par ce rapport. M. Jaklic précise cependant que le rapport ne porte pas de jugement et ne favorise ainsi aucun système sur un autre.

Il souligne en outre qu'il a constaté des disparités entre Etats concernant l'usage ou non de quorums et autres aspects similaires pour restreindre l'accès au Parlement. Il indique ainsi que des Etats limitent l'enregistrement des partis politiques ; d'autres requièrent un nombre minimum de candidats ou de signatures requises ou des cautions électorales.

M. Jaklic met ensuite l'accent sur la problématique du seuil dont découle la répartition des sièges au Parlement ; il a là aussi constaté des disparités entre Etats, certains appliquant un seuil au niveau des districts (ou autres formes de circonscriptions locales), d'autres au niveau national, d'autres encore aux deux niveaux.

La problématique du seuil électoral se complexifie encore lorsqu'il s'applique aux premier, deuxième ou troisième stades d'allocation des sièges au Parlement ; elle se complexifie de même lorsque le seuil s'applique à un seul parti ou à une coalition.

Le rapporteur conclut en rappelant que l'on enquête sur la notion de seuil électoral afin de mesurer si les systèmes électoraux sont trop exclusifs et non inclusifs vis-à-vis des partis politiques ; il indique enfin que ce rapport n'est que préliminaire, car il s'agit plutôt d'un état des lieux des seuils existants. Un rapport complémentaire plus normatif est envisageable.

Un certain nombre d'interventions félicitent le rapporteur et l'invite à pousser plus avant son étude.

Le Conseil charge M. Jaklic de préparer un rapport légèrement révisé, en vue de son adoption lors de la prochaine réunion.

4. Statut international des observateurs d'élections

La Commission des droits de l'homme et des affaires juridiques de l'Assemblée parlementaire prépare un rapport sur « le Statut international des observateurs d'élections ». Dans ce cadre, elle a demandé à la Commission de Venise de répondre à un certain nombre de questions et d'établir quels Etats membres du Conseil de l'Europe ou observateurs prévoient l'observation des élections dans leur législation nationale. MM. Valeryi Musin (membre suppléant, Russie), Angel Sanchez Navarro (membre suppléant, Espagne), Owen Masters (expert, Royaume-Uni) et Olivier Pohler (expert, France) sont rapporteurs dans ce dossier.

Le secrétariat informe le Conseil de l'avancement des travaux, étant entendu qu'un projet de rapport devrait être soumis au Conseil lors sa réunion de décembre.

Les quatre rapporteurs ont remis une première version de leurs contributions et le secrétariat a commencé à rédiger un projet de rapport consolidé.

Le rapport devra tout d'abord faire un état des lieux des législations nationales intégrant ou non des dispositions relatives au statut des observateurs d'élections et d'autre part des textes internationaux et autres sources internationales régissant un tel statut.

Le rapport – ou un document ultérieur – devra ensuite évoquer l'importance d'aligner à terme les statuts des observateurs nationaux et internationaux, puisque la problématique posée évoque plutôt le statut des observateurs internationaux.

Le Conseil prend note de ces remarques.

5. Mandat impératif

Le secrétariat informe le Conseil de l'avancement de l'étude sur le mandat impératif, préparée par M. Closa Montero. Un projet de rapport devrait être soumis au Conseil à sa réunion de décembre. Cette étude s'inscrit dans le cadre des travaux relatifs à la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe.

M. Closa Montero présente les notions historiques du mandat impératif et rappelle que la question se pose dans certains Etats des Etats-Unis et, dans le contexte européen, dans quelques Etats dont la Serbie et l'Ukraine.

Plutôt qu'une approche formelle de la notion de mandat impératif, le rapporteur suggère d'étudier les circonstances particulières aux Etats. Il faut noter à cet égard que selon les Etats, la problématique peut avoir une portée différente – qui va du droit de révocation des électeurs au droit de révocation par les dirigeants du parti en passant par la destitution en cas de changement de parti.

L'étude sera soumise au Conseil lors de sa prochaine réunion.

6. Arménie

Deux projets d'avis en matière électorale concernant l'Arménie sont soumis au Conseil. Le premier concerne le Code électoral tel que modifié suite aux derniers amendements de novembre 2007. Un projet d'avis commun de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH a été préparé sur la base des commentaires de M. Kåre Volla (expert de la Commission de Venise) et de Mme Karen Gainer (experte de l'OSCE/BIDDH) ([CDL\(2008\)081](#) ; voir le document [CDL\(2008\)083](#)). Cet avis fait suite à l'avis conjoint relatif aux amendements au Code électoral ([CDL-AD\(2007\)013](#)) et aux élections parlementaires de mai 2008 et présidentielles de février 2008.

L'autre projet d'avis fait suite à une demande de l'ombudsman de l'Arménie et touche à la question des immunités d'un certain nombre de personnes, notamment des membres des commissions électorales et des candidats aux élections. Ce projet d'avis ([CDL\(2008\)093](#)) a été préparé sur la base des commentaires de MM. Mifsud Bonnici ([CDL\(2008\)111](#)) et Tuori ([CDL\(2008\)112](#)).

Les deux projets d'avis concernant l'Arménie ont été adoptés en session plénière de la Commission de Venise.

7. Géorgie

Un projet d'avis commun de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le code électoral de la Géorgie dans sa version au 21 mars 2008 est soumis au Conseil pour adoption ([CDL-EL\(2008\)017](#) ; cf. [CDL-EL\(2008\)016](#)). Ce projet d'avis, élaboré sur la base des commentaires de M. Jaklic (membre de la Commission, Slovénie), de Mme Maria Teresa Mauro (experte de la Commission) et de Mme Marla Morry (experte de l'OSCE/BIDDH) fait suite à l'avis sur le Code tel qu'amendé au 24 juillet 2006 ([CDL-AD\(2006\)037](#)) et aux élections présidentielles et parlementaires de janvier et mai 2008.

M. Jaklic, rapporteur, souligne que des améliorations ont été apportées au code électoral mais qu'un certain nombre de recommandations passées n'ont pas été prises en compte dans la dernière révision du code.

Certaines dispositions du code sont en outre imprécises, notamment concernant le nombre d'électeurs par bureaux de vote. De plus, les fonctionnaires impliqués en politique tendent à confondre leurs activités professionnelles avec leurs activités électorales ; les ressources administratives tendent à être utilisées à des fins électorales ; l'accès aux médias est également un point problématique.

M. Jaklic souligne qu'il faut donc globalement améliorer la confiance du public dans ce texte. La légitimité nécessaire octroyée au texte doit donc être fondée à partir de la base, des électeurs et citoyens. Le Parlement géorgien est donc invité à modifier le code afin de prendre en compte ces recommandations.

Le projet d'avis est adopté par le Conseil et sera soumis pour adoption à la session plénière de décembre de la Commission.

8. Moldova

Suite à une demande des autorités moldaves, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont préparé un projet d'avis commun sur le code électoral de Moldova, tel qu'amendé par la loi n° 76-XVI du 10 avril 2008 ([CDL\(2008\)094](#) ; voir le document [CDL\(2008\)082](#)). Ce projet se fonde sur les commentaires de MM. Srdjan Darmanovic (membre de la Commission, Monténégro), Kåre Vollan (expert de la Commission) et Tigran Karapetyan (expert de l'OSCE/BIDDH).

Le projet d'avis en question a été adopté en session plénière de la Commission de Venise.

9. Mexique

M. Manuel Carrillo, chef du service des relations internationales à l'Institut fédéral électoral du Mexique (IFE), ainsi que M. Francisco Guerrero, conseiller à l'IFE, informent le Conseil des développements récents en matière électorale au Mexique.

M. Manuel Carrillo rappelle que les élections générales auront lieu l'année prochaine, le 5 juillet 2009. En vue de ces élections, la préparation des élections a débuté le 3 octobre 2008, l'IFE étant l'organe compétent dans l'organisation des scrutins.

Cette organisation a pour but de 1) renforcer la crédibilité de ces institutions et 2) d'appliquer la réforme électorale adoptée cette année par le Congrès.

Parmi les défis à relever, l'IFE devra s'assurer de la transmissions des résultats aux médias dans les temps, assurer la qualité du 'service électoral' auprès d'un nombre grandissant d'électeurs, soit à ce jour 78 millions d'électeurs. Ainsi, plus de 30.000 personnes seront formées comme surveillants de bureaux de vote. Plusieurs millions de documents seront distribués.

M. Manuel Carrillo invite enfin les membres du Conseil à assister à ces élections.

M. Francisco Guerrero prend ensuite la parole au nom de l'IFE et indique que l'Institut devra relever 7 défis :

1. Renforcer la confiance et la crédibilité de l'IFE vis-à-vis des citoyens ;
2. assurer la mise en œuvre dans les délais impartis des nouvelles attributions juridiques dévolus l'IFE ;
3. promouvoir la participation des citoyens conjointement avec celle des partis ;
4. assurer des conditions d'équité et de civisme dans la campagne, notamment par l'accès égal des partis politiques à la radio et à la télévision ;
5. organiser le processus électoral fédéral 2008-2009 de manière efficace, effective et dans les délais impartis, notamment en renforçant et en rendant transparent la gestion et l'allocation des ressources humaines et financières ;
6. contribuer à l'organisation des élections locales organisées dans le même temps ;
7. annoncer les résultats des élections dans les délais impartis et gérer flux d'information afférent.

10. Enseignements à tirer d'élections récentes

Suite à sa participation à l'observation des élections en Arménie, en Géorgie, dans « l'Ex-République yougoslave de Macédoine », en Fédération de Russie et en Serbie, M. Gross avait été invité à présenter au Conseil les enseignements qu'il tire des événements qui se sont déroulés avant, pendant ou après lesdites élections.

Faute de temps, cette discussion est reportée à la prochaine réunion du Conseil.

11. Autres développements et activités futures

Le secrétariat informe le Conseil des travaux en cours relatifs à la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe (suites à la recommandation [1791\(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire), sur les thèmes de la bonne gouvernance et des procédures d'amendement des Constitutions. Les questions des quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement, ainsi que du mandat impératif, sont traitées *supra* sous les points 3 et 5.

La Commission a examiné un projet de rapport sur la bonne gouvernance. Elle reprendra cette question lors de sa prochaine session, sur la base des commentaires écrits de ses membres. Une discussion a également eu lieu sur un projet de rapport sur les procédures d'amendement des Constitutions, et a porté notamment sur la question de la flexibilité ou de la rigidité. La question sera également reprise lors de la prochaine session.

M. Garrone informe le Conseil qu'il y a de bonnes chances qu'un avis sur le projet d'amendements au code électoral de l'Albanie soit préparé. Il indique également qu'un séminaire UniDem aura lieu les 14 et 15 novembre à Malte, sur le thème de l'annulation des résultats des élections ; par ailleurs, aura lieu à Bruxelles les 20 et 21 novembre la 5^e conférence européenne des administrations électORALES, sur le thème du vote à distance.

12. Coopération avec l'OSCE/BIDDH

Un bref échange de vues a lieu avec le représentant de l'OSCE/BIDDH sur les possibilités de coopération future, confirmant l'excellente coopération entre les deux institutions sur les avis électoraux.

13. Date de la prochaine réunion

La prochaine réunion du Conseil est prévue le samedi 13 décembre 2008 à 14h, sous réserve de la disponibilité de la salle.

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, Andorre, Université de droit, d'économie et de sciences sociales, Paris

Mr Ugo MIFSUD BONNICI, President Emeritus, 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

Mr Srdjan DARMANOVIC, Professor, University of Montenegro, Podgorica

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

Mr Oliver KASK, Judge at the Court of Appeal, Tallinn

Secrétariat / Secretariat

M. Gianni BUQUICCHIO

M. Thomas MARKERT

M. Pierre GARRONE

M. Gaël MARTIN-MICALLEF

AUTRES MEMBRES DE LA COMMISSION / OTHER MEMBERS OF THE COMMISSION

Mr Carlos CLOSA MONTERO, Professor, Scientific investigator, Instituto de Políticas Públicas (IPP), Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CCHS), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Madrid

Mme Lydie ERR, Chambre des députés, Luxembourg

Mr Klemen JAKLIC, Professor, Constitutional Law, Ljubljana

Ms Gordana SILJANOVSKA-DAVKOVA, Professor of law, University "Ss Cyril and Methodius", Skopje

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**)

Secrétariat / Secretariat

Excusé/apologised

**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

Mr Ian MICALLEF, Malte, Président de la Chambre des pouvoirs locaux/President of the Chamber of Local Authorities

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

Secrétariat / Secretariat

Excusé/apologised

OBSERVATEURS / OBSERVERS

OSCE

BIDDH/ODIHR

Mr Konrad OLSZEWSKI, Deputy Head of the Election Section

FEDERAL ELECTORAL COURT OF MEXICO / TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

Mrs Maria del Carmen ALANIS FIGUEROA, Chief Magistrate (excusée/apologised)

Mr Salvador NAVA, Magistrate (excusé/apologised)

**FEDERAL ELECTORAL INSTITUTE OF MEXICO / INSTITUT FEDERAL ELECTORAL
(IFE)**

Mr Francisco GUERRERO, Councillor

Mr Manuel CARRILLO, Head of International Relations Department

PARLEMENT EUROPEEN / EUROPEAN PARLIAMENT

Mrs Dominique DELLICOUR, Head of Unit (excusée/apologised)