



Strasbourg, le 5 janvier 2005

Diffusion restreinte
CDL-PV(2004)004

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

61^e SESSION PLENIERE
(Venise, 3 et 4 décembre 2004)

RAPPORT DE SESSION

1. Adoption de l'ordre du jour

L'ordre du jour est adopté sans modification.

2. Communication du Secrétariat

Parmi les nombreuses activités de la Commission depuis la dernière session, la Conférence sur les 15 ans d'expérience constitutionnelle en Europe centrale et orientale qui s'est tenue à Varsovie, les 19-20 novembre, mérite particulièrement d'être mentionnée dans la mesure où elle constituait le premier événement organisé dans le cadre de la Présidence polonaise du Comité des Ministres et qu'elle illustre également la coopération exemplaire que la Commission entretient avec l'ODHIR. D'ici la fin de l'année, la Commission sera amenée à offrir son assistance aux développements qui font suite au deuxième tour de l'élection présidentielle en Ukraine et à l'élaboration d'un statut juridique pour l'Ossétie du sud en Géorgie.

3. Coopération avec le Comité des ministres

Dans le cadre de sa coopération avec le Comité des Ministres, la Commission a un échange de vues avec l'ambassadeur Alan Streimann, Représentant permanent de l'Estonie auprès du Conseil de l'Europe, et avec l'Ambassadeur Daryal Batibay, Représentant permanent de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe.

L'Ambassadeur Streimann rappelle le rôle important de la Commission lors de l'accession à l'indépendance de l'Estonie, en 1991, notamment son assistance à l'élaboration d'une nouvelle constitution et la mise en place d'institutions nouvelles. La préparation du troisième Sommet du Conseil de l'Europe, les 15 et 16 mai 2005 à Varsovie, constitue une des priorités de l'ordre du jour du Comité des Ministres. Il s'agira de déterminer le rôle futur du Conseil de l'Europe et d'en évaluer les conséquences pour l'organisation. Le Comité des Ministres travaille donc sur l'élaboration de la déclaration politique et d'un plan d'action qui seront pris lors de ce troisième sommet.

L'Ambassadeur Batibay, rappelle l'importance du rôle de la Commission de Venise qui a pu être une fois de plus mesuré par le « Groupe Ago » du Comité des ministres lors d'une récente visite dans les pays du Caucase dans le cadre de l'évaluation et le suivi par le Comité des Ministres des engagements pris par ces pays.

Le rôle de la Commission de Venise dans le domaine politique et juridique est en effet déterminant que ce soit au niveau de la nécessité d'une réconciliation politique avec l'opposition, de l'indépendance du pouvoir judiciaire, ou de la résolution pacifique de situations de crise comme celle qui prévaut en Ossétie du Sud. Le rôle et la contribution de la Commission de Venise seront par conséquent très importants dans un proche avenir pour la paix et la stabilité de toute la région du Caucase.

M. Buquicchio confirme que le statut de l'Ossétie du sud, comme toute la région du Caucase du Sud sont une des priorités majeures de la Commission de Venise en vue de contribuer à l'implantation de la paix dans la région. Le rôle de la Commission de Venise à cet égard devra être apprécié à sa juste mesure lors du troisième Sommet.

4. Coopération avec l'Assemblée parlementaire

La Commission a un échange de vues avec M. Eric Jurgens, membre de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, au sujet de la coopération avec l'Assemblée.

M. Jurgens informe les participants que la Commission de suivi de l'Assemblée va présenter son rapport sur la Géorgie à la session de janvier de l'Assemblée ; le rôle de la Commission de Venise dans l'évaluation des questions juridiques relatives à la Géorgie demeure très important. Autre point fort de la prochaine session de l'Assemblée sera la présentation d'un rapport de la Commission des questions juridiques sur les circonstances qui entourent les poursuites et les arrestations de dirigeants dans l'affaire de la société Youkos (Russie).

Parmi les avis que la Commission de Venise a préparé à la demande de l'Assemblée, M. Jurgens souligne que l'avis sur la protection des Droits de l'Homme au Kosovo s'est avéré très utile ; comme celui donné dans le cadre du rapport de la Commission des questions juridiques établie sur la légalité des conditions de détention à Guantanamo Bay, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme organise à cet égard une audition en décembre à laquelle participera d'ailleurs M. Nolte. M. Jurgens remercie également la Commission pour l'avis qu'elle a donné en urgence sur le referendum au Belarus ; l'avis a été très bien accueilli à l'intérieur comme à l'extérieur du Conseil de l'Europe.

5. Coopération avec le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux

M. Delcamp informe les participants que M. di Stasi n'a pas pu assister à la session.

Le droit de l'autonomie locale et régionale connaît une internationalisation qui mérite d'être mentionné au sein de la Commission. Cette internationalisation se réalise non seulement au sein du Conseil de l'Europe, du Congrès mais également au sein de l'Union européenne.

Au sein du Conseil de l'Europe, la vigueur de la charte européenne de l'autonomie locale avec 39 ratifications a poussé le Congrès à entreprendre une réflexion afin de mieux prendre en compte les nouvelles réalités de l'autonomie locale notamment au niveau de l'autonomie régionale qui reste un concept controversé dans un certain nombre d'états. Le Comité des ministres vient d'adopter un nouveau projet de Charte européenne de l'autonomie régionale, qui sera soumis à la 14^e Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales qui aura lieu à Budapest en février 2005. L'Union européenne quant à elle, aura à l'article 5 du traité « établissant une constitution pour l'Europe » pris en compte les réalités locales et régionales. Ces deux évolutions parallèles se reflètent également dans le rapprochement du Comité des Régions de l'Union et du Congrès des pouvoirs locaux qui ont pris des résolutions communes qui pourront augurer de voies de coopération nouvelles avec la Commission, à l'instar de l'organisation d'une Conférence sur la représentation des autonomies locales et régionales au niveau des parlements, à l'organisation de laquelle la Commission de Venise est déjà associée ou encore dans le cadre du projet de rédaction d'un document unique sur les différents mécanismes de garanties des droits des collectivités locales et régionales.

Enfin, la reconnaissance dans le projet de constitution européenne du rôle des parlements nationaux dans la construction européenne constitue un développement constitutionnel positif dans la mesure où il aura par exemple pour conséquence en France de modifier la constitution afin de renforcer les pouvoirs du parlement national.

6. Suites données aux avis précédents de la Commission de Venise

S'agissant des suites données à l'avis de la Commission de Venise relatif au règlement intérieur de la Cour constitutionnelle d'Azerbaïdjan, Mlle Martin informe les participants que les recommandations de l'avis n'ont été que très peu suivies par la Cour constitutionnelle qui aura préféré choisir l'option d'un règlement très détaillé, n'aura pas défini les compétences générales respectives des chambres, du président et des juges, aura maintenu dans une large mesure les renvois jugés inutiles aux principes édictés par la constitution et la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle.

S'agissant des développements concernant l'adoption d'une loi sur l'ombudsman en Bosnie-Herzégovine, M Tuori informe les participants qu'un nouveau projet de loi qui avait repris les commentaires de la Commission a soudainement et sans explication apparente été retiré des débats de la Commission législative par le représentant du ministre pour les droits de l'homme et les réfugiés, face à un autre projet de loi qui, lui, ne correspond point aux recommandations de la Commission. Par la suite, la Chambre des représentants du parlement bosniaque a rejeté ce deuxième projet et chargé le ministre des droits de l'homme et des réfugiés d'élaborer un nouveau projet de loi. La Commission exprime sa perplexité face au comportement des autorités bosniaques, qui après avoir demandé son avis, ont retiré le projet de loi sans aucune explication.

7. Arménie

M. Tuori présente l'avis sur trois projets de révision constitutionnelle en Arménie ; il précise que cet avis porte uniquement sur les dispositions constitutionnelles pour lesquelles un amendement est proposé, et ne s'occupe pas des autres parties de la Constitution, comme le préambule, qui ne sont pas visées par la réforme. En outre, M. Tuori précise que le groupe de travail a utilisé comme référence le projet de réforme constitutionnelle élaboré en 2001, avec l'aide de la Commission.

Le premier projet constitue une amélioration par rapport à la Constitution actuellement en vigueur, mais présente également d'importants problèmes et lacunes. A titre d'exemple, il ne contient pas une prohibition explicite de la peine de mort ; dans le domaine des médias, il délègue à la loi ordinaire la réglementation des activités et responsabilités des médias ; s'agissant de la loi martiale et l'état d'urgence, il affaiblit les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée Nationale sur l'usage par le Président des pouvoirs d'urgence. En outre, par rapport au projet de 2001 ce projet augmente les pouvoirs du Président au détriment de ceux de l'Assemblée Nationale, ce qui altère l'équilibre des pouvoirs. Enfin, le projet maintient le pouvoir du Président d'élire et de démettre le maire de Erevan, ce qui est contraire aux standards en matière d'autonomie locale.

Le deuxième projet ne constitue pas un projet de réforme global et cohérent ; il n'adresse que le domaine des programmes politiques et montre une certaine confusion entre les obligations et responsabilités *légal*es et *politiques* des partis politiques. Il vise à introduire une sorte de mandat impératif, qui est à plusieurs égards problématique.

Le troisième projet correspond dans ses grandes lignes à celui de 2001 et constitue une amélioration certaine par rapport à la Constitution en vigueur. En particulier, il contient une prohibition explicite de la peine de mort. Comme le premier projet, il contient des dispositions sur la Banque centrale et la Chambre de contrôle qui sont les bienvenues, bien que l'Assemblée Nationale devrait avoir des pouvoirs de supervision en matière de finances publiques.

En rapport avec les premier et troisième projets de réforme, M. Endzins, avec M. Mifsud Bonnici et M. Malinverni, souligne que le pouvoir d'initiative législative du Président de la République ne constitue pas, en soi, un manquement aux standards européens.

M. Harutunian précise que l'Assemblée Nationale entend tenir compte de l'avis de la Commission dans le choix du projet qui sera retenu dans la suite de la procédure de réforme. Une fois ce choix fait, le projet retenu et retravaillé sera de nouveau soumis à la Commission pour avis.

M. Buquicchio informe la Commission que M. Torossyan, vice-président de l'Assemblée Nationale, envisage de tenir un échange de vues entre une délégation de la Commission et les auteurs du projet retenu, fin février/début mars 2005. La nécessité d'impliquer l'opposition est bien connue, et d'ailleurs elle a été récemment soulignée par le Groupe Ago du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Des signaux positifs semblent venir de l'opposition, qui pourrait décider de participer aux réformes.

La Commission décide d'adopter l'avis en l'intitulant « avis intérimaire sur les réformes constitutionnelles en Arménie » (CDL-AD (2004)44).

S'agissant de la loi relative aux modalités de tenue des rassemblements, réunions, manifestations et démonstrations de la République d'Arménie, Mme Flanagan informe la Commission qu'un projet de modification de cette loi vient d'être reçu par la Commission. Un avis sur ce projet de loi sera préparé prochainement.

8. Azerbaïdjan :

Il n'y a pas d'activités en cours avec l'Azerbaïdjan, toutefois, la Commission s'attend à être saisie de l'éventuelle révision du Code électoral.

9. Bosnie-Herzégovine

M. Scholsem rappelle que dans sa Résolution 1384 l'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission d'examiner les pouvoirs du Haut Représentant, la compatibilité de la Constitution avec la Convention européenne des droits de l'homme et l'efficacité et rationalité des arrangements constitutionnels dans le pays. Une délégation de la Commission s'est rendue fin octobre dans le pays. La délégation a rencontré le Haut Représentant, la Cour constitutionnelle, les commissions constitutionnelles des parlements de l'état et des entités ainsi que des représentants des principaux partis politiques. Suite à la visite, un avis sera préparé par les rapporteurs qui sera soumis à la Commission pour adoption à la prochaine session en mars.

M. Sadikovic exprime sa conviction que la Bosnie-Herzégovine actuellement n'est pas un état fonctionnel et qu'une profonde transformation des structures paraît indispensable.

10. Géorgie

M. Hamilton présente l'avis sur la proposition d'une loi constitutionnelle portant changements et modifications à la Constitution de Géorgie.

Cette proposition a été formulée par une ONG géorgienne « Liberty Institute », mais a été soumise à la Commission pour avis par le Ministre de la Justice géorgien. La Commission rappelle à cet égard qu'étant donné sa charge de travail, seules les propositions émanant des autorités d'un Etat devraient lui être soumises pour avis.

Le projet de réforme constitutionnelle, qui ne concerne que le chapitre consacré aux droits fondamentaux et celui sur le pouvoir judiciaire, n'est pas assorti d'un mémorandum explicatif, ce qui rend parfois difficile l'appréciation des propositions de réforme. Il en est ainsi s'agissant notamment de la suppression préconisée de la Cour constitutionnelle, et de l'élargissement conséquent des compétences de la Cour suprême. Alors que l'exercice par la Cour suprême de fonctions en matière de contrôle de constitutionnalité n'est pas contraire aux standards, la suppression d'une cour constitutionnelle déjà existante et opérationnelle ne peut se justifier que pour des raisons précises, qui en l'espèce ne sont pas connues. En tout état de cause, dans le projet sous examen, les fonctions constitutionnelles de la Cour suprême sont insuffisamment définies et coordonnées avec les fonctions d'appel.

En ce qui concerne les droits fondamentaux, le texte est très détaillé, parfois trop, et s'écarte des définitions de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ce qui peut donner lieu à des ambiguïtés ou malentendus. La disposition sur l'abolition de la peine de mort est à saluer.

M. Denis Petit, représentant de BIDDH, informe la Commission que la mission OSCE à Tbilissi a été sollicitée par le ministère de la justice géorgien pour examiner le texte de « Liberty

Institute » ; elle a nommé un expert, M. Gérard Batliner, qui a préparé des commentaires qui correspondent dans la substance à ceux des rapporteurs de la Commission. Il estime que ce texte contient plusieurs innovations qui sont les bienvenues, mais nécessitent d'une rationalisation. L'abolition de la Cour constitutionnelle apparaît problématique, et devrait de toute manière être précédée par des larges débats publics, avant même d'être envisagée.

La Commission prend note des commentaires de MM. van Dijk et Hamilton sur la proposition d'une loi constitutionnelle portant changements et modifications à la Constitution de Géorgie et charge le Secrétariat de préparer un avis conjoint avec l'OSCE/ODIHR.

Le Secrétariat informe la Commission que la Ministre des Affaires étrangères de la Géorgie a demandé à la Commission de contribuer à chercher une solution aux problèmes de l'Ossétie du Sud. Une délégation de la Commission envisage dès lors de se rendre en Géorgie du 27 au 28 janvier 2005.

11. Italie

M. Tuori informe la Commission que la visite d'une délégation de la Commission aux autorités italiennes prévue en novembre 2004 dans le cadre de la préparation de l'avis sur la compatibilité des lois Gasparri et Frattini avec les standards européens a dû être reportée, à la demande des autorités italiennes. Il est prévu que la visite ait lieu les 13 et 14 janvier 2005.

12. Moldova

M. Paczolay présente l'avis sur le projet de loi visant à modifier et compléter la Constitution de Moldova concernant l'introduction du recours individuel devant la Cour constitutionnelle, établi sur la base des commentaires de M. Nolte et lui-même sur demande de la Cour constitutionnelle de Moldova et du Représentant permanent de Moldova auprès du Conseil de l'Europe.

La Commission se félicite de l'introduction du recours individuel en Moldova ; ceci est entièrement conforme avec les normes européennes et devrait permettre une meilleure protection des droits fondamentaux.

Le projet prévoit d'ajouter un septième juge, nommé par le Président de la République, à la Cour pour faire face à la charge de travail supplémentaire. L'augmentation du nombre de juges et la procédure de nomination des juges appellent deux remarques. Premièrement, vu que le Président de la République est élu à une majorité qualifiée par le Parlement, la nomination du nouveau septième juge par celui-ci, tel que prévu par le projet d'amendements, a l'avantage d'élargir le spectre des sources de nomination des juges à la Cour constitutionnelle. Deuxièmement, afin d'établir une balance avec le pouvoir du gouvernement de nommer deux juges, le projet d'avis recommande que l'élection de deux juges par le Parlement soit faite à une majorité qualifiée.

Le projet d'avis préconise la création de chambres au sein de la Cour afin de faire face à la charge de travail supplémentaire. Plusieurs membres interviennent sur ce dernier point, considérant que quand bien même la création de chambres pour les cours constitutionnelles qui ont à traiter de recours individuels peut être appuyée, il appartient de préférence à la loi sur la cour constitutionnelle de prévoir la création de chambres, les questions relatives à l'organisation interne d'une cour ne devant pas figurer au niveau de la constitution.

Une autre discussion s'engage relativement aux références aux voies de fait au paragraphe 14 de l'avis. Il est proposé de rajouter, au paragraphe 14, une référence à la violation d'une loi ou d'une décision de justice.

La Commission adopte l'avis tel que modifié sur le projet de loi visant à modifier et compléter la Constitution de Moldova concernant l'introduction du recours individuel devant la Cour constitutionnelle, avis qui figure dans le document CDL-AD(2004)043.

13. Fédération de Russie

La Commission examine, en vue de son adoption, le projet d'avis ([CDL\(2004\)122](#)) sur la loi établissant de nouvelles procédures pour l'élection et la révocation des chefs de l'exécutif des sujets de la Fédération de Russie ([CDL\(2004\)114](#)) établi sur la base des commentaires de MM. Malinverni, Nolte, Scholsem, Fogelklou et Lesage. La loi amendée par le projet de loi figure dans le document [CDL\(2004\)121](#). Ce projet d'avis a été préparé à la demande de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire.

M. Scholsem présente les points les plus importants de l'avis. La Commission est saisie de cette question par la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui veut savoir si ce projet n'est pas contraire à la Constitution russe et s'il est conforme aux standards européens. L'objet de la loi est un changement du système fédéral dans les domaines suivants :

- 1) les chefs de l'exécutif ne sont plus élus par un suffrage direct, mais par les assemblées législatives des sujets sur proposition du Président russe ;
- 2) Le Président de la Fédération de Russie a un droit de dissolution des assemblées si celles-ci rejettent par deux fois le candidat proposé par le Président pour le poste du chef de l'exécutif du sujet ;
- 3) les responsabilités des chefs de l'exécutif devant les assemblées sont réduits ;
- 4) le Président de la Russie peut révoquer le chef de l'exécutif du sujet de la Fédération à tout moment.

La Commission ne peut pas se substituer à la Cour constitutionnelle russe et examiner «la constitutionnalité» de l'acte législatif. Elle ne peut qu'exprimer son avis sur son rapport avec les normes déjà existantes. Quant aux standards européens, M. Scholsem rappelle que les Etats fédéraux sont plutôt une exception en Europe et qu'il est difficile d'indiquer le meilleur système fédéral. Les rapporteurs ont comparé la Russie aux autres Etats fédéraux et régionaux en Europe. D'après le rapporteur, l'analyse comparative du projet de réforme indique que les assemblées législatives en sortent affaiblies. Une autre disposition assez préoccupante est celle qui donne au Président de la Fédération le pouvoir de démettre le chef de l'exécutif du sujet ou de dissoudre l'assemblée législative du sujet de la fédération. La dernière remarque de M. Scholsem concerne le problème de la composition du Conseil de la Fédération (la Chambre Haute du parlement russe). Suite à l'adoption du projet de loi, la moitié de cet organe dépendrait directement du Président de la Russie car elle comprend les représentants du pouvoir exécutif.

M. Lesage est d'accord avec les commentaires de M. Scholsem mais il apporte quelques précisions. Il rappelle à la Commission que le projet examiné est débattu par la Douma russe au moment même de la session plénière de la Commission et qu'il peut subir un nombre important de modifications. Il souligne que la procédure prévue par le projet n'est pas une nomination mais une investiture et que le droit de dissolution d'une assemblée peut être considéré aussi comme un moyen de régler un

conflit. En conclusion, il précise que le titre de l'avis est plus large que la saisine et il propose de le modifier.

M. Fogelklou remarque que la Constitution russe est très flexible quant au moyen de composition des pouvoirs dans les sujets fédérés. Elle laisse une possibilité de rééquilibrer le rapport des différents pouvoirs. Par conséquent, le désir de renforcer l'exécutif, qui est un système unique d'après la Constitution, ne constitue pas en soi une violation de la constitutionnalité. Toutefois, le caractère du fédéralisme russe change et certains des changements proposés semblent apporter un déséquilibre au système fédéral.

M. Baglay considère que la Commission se met dans une situation difficile en examinant un projet de loi qui est en même temps débattu au parlement national. Les parlementaires russes prendront connaissance de l'avis de la Commission quand la loi sera peut-être déjà adoptée. A titre d'information il dit que 250 amendements au projet en question sont discutés par le parlement russe. Par conséquent, il regrette que la Commission se prononce sur un projet qui n'existera peut-être pas le lendemain de la réunion. Toutefois, il félicite les rapporteurs de leur excellent travail et soutient dans une large mesure leur analyse et les conclusions de l'avis. Quant à la composition du Conseil de la Fédération, il partage l'inquiétude de la Commission et indique que la Cour constitutionnelle n'a malheureusement pas pu examiner cette question car les dispositions sur la composition de la Chambre Haute font partie du texte de la Constitution et la Cour ne peut pas se prononcer sur la constitutionnalité de la Constitution. Il espère que la réforme du Conseil de Fédération envisagée par les autorités russes pourra régler ce problème. En conclusion, M. Baglay indique que le renforcement de l'exécutif est une mesure nécessaire afin de centraliser la lutte contre la corruption et le crime organisé et qu'après la normalisation de la situation interne la structure fédérale sera réexaminée au profit des pouvoirs des sujets de fédération.

La Commission décide d'adopter l'avis en l'intitulant Avis relatif au projet de loi fédérale¹ sur les modifications à apporter à la loi fédérale « sur les grands principes d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs des sujets de la Fédération de Russie » et à la loi fédérale « sur les garanties essentielles des droits électoraux et du droit de participation au référendum des citoyens de la Fédération de Russie »(CDL-AD(2004)042) et de le transmettre à la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

14. Serbie et Monténégro

M. Bradley informe la Commission qu'une délégation s'est rendue fin novembre à Podgorica pour discuter de la réforme constitutionnelle au Monténégro. La Charte constitutionnelle de l'Union d'Etat de Serbie et Monténégro exige la mise en conformité de la constitution du Monténégro avec cette Charte. A la demande du parlement un groupe d'experts a préparé un rapport sur la procédure à suivre. Selon ce groupe d'experts l'adoption d'une toute nouvelle constitution est souhaitable et, à cette fin, vu la discontinuité dans le développement constitutionnel, il ne serait pas indispensable de respecter les dispositions pour la révision constitutionnelle figurant dans la constitution en vigueur. La délégation de la Commission a eu des échanges de vues notamment avec le groupe d'experts et la commission constitutionnelle du parlement. Le groupe d'experts préparera une version révisée de son rapport qui tiendra compte des discussions avec la délégation de la Commission de Venise.

M. Lavin présente l'avis conjoint de la Commission, du Commissaire aux droits de l'homme et de la Direction Générale des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe sur la loi sur l'Ombudsman de

¹ Version présentée par le Président à la Douma le 28 septembre 2004.

Serbie. Il souligne que l'obligation d'épuiser les voies de recours judiciaires avant de saisir l'ombudsman constitue une entrave à la rapidité et efficacité de l'action de ce dernier. En outre, une base constitutionnelle de cette institution éviterait le risque que le parlement en modifie les caractéristiques. L'avis exprime aussi des doutes quant à la nécessité pour l'ombudsman d'être titulaire d'une maîtrise en droit.

La Commission adopte l'avis conjoint de la Commission, du Commissaire aux droits de l'homme et de la Direction Générale des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe sur la loi sur l'Ombudsman de Serbie (CDL-AD (2004)041).

15. Ukraine

Mlle Martin informe la Commission d'une demande d'avis du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur le projet de stratégie nationale sur la réforme du système de l'organisation territoriale. Le projet d'avis sera soumis pour adoption à la prochaine session de la Commission.

M. Markert informe la Commission de la participation à l'observation des élections présidentielles en Ukraine, sur la base de l'accord de coopération avec l'Assemblée parlementaire. L'Assemblée est satisfaite du format de cette coopération. Il est possible que l'assistance des experts de la Commission de Venise sera demandée pour la mission d'observation qui se rendrait en Ukraine en cas de répétition du deuxième tour de l'élection présidentielle ainsi que pour les élections dans différents états-membres du Conseil de l'Europe en 2005.

16. Participation des femmes aux élections

M. Luchaire et Mme Suchocka présentent leurs commentaires ([CDL\(2004\)112](#) et [127](#)) sur la Recommandation 1676(2004) de l'Assemblée parlementaire sur la participation des femmes aux élections. M. Luchaire souligne notamment qu'il faut dans certains cas préférer la parité à la stricte égalité. S'il approuve le texte dans l'ensemble, il a quelques remarques sur des points particuliers ; l'interdiction absolue du vote par procuration est par exemple trop stricte. Mme Suchocka insiste sur l'utilité d'un texte juridique, mais sur la nécessité de modifier aussi les habitudes. Plusieurs membres interviennent en ce sens.

Le Commission entérine les commentaires de M. Luchaire et de Mme Suchocka ([CDL\(2004\)112](#) et [127](#)) sur la Recommandation 1676(2004) de l'Assemblée parlementaire sur la participation des femmes aux élections et charge le secrétariat de préparer, en coopération avec les rapporteurs, un avis consolidé à transmettre au Comité des Ministres avant le 1^{er} février 2005.

17. Autres développements constitutionnels

- *Japon*

M. Iwai présente les deux développements constitutionnels majeurs de cette année au Japon.

Une réforme de la Constitution a été engagée par le Premier Ministre, M. Koizumi a en effet invité son parti, le parti libéral démocrate, à rédiger pour novembre 2005 un projet de constitution. Le parti d'opposition a également suivi cette initiative et présentera son propre

projet de constitution. Une mission de recherche comprenant le parti au pouvoir et le parlement a été constituée et étudie diverses constitutions européennes ainsi que la constitution de l'Union européenne. Parmi les points en discussion, on peut relever l'élection directe du premier ministre, l'introduction de nouveaux droits de l'homme qui n'étaient pas prévus il y a soixante ans, la mise en place de forces de défense ainsi que la création d'une cour constitutionnelle. Le parti au pouvoir devra soumettre préalablement un projet de loi pour la procédure d'un referendum national sur la question de la révision constitutionnelle, car bien qu'il existe une disposition pour la révision de la constitution, il n'existe aucune disposition spécifique concernant la procédure à suivre. Le parti soumettra ce projet de loi à la prochaine session du parlement en 2005.

Le deuxième développement majeur concerne l'introduction à compter de 2009 d'un système de quasi jury. Le système se situe entre le système de jury des pays de common law et le système de juges non professionnels dans certains pays européens. Six personnes non professionnelles vont siéger aux audiences d'un tribunal avec trois juges professionnels dans certaines affaires pénales et vont décider non seulement de la culpabilité de l'inculpé mais également de la sanction pénale. L'objectif de cette réforme est de rendre la justice plus démocratique et de promouvoir la compréhension de la justice parmi le public en général.

- *France*

M. Lancelot informe la Commission des tenants et aboutissants d'une décision du 19.11.2004 du Conseil constitutionnel sur la constitutionnalité du traité de Rome « établissant une constitution pour l'Europe ». Les dispositions relatives à des matières régaliennes (tels que « l'espace de liberté, sécurité et de justice » et « la politique étrangère et « de sécurité commune » qui transfèrent des compétence à l'Union, ou réaménagent les modalités d'exercice des compétences déjà transférées appellent une révision de la Constitution française préalablement à une éventuelle ratification par la France de ce traité. Il en va de même s'agissant des pouvoirs nouveaux reconnus aux parlements nationaux de s'opposer à une « révision simplifiée » du traité ou de faire respecter le « principe de subsidiarité » dans la mesure où la constitution française devrait être complétée pour en permettre l'exercice effectif par les députés et sénateurs. Le Traité constitue sur ce point une source indéniable de renforcement de la constitution nationale. Par contre n'appelle pas de révision l'article I-6 du traité qui affirme la primauté du droit de l'Union sur le droit national, ni la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il est intéressant de noter que le Conseil constitutionnel a écarté dans sa décision la question préalable du caractère constitutionnel du traité, il considère par conséquent que le traité de Rome « établissant une constitution pour l'Europe » est un traité comparable aux autres traités.

- *Mexique*

M. Muñoz Ledo informe la Commission des derniers développements constitutionnels au Mexique. Il rappelle aux participants que son pays est en train de changer son système politique pour arriver à un partage plus effectif des pouvoirs publics. Actuellement il y a trois projets de réforme du système fédéral qui devraient être examinés par la Commission constitutionnelle assez rapidement. M. Muñoz Ledo évoque également les problèmes du système électoral – le coût élevé des campagnes, le rôle des « mass média » et le nombre important des électeurs qui résident aux USA (15 millions). Il estime que le droit électoral doit être réformé. L'orateur évoque d'autres problèmes qui font l'objet de la réflexion des autorités, comme l'absence de l'interdiction formelle de la peine capitale (qui est interdite par la loi) dans la Constitution et le possible passage au système semi-présidentiel.

M. Muñoz Ledo informe la Commission de l'initiative de créer une Commission sur la « cohérence constitutionnelle » qui pourrait réfléchir aux moyens de résoudre les problèmes qu'il vient d'évoquer et espère que cet organe informel pourrait bénéficier du conseil de la Commission de Venise.

- *République de Corée*

M. Oh souligne l'assistance de la Commission dans les pays d'Europe centrale et orientale qui aura permis également l'élargissement de l'Union européenne et constitue par conséquent une source d'inspiration pour la coopération régionale en Asie. La justice constitutionnelle, depuis la création de la Cour constitutionnelle en 1988 selon le modèle européen, s'est imposée dans la société coréenne, dans l'établissement du constitutionalisme et dans la protection des droits fondamentaux. La Cour constitutionnelle a pris récemment deux décisions très importantes dans le paysage politique de la Corée. Tout d'abord elle a rejeté à l'unanimité la décision de destitution du Président de la République par l'Assemblée nationale. La Cour constitutionnelle a également déclaré inconstitutionnel le projet de loi visant à la délocalisation de la capitale du pays, considérant que la question de la capitale du pays faisait partie intégrante de la Constitution et qu'une telle délocalisation ne pouvait donc se faire par le biais d'une simple loi. Concernant la Corée du nord, les questions de dénucléarisation restent toujours à l'ordre du jour et tous les efforts sont entrepris pour trouver une solution pacifique à cette crise. La Corée envisage toujours de devenir membre à part entière de la Commission et toutes les mesures sont prises en ce sens. La Corée pourra ainsi bénéficier de la grande expérience de la Commission pour partager et promouvoir des valeurs communes.

18. Modification du règlement intérieur

Mme Suchocka présente le projet d'amendement au règlement intérieur tel qu'il figure au document CDL(2004)123. Ce projet a été préparé par le Comité d'éthique et contient des dispositions pour mieux assurer que non seulement les membres agissent en toute indépendance et impartialité mais qu'également toute impression d'un conflit d'intérêt soit évitée.

Dans la discussion, des amendements au texte sont proposés et acceptés.

<p>La Commission adopte le nouvel Art. 3.bis du Règlement intérieur et un amendement à l'Art. 13.</p>
--

19. Comité directeur UniDem

M. Luchaire, Président du Comité directeur d'UniDem, présente le rapport de la réunion. Trois séminaires UniDem sont envisagés en 2005. Ils porteront sur :

- l'organisation des élections par un organe impartial, dans le cadre du programme commun entre la Commission de Venise et la Commission européenne sur « La démocratie par des élections libres et équitables » ; le séminaire sera divisé en deux parties, relatives à l'indépendance, respectivement à la transparence et à l'impartialité ;
- les deuxièmes chambres ; ce séminaire, qui est organisé à la demande du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, concernera avant tout les Etats fédéraux et régionaux, mais aussi les autres Etats comportant une deuxième chambre à caractère territorial ; il s'étendra à l'Amérique du Nord et aura lieu à la fin de l'année ; le

séminaire sera précédé d'une étude sur la base de contributions des membres venant des pays avec une deuxième chambre ;

- le statut des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme : ce séminaire aura lieu en septembre ou octobre, et traitera notamment des rapports entre ces traités et les constitutions et législations nationales et sera organisé en coopération avec l'IACL.

Un séminaire sur la protection juridique contre les actes de la communauté internationale pourrait être organisé en 2006.

20. Sous-Commission sur les réformes constitutionnelles

Les résultats des travaux de cette sous-Commission ont été présentés dans le cadre de la discussion de l'avis concernant le processus de réforme constitutionnelle en Arménie (voir point 7 ci-dessus) et de la demande relative aux pouvoirs du Haut Représentant en Bosnie-Herzégovine (voir point 9 ci-dessus).

21. Conseil des élections démocratiques

M. Jurgens, Président du Conseil des élections démocratiques, informe la Commission des résultats et des conclusions des dernières réunions.

Suite à la **10^e réunion** du Conseil des élections démocratiques (9 octobre 2004) :

La Commission entérine les commentaires de Mme Herdis Thorgeirsdottir et de M. Masters sur le suivi des médias pendant les missions d'observation électorale ([CDL-EL\(2004\)012](#) et [013](#)).

La Commission adopte l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet d'amendements du Code électoral de l'Arménie (CDL-AD(2004)049 ; cf. [CDL\(2003\)052](#) et [CDL\(2004\)074](#)).

M. Buquicchio indique que cet avis a déjà été transmis aux autorités arméniennes, qui vont présenter une version révisée du projet de révision du Code électoral suite à l'avis de la Commission. Le Code révisé sera adopté pendant les premiers mois de 2005.

Suite à la **11^e réunion** du Conseil des élections démocratiques (2 décembre 2004) :

La Commission discute l'avis sur la loi ([CDL\(2004\)115](#)) sur les élections locales en Roumanie, établi sur la base des commentaires de MM. van Dijk et Mifsud Bonnici ([CDL-EL\(2004\)027](#)). M. Mifsud Bonnici souligne que la loi ne présente pas de problèmes particuliers, sauf en ce qui concerne l'art. 7, qui rend difficile la participation aux élections locales de plusieurs listes de la même minorité. M. Aurescu signale qu'une lettre de la Représentation permanente de la Roumanie auprès du Conseil de l'Europe a été diffusée auprès des membres et qu'elle explique la *ratio legis* du texte en question.

La Commission adopte l'avis sur la loi sur les élections locales en Roumanie (CDL-AD(2004)046) et décide de le transmettre à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

M. Jurgens indique que le Conseil a examiné deux rapports sur les restrictions au droit de vote, l'un fondé sur la Convention européenne des Droits de l'Homme, par M. Matscher (CDL-EL(2004)023), et l'autre présentant une perspective comparative, par Mme Lazarova Trajkovska (CDL-EL(2004)022). Il propose de les adopter, sous réserve de quelques compléments qui seront apportés au rapport de Mme Lazarova sur la base d'informations reçues tardivement. Les rapports seront transmis à l'Assemblée parlementaire avec l'indication qu'ils traitent du droit de vote et de l'éligibilité, mais non de la déchéance du mandat.

La Commission adopte les rapports de Mme Lazarova Trajkovska et de M. Matscher (CDL-AD(2005)001 et 002) sur les restrictions au droit de vote, sous réserve de quelques compléments à apporter par le secrétariat en accord avec les rapporteurs, et décide de les transmettre à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

La Commission adopte les commentaires de M. Masters ([CDL-EL\(2004\)026](#)) sur le projet de déclaration de principes pour les observateurs internationaux d'élections ([CDL-EL\(2004\)25](#)).

M. Jurgens indique qu'une version révisée du rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur des minorités, établi par Mme Lazarova Trajkovska ([CDL-EL\(2004\)020rev](#)), sera présentée pour adoption à la Commission à sa prochaine session ; elle tiendra compte des remarques présentées par la Haut Commissaire pour les minorités nationale de l'OSCE.

Des lignes directrices conjointes avec l'OSCE/BIDDH et la Commission européenne sur le suivi des médias pendant des missions d'observation électorale seront également discutées à la prochaine session (cf. [CDL-EL\(2004\)024](#)).

22. Date de la prochaine session

La Commission confirme la date de sa 62^e session plénière : les 11-12 mars 2005 ; les réunions des sous-commissions et du Conseil des élections démocratiques se tiendront comme d'habitude la veille de la session plénière.

LISTE DES PARTICIPANTS

ALBANIA/ALBANIE :	M. Luan OMARI
ANDORRA/ANDORRE :	M. François LUCHAIRE
ARMENIA/ARMENIE :	Mr Gagouik HARUTYUNYAN
AUSTRIA/AUTRICHE :	M. Franz MATSCHER
AZERBAIJAN/AZERBAIDJAN	Mr Lätif HUSEYNOV (Apologised/Excusé)
BELGIUM/BELGIQUE :	M. Jean-Claude SCHOLSEM
BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZEGOVINE	M. Cazim SADIKOVIC
BULGARIA/BULGARIE :	Mr Anton STANKOV (Apologised/Excusé) Mr Todor TODOROV
CROATIA/CROATIE :	Mr Stanko NICK
CYPRUS/CHYPRE :	Mr Panayotis KALLIS (Apologised/Excusé) Mr Petros CLERIDES
CZECH REPUBLIC/ REPUBLIQUE TCHEQUE :	Mr Cyril SVOBODA (Apologised/Excusé) Ms Eliska WAGNEROVA
DENMARK/DANEMARK :	Mr Henrik ZAHLE (Apologised/Excusé)
ESTONIA/ESTONIE :	Mr Taavi ANNUS
FINLAND/FINLANDE :	Mr Kaarlo TUORI
FRANCE :	M. Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE (Apologised/Excusé) M. Alain LANCELOT
GEORGIA/GEORGIE ::	Mr John KHETSURIANI Mr Zurab KORGANASHVILI
GERMANY/ALLEMAGNE :	Mr Helmut STEINBERGER (Apologised/Excusé)
GREECE/GRECE :	Mr Dimitris CONSTAS
HUNGARY/HONGRIE :	Mr László SÓLYOM Mr Peter PACZOLAY
ICELAND/ISLANDE :	Mr Hjörtur TORFASON (Apologised/Excusé)
IRELAND/IRLANDE :	Ms Finola FLANAGAN Mr James HAMILTON
ITALY/ITALIE :	Mr Antonio LA PERGOLA (Président/President) Mr Sergio BARTOLE
KYRGYZSTAN/KYRGHYZSTAN :	Ms Cholpon BAEKOVA (Apologised/Excusée)
LATVIA/LETTONIE :	Mr Aivars ENDZINŠ (Apologised/Excusé)
LIECHTENSTEIN :	Mr Kestutis LAPINSKAS
LITHUANIA/LITUANIE :	Mme Lydie ERR (Apologised/Excusée)
LUXEMBOURG :	Mr Ugo Mifsud BONNICI
MALTA/MALTE :	Mme Maria POSTOICO (Apologised/Excusée)
MOLDOVA :	
MONACO	
NETHERLANDS/PAYS-BAS :	Mr Peter VAN DIJK
NORWAY/NORVEGE :	Mr Jan HELGESEN
POLAND/POLOGNE :	Ms Hanna SUCHOCKA
PORTUGAL :	M. José CARDOSO DA COSTA
ROMANIA/ROUMANIE :	Mme Rodica Mihaela STANOIU (Apologised/Excusée)

RUSSIAN FEDERATION/ FEDERATION DE RUSSIE	Mr Bogdan AURESCU Mr Marat BAGLAY
SAN MARINO/SAINT-MARIN : SERBIA AND MONTENEGRO/ SERBIE ET MONTENEGRO	M. Piero GUALTIERI Mr Vojin DIMITRIJEVIC (Apologised/Excusé)
SLOVAKIA/SLOVAQUIE : SLOVENIA/SLOVENIE :	Mr Jan MAZAK Mr Peter JAMBREK
SPAIN/ESPAGNE :	Mme Carmen IGLESIAS CANO (Apologised/Excusée) Mr Angel SANCHEZ NAVARRO (Apologised/Excusé)
SWEDEN/SUEDE :	Mr Rune LAVIN
SWITZERLAND/SUISSE :	M. Giorgio MALINVERNI
"THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA"/ "L'EX REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE" :	Ms Mirjana LAZARAVSKA TRAJOVSKA
TURKEY/TURQUIE :	Mr Ergun ÖZBUDUN
UKRAINE :	Ms Suzanna STANIK (Apologised/Excusée)
UNITED KINGDOM/ ROYAUME-UNI	Mr Jeffrey JOWELL (Apologised/Excusé) Mr Anthony BRADLEY

COMMITTEE OF MINISTERS/COMITE DES MINISTRES

Ambassador Daryal BATIBAY, Permanent Representative of Turkey to the Council of Europe
Ambassador Alar STREIMANN, Permanent Representative of Estonia to the Council of Europe

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE/ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Mr Erik JURGENS, Member of the Committee on Legal Affairs and Human Rights

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF THE COUNCIL OF EUROPE/CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE :

M. Alain DELCAMP, Président d'honneur du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

EUROPEAN COMMUNITY/COMMUNAUTE EUROPEENNE

M. Armando TOLEDANO LAREDO, Directeur Général honoraire, Commission européenne

ASSOCIATE MEMBERS/MEMBRES ASSOCIES

BELARUS :

Mr Anton MATOUCEWITCH, Deputy Rector, Belarusian Commercial University of Management (Apologised/Excusé)

OBSERVERS/OBSERVATEURS**ARGENTINA/ARGENTINE :**

M. Hector MASNATTA, Ambassadeur, Vice-Président exécutif du Centre d'études constitutionnelles et sociales (Apologised/Excusé)

CANADA :

Mr Yves de MONTIGNY, Senior General Counsel, Public Law and Central Agencies Portfolio, Department of Justice (Apologised/Excusé)

HOLY SEE/SAINT-SIEGE :

Prof. Vincenzo BUONOMO, Professeur de Droit international, Université pontificale du Latran (Apologised/Excusé)

ISRAEL/ISRAËL

Mr Amnon RUBINSTEIN, Dean, Interdisciplinary Center, Herzliyya (Apologised/Excusé)

JAPAN/JAPON :

M. Naoyuki IWAI, Consul, Consulat Général du Japon à Strasbourg

KAZAKSTAN/KAZAKHSTAN :

Mr Oljas SOULEIMENOV, Ambassador of Kazakstan in Rome (Apologised/Excusé)

REPUBLIC OF KOREA/REPUBLIQUE DU COREE

Mr OH, Haeng-kyeom, Ambassador of the Republic of Korea to the Kingdom of Belgium and Representative to the European Union

Mr Soobong JUNG, Law Division, Ministry of Justice

Mr Seung Sup LEE, Inter-Korean Law Division, Ministry of Justice

MEXICO/MEXIQUE

M. Porfirio MUNOZ-LEDO, Observateur permanent du Mexique auprès du Conseil de l'Europe

U.S.A.

Mr Jed RUBENFELD, Yale Law School (Apologised/Excusé)

URUGUAY :

M. Jorge TALICE, Ambassadeur de l'Uruguay à Paris (Apologised/Excusé)

INVITED GUESTS/INVITES D'HONNEUR**ARMENIA/ARMENIE**

Mr Tigran TOROSSIAN, Deputy Chairman, National Assembly of Armenia (Apologised/Excusé)

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF CONSTITUTIONAL LAW/ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Mr Cesare PINELLI, Member of the Executive Committee, International Association of Constitutional Law

OSCE

Office for Democratic Institutions and Human Rights/
Bureau pour les Institutions Démocratiques et les Droits de l'Homme :
Mr Denis PETIT, Head of the Legislative Support Unit

High Commissioner for National Minorities
Mr Krzysztof DRZEWICKI, Senior Legal Advisor

ROMANIA/ROUMANIE

Mr Dan HAZAPARU, President, Romanian Foundation for Democracy through Law
(Apologised/Excusé)

VENICE COMMISSION EXPERTS/EXPERTS DE LA COMMISSION DE VENISE

M. Michel LESAGE, Professeur émérite à l'Université Paris 1, France
Mr Anders FOGELKLOU, Professeur, Institute of East European Studies, Uppasala, Sweden

ITALY/ITALIE :

Mme Maria Chiara GREGGI, Conseiller, Direction des Affaires politiques, Ministère des
Affaires Etrangères

REGIONE VENETO

M. Diego VECCHIATO, Département des affaires internationales
Ms Donatella CAMPANELLA, Département des affaires internationales

SECRETARIAT

M. Gianni BUQUICCHIO
Mr Thomas MARKERT
Ms Simona GRANATA-MENGHINI
M. Pierre GARRONE
Mr Serguei KOUZNETSOV
Ms Caroline MARTIN
Ms Helen MONKS
Ms Brigitte AUBRY

**PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE/ASSEMBLEE
PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE**

Mr Günter SCHIRMER

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

INTERPRETERS/INTERPRETES

Mme Denise BRASSEUR
Mr Derrick WORSDALE

M. Nikita KRIVOCHEINE
Mr Artem AVDEEV

TABLE DES MATIERES

1.	Adoption de l'ordre du jour	1
2.	Communication du Secrétariat	1
3.	Coopération avec le Comité des ministres	2
4.	Coopération avec l'Assemblée parlementaire	2
5.	Coopération avec le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux	3
6.	Suites données aux avis précédents de la Commission de Venise	3
7.	Arménie	4
8.	Azerbaïdjan :	5
9.	Bosnie-Herzégovine	5
10.	Géorgie	5
11.	Italie	6
12.	Moldova	6
13.	Fédération de Russie	7
14.	Serbie-Monténégro	8
15.	Ukraine	9
16.	Participation des femmes aux élections	9
17.	Autres développements constitutionnels	9
-	<i>Japon</i>	9
-	<i>France</i>	10
-	<i>Mexique</i>	10
-	<i>République de Corée</i>	11
18.	Modification du règlement intérieur	11
19.	Comité directeur UniDem	11
20.	Sous-Commission sur les réformes constitutionnelles	12
21.	Conseil des élections démocratiques	12
22.	Date de la prochaine session	13
	LISTE DES PARTICIPANTS	14
	TABLE DES MATIERES	19