



Strasbourg, le 14 décembre 2020

**CDL-PI(2020)020**  
Or. angl.

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

**COMPILATION**

**DES AVIS ET RAPPORTS DE LA COMMISSION DE VENISE**

**CONCERNANT LA STABILITE DU DROIT ELECTORAL (\*)**

*(\*) Ce document sera mis à jour régulièrement. Cette version contient tous les avis et rapports/études adoptés jusqu'à la 125<sup>e</sup> session plénière de la Commission de Venise (11-12 décembre 2020)*

**Contents**

I.	Introduction.....	3
II.	Définition du principe .....	3
A.	Documents de référence.....	3
B.	Avis et rapports .....	5
III.	Champ d'application .....	9
IV.	Temporalité des lois électorales et inclusivité des réformes électorales .....	12
V.	Relation avec la compétence constitutionnelle .....	14
VI.	Situations exceptionnelles / état d'urgence .....	15
VII.	Stabilité de la loi référendaire.....	16
VIII.	Documents de référence .....	18

## **I. Introduction**

1. Ce document est une compilation d'extraits d'avis et de rapports/études adoptés par la Commission de Venise concernant la séparation des pouvoirs. L'objectif de cette compilation est de donner un aperçu de la doctrine de la Commission de Venise dans ce domaine.
2. La présente compilation est destinée à servir de source de références aux rédacteurs de constitutions et de législations relatives à la séparation des pouvoirs, aux chercheurs ainsi qu'aux membres de la Commission de Venise, lorsqu'ils sont invités à préparer des commentaires et des avis sur ces textes. Toutefois, elle ne doit pas empêcher les membres d'introduire de nouveaux points de vue ou de s'écarter des précédents, s'ils ont de bonnes raisons de le faire. Le présent document ne constitue qu'un cadre de référence.
3. Ce document est structuré de manière thématique afin de faciliter l'accès aux sujets traités par la Commission de Venise au fil des ans.
4. Chaque avis auquel il est fait référence dans le présent document concerne un pays spécifique et toute recommandation formulée doit être considérée dans le contexte constitutionnel spécifique du pays. Cela ne veut pas dire qu'une telle recommandation ne peut pas être pertinente pour d'autres systèmes également.
5. Les rapports et études de la Commission de Venise cités dans cette compilation visent à présenter des normes générales pour tous les Etats membres et observateurs de la Commission de Venise. Les recommandations formulées dans les rapports et études seront donc d'application plus générale, bien que la spécificité des situations nationales/locales soit un facteur important qui doit être pris en compte de manière adéquate.
6. Les brefs extraits d'avis et de rapports/études présentés ici doivent être replacés dans le contexte du texte original adopté par la Commission de Venise dont ils sont tirés. Chaque citation comporte donc une référence qui indique sa position exacte dans l'avis ou le rapport/étude (numéro de paragraphe, numéro de page pour les avis plus anciens), ce qui permet au lecteur de la retrouver dans l'avis ou le rapport/étude correspondant. Les références doivent être faites à l'avis ou au rapport/à l'étude et non à la compilation.
7. La position de la Commission de Venise sur un sujet donné peut changer ou évoluer au fil du temps, dans la mesure où de nouveaux avis sont préparés et à la lumière de l'expérience acquise. Par conséquent, en vue d'une compréhension appropriée de la position de la Commission de Venise, il serait important de lire tous les extraits figurant dans la compilation sous un thème particulier. Merci de contacter le Secrétariat de la Commission de Venise si vous estimez qu'il y a des citations manquantes, superflues ou qui ne figurent pas sous le thème approprié ([venice@coe.int](mailto:venice@coe.int)).

## **II. Définition du principe**

### **A. Documents de référence**

#### 2. Niveaux normatifs et stabilité du droit électoral

- a. A l'exception des règles techniques et de détail – qui peuvent avoir un caractère réglementaire –, les règles du droit électoral doivent avoir au moins rang législatif.
- b. Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions

ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire.

63. La stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe ; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin.

64. La nécessité de garantir la stabilité ne concerne pas, en pratique, tant les principes fondamentaux, dont la mise en cause formelle est difficilement envisageable, que certaines règles plus précises du droit électoral, en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions. Ces trois éléments apparaissent souvent – à tort ou à raison – comme déterminants pour le résultat du scrutin, et il convient d'éviter, non seulement les manipulations en faveur du parti au pouvoir, mais aussi les apparences mêmes de manipulations.

65. Ce qui est à éviter, ce n'est pas tant la modification du mode de scrutin, car celui-ci peut toujours être amélioré ; c'est sa révision répétée ou intervenant peu avant le scrutin (moins d'un an). Même en l'absence de volonté de manipulation, celle-ci apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels.

*[CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#) – Code de bonne conduite en matière électorale (lignes directrices et rapport explicatif, para. 63-65)*

I. Le code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev, point II.2.b) dispose que :

« Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire. »

II. La Commission de Venise interprète ce texte comme suit :

1. Le principe selon lequel les éléments fondamentaux du droit électoral ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection ne prime pas les autres principes du code de bonne conduite en matière électorale.

2. Il ne peut dès lors être invoqué pour maintenir une situation contraire aux standards du patrimoine électoral européen ni faire obstacle à la mise en œuvre des recommandations des organisations internationales.

3. Ce principe ne concerne que les règles fondamentales du droit électoral lorsqu'elles figurent dans la loi ordinaire.

4. Sont des règles fondamentales, notamment :

- le système électoral proprement dit, c'est-à-dire les règles relatives à la transformation des voix en sièges ;

- les règles relatives à la composition des commissions électorales ou d'un autre organe chargé de l'organisation du scrutin ;

- le découpage des circonscriptions et les règles relatives à la répartition des sièges entre les circonscriptions.

5. De manière plus générale, toute réforme de la législation électorale destinée à être appliquée à une élection doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle lui soit réellement applicable.

[CDL-AD\(2005\)043](#) – *Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral*

1.2 La stabilité du droit est une condition déterminante de la crédibilité des processus électoraux. Il importe par conséquent de veiller à la stabilité du droit électoral de manière à le protéger contre les manipulations politiques. Cela vaut, notamment, pour les règles relatives à l'utilisation des ressources administratives.

[CDL-AD\(2016\)004](#) – *lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux*

**B. Avis et rapports**

19. La stabilité du droit électoral est cruciale pour garantir la confiance dans le processus électoral, et en particulier pour exclure tout soupçon de manipulation du cadre législatif électoral. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, et comme expliqué dans la déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral<sup>2</sup>, aucun changement de principe (lié à des éléments fondamentaux, par exemple le système électoral, la composition de l'administration électorale et le découpage des circonscriptions) ne doit être introduit dans les 12 mois suivant les élections.

20. La règle d'un an ne s'applique qu'aux *éléments fondamentaux* du système électoral. Toutefois, plus les modifications de la législation électorale sont adoptées à l'approche des élections, plus elles peuvent influencer les résultats des élections. [...]

[CDL-AD\(2020\)036](#) – *Albanie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements constitutionnels du 30 juillet 2020 et au Code électoral du 5 octobre 2020*

III. Lois électorales

[...]

*Stabilité de la législation électorale*

18. Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne que la stabilité du droit est cruciale pour la crédibilité du processus électoral. Il convient donc d'éviter que des éléments fondamentaux du droit électoral - comme la composition des commissions électorales, le système électoral et la délimitation des circonscriptions - soient modifiés fréquemment ou juste avant les élections. Selon la Commission de Venise, les modifications des aspects fondamentaux du système électoral ne devraient pas prendre effet moins d'un an avant une élection (voir CDL-AD(2002)023 rev2-cor, II.2.d et Rapport explicatif, paragraphes 63-65).

19. Alors que dans de nombreux pays, le cadre électoral est stable et les modifications nécessaires sont adoptées bien avant les prochaines élections, dans certains autres États, des modifications importantes de la législation électorale sont fréquentes et tardives. Dans un certain nombre de pays (par exemple, l'Italie, la Macédoine du Nord, la Pologne, la Turquie),

d'importantes réformes électorales ont été adoptées quelques mois seulement avant les récentes élections, de manière précipitée et non inclusive, sans donner lieu à un débat public significatif et à des consultations avec les parties prenantes.

20. Il convient de souligner que, même s'ils mettent en œuvre les recommandations internationales, les amendements tardifs à la législation électorale limitent le temps nécessaire aux préparatifs électoraux, y compris la formation et l'éducation des électeurs, et rendent difficile l'application correcte et uniforme de la législation électorale. Les électeurs et les candidats aux élections peuvent également avoir des difficultés à adopter des amendements de "dernière minute". En outre, les modifications tardives des règles électorales peuvent nuire à un processus législatif approfondi et inclusif. Elles peuvent même être perçues comme étant politiquement biaisées, ce qui mine la confiance dans les élections.

[CDL-AD\(2020\)023](#) – *Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe*

17. La stabilité du droit électoral est cruciale pour garantir la confiance dans le processus électoral, et en particulier pour exclure tout soupçon de manipulation du cadre législatif électoral. [...]

[CDL-PI\(2020\)011](#) – *République de Moldova – Avis conjoint urgent sur le projet de loi n° 263 modifiant le code électoral, le code des contraventions et le code des services de médias audiovisuels*

21. La Commission de Venise a identifié les grands principes qui sous-tendent le patrimoine électoral européen. [...] La Commission de Venise a aussi identifié trois conditions générales qui doivent être remplies pour que le respect des principes sous-jacents devienne possible. Il s'agit : a) du respect des droits fondamentaux de l'homme, en particulier la liberté d'expression, de réunion et d'association ; b) de la stabilité de la législation électorale et des mesures visant à la mettre à l'abri contre toute manipulation politique ; c) de l'existence de garanties procédurales telles que l'organisation des élections par un organe impartial, l'observation des élections, un système efficace de recours, de financement ou de sécurité

54. Les obligations découlant de l'article 1 de la CEDH et de l'article 3 de son protocole additionnel (Protocole n° 1) couvrent non seulement l'organisation, mais aussi la conduite de ces élections. À supposer que des élections [...] ne respectent pas les conditions préalables [...] stabilité de la législation électorale et des mesures visant à la mettre à l'abri contre toute manipulation politique [...] garanties procédurales telles que l'organisation des élections par un organe impartial, l'observation électorale ou un système efficace de recours, de financement et de sécurité. Ces conditions préalables paraissent difficiles à respecter dans le cadre d'élections organisées dans un territoire occupé.

[CDL-AD\(2019\)030](#) – *Rapport sur la conformité, au regard des normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales, de l'inclusion d'un territoire non reconnu internationalement dans une circonscription nationale à des fins d'élections législatives* Voir : [CDL-AD\(2018\)010](#) – *Rapport sur les limitations de mandat – Partie I – Présidents (para 97)* ;

[CDL-AD\(2018\)009](#) – *Report on the identification of electoral irregularities by statistical methods (para. 6) (uniquement en anglais)* ; et

[CDL-AD\(2012\)005](#) – *Rapport sur les mesures pour améliorer le caractère démocratique des élections dans les états membres du conseil de l'Europe (para. 7)*

17. On peut se féliciter de ce que les éléments fondamentaux de la législation électorale soient réglementés par une loi cardinale, laquelle garantit une stabilité accrue et un consensus plus large. [...]

[CDL-AD\(2012\)012](#) – Hongrie – Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du parlement de Hongrie

9. In the past, electoral legislation in Ukraine was too often changed, sometimes just a few months before elections. Very often such changes created a situation when provisions of different laws regulating the electoral process were contradictory (for example, during the 2006 parliamentary and local elections). This was seriously undermining the stability of the electoral law and as a consequence, the trust of voters in elections. The adoption of an Election Code could contribute to the stability of the electoral legislation in line with the recommendations of the Code of Good Practice in Electoral Matters.

[CDL-AD\(2010\)047](#) – Ukraine – Opinion on the draft election code of the Verkhovna Rada of Ukraine (uniquement en anglais)

19. Si la législation électorale n'est pas gravée dans le marbre, elle ne doit pas pour autant faire l'objet de constantes modifications. [...] Cependant, dans certaines circonstances, des exceptions à la règle d'un an peuvent être acceptées, par exemple s'il est nécessaire de remédier, par la voie législative, à des problèmes imprévus ou de rectifier la législation électorale lorsqu'elle porte atteinte à des droits internationalement reconnus.

[CDL-AD\(2010\)037](#) – Rapport sur le calendrier et l'inventaire des critères politiques d'évaluation d'une election

96. Il faut toutefois rappeler que la stabilité du droit électorale est importante pour la confiance du public envers le processus électorale. Par conséquent, des amendements devront être apportés dans l'avenir pour, s'il y a lieu, accroître la conformité du cadre législatif avec les normes internationales, mais dans les autres cas, il convient en principe d'éviter tout nouvel amendement.

[CDL-AD\(2009\)005](#) – Albanie – Avis conjoint sur le code électorale de la République d'Albanie par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH

7. La stabilité des composantes essentielles du droit électorale est, [...] considérée élément important de la crédibilité du processus électorale et il convient d'éviter soigneusement non seulement toute manipulation en faveur du parti au pouvoir, mais encore la simple apparence d'une manipulation. Car même en l'absence d'une intention malveillante, les modifications apportées à la législation électorale paraîtront dictées par un intérêt partisan conjoncturel. [...] Le principe de la stabilité du droit électorale a été invoqué par la Cour européenne des droits de l'homme le 18 novembre 2008, dans l'affaire *Tănase et Chirtoacă c. Moldova* (paragraphe 114, lequel fait référence au Code de bonne conduite en matière électorale).

[CDL-AD\(2008\)036](#) – « l'ex-république yougoslave de macédoine » – Avis sur la question du renouvellement de la nomination des membres de la commission électorale d'Etat de « l'ex-république yougoslave de macédoine »

7. In general, electoral matters should not be regulated in detail in the Constitution. In Albania there is, however, an evident concern to ensure the stability of the electoral choices in a political framework where conflicts are frequent and there is no common acceptance or interpretation of important rules of the democratic game. While it is therefore welcome that the new constitutional

regulation is less detailed and complex, it also seems appropriate that the basic choice in favour of a regional-proportional system is set forth in the text of the Constitution.

[CDL-AD\(2008\)033](#) – *Albania – Opinion on the Amendments to the Constitution of the Republic of Albania (Adopted on 21 April 2008 by the Assembly of the Republic of Albania) (uniquement en anglais)*

15. [...] [I]l convient donc d'éviter que les règles relatives à des questions politiquement sensibles — telles que la composition des commissions électorales, le système électoral ou le découpage des circonscriptions — considérées comme des facteurs décisifs dans le résultat des élections soient changées fréquemment ou juste avant un scrutin. [...]

[CDL-AD\(2006\)018](#) – *Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe*

8. Si le projet de code unifié est nécessaire pour faire respecter l'état de droit et les procédures électorales démocratiques, il convient de veiller à ce que la procédure parlementaire de rédaction de cette nouvelle législation n'entraîne pas de modification importante des éléments fondamentaux du droit électoral. Certains partis politiques pourraient en effet être tentés de modifier la législation électorale en leur faveur à l'approche du scrutin, par le biais de la procédure parlementaire. Or la stabilité de la législation électorale est essentielle pour éviter toute manipulation du système.

[CDL-AD\(2006\)008](#) – « *l'ex-république yougoslave de macédoine* » – *Avis conjoint sur le projet de code électoral de « l'ex-république yougoslave de macédoine », par la Commission de Venise et le BIDDH et l'OSCE*

62. [...] la pérennité de règles propres au droit électoral, notamment celles relatives au système électoral en soi, mais aussi à la composition des commissions électorales et à l'établissement des limites de circonscription. Ces dispositions pourraient être précisées : le droit électoral devrait avoir le rang législatif et ne devrait pas être modifié trop souvent, et surtout pas juste avant un scrutin (à moins d'un an de ce dernier). [...]

[CDL-AD\(2004\)010](#) – *Avis sur le projet de convention de l'ACEEEO sur les standards, les droits et les libertés en matière électorale*

La stabilité du droit électoral n'est pas exigée par le droit constitutionnel ou international. Cependant, dans les démocraties établies, les changements importants dans ce domaine sont rares, ce qui permet d'éviter tout risque de manipulation du système à des fins électoralistes et témoigne de la maturité de la démocratie. En Europe occidentale, seule l'Italie a récemment opéré un changement majeur pour les élections nationales, en passant d'un système proportionnel presque intégral à un système mixte largement majoritaire. La France, qui a par le passé souvent révisé son mode de scrutin, est fidèle au système majoritaire uninominal à deux tours depuis la création de la Cinquième République, si l'on excepte les élections de 1986 qui se sont tenues au système proportionnel. En Suisse, la stabilité est encore plus marquée, et le droit électoral fédéral et cantonal n'a en général été modifié que sur des points secondaires depuis l'introduction du système proportionnel pour l'élection du législatif (qu'elle soit ancienne ou récente). L'introduction du système proportionnel pour l'élection de l'exécutif n'a par contre pas réussi à s'imposer en dehors du Tessin et de Zoug. Le droit électoral suisse est donc caractérisé par une grande stabilité.

Le maintien des règles fondamentales du système électoral dans la Constitution tessinoise devrait permettre de garantir que, en cas de changement de système, l'innovation perdure et que des remises en question n'aient pas lieu pour des motifs partisans.

[CDL-INF\(2001\)016](#) – Suisse – Avis sur le droit électoral du canton du Tessin (p. 10)

### III. Champ d'application

22. Il est difficile d'anticiper l'effet de l'introduction de listes partiellement ouvertes sur les résultats. Le vote de préférence ne sera efficace que s'il atteint un certain seuil : pour modifier le classement de la liste, un candidat doit recevoir plus de votes de préférence que le nombre moyen de votes reçus pour chacun des sièges remportés par le parti ou la coalition ; dans tous les cas, le quotient ne peut être supérieur à 10 000 votes (article 163.3 du code électoral). L'effet de cette innovation dépendra du comportement des électeurs, plus précisément de l'usage plus ou moins important qu'ils feront de la possibilité de voter pour un candidat déterminé. Même si un nombre assez restreint de mandats pourrait être réparti différemment sur la base de cette modification pour les prochaines élections, il pourrait encore y avoir un certain impact sur les tactiques de campagne. Certains interlocuteurs de la Commission de Venise et du BIDDH ont estimé que cette modification n'aurait pas d'impact majeur sur les résultats. L'impact de ce changement sera clair lorsque les résultats des prochaines élections seront connus, mais il ne peut être exclu que l'amendement change le comportement électoral de nombreux électeurs et ait un impact sur la campagne, aussi. Bien que ses effets doivent encore être évalués, il semble que cette innovation ne devrait pas être considérée comme un changement fondamental.

23. Le remplacement du seuil de 3 % (partis) ou 5 % (coalitions) au niveau régional par 1 % au niveau national (article 162, paragraphe 1, du code électoral) ne constitue pas un changement fondamental. Comme le précédent, le nouveau seuil devrait être inefficace en raison du seuil naturel lié à la taille des circonscriptions, sauf, éventuellement, pour les candidats individuels et les partis représentant des minorités nationales (petites, concentrées). Une exception pour ces dernières pourrait donc être envisagée après les élections de 2021.

24. Un changement qui peut aussi sembler fondamental concerne la suppression des coalitions telle que permise par l'ancienne version du Code (*apparentements* : la coalition est considérée comme une liste unique lors de la première répartition des sièges). Il est peu probable que cela entraîne des changements dans l'attribution d'un grand nombre de sièges. Cependant, dans une compétition électorale serrée, de tels changements pourraient être décisifs pour l'obtention de la majorité des sièges au Parlement. L'exigence de majorités spéciales pour la révision de certains textes législatifs, y compris la loi électorale (article 81, paragraphe 1 de la Constitution) et, bien sûr, pour la révision constitutionnelle (article 177, paragraphe 3) doit également être prise en considération. Il convient de noter qu'en 2017, la règle sur les coalitions n'a pas été appliquée à la suite d'un accord politique consensuel, de sorte qu'en pratique, aucun changement réel n'aura lieu par rapport aux dernières élections législatives.

25. Dans ces conditions, il est douteux que les modifications des règles relatives aux coalitions prévues dans l'ancienne version du code puissent être considérées comme un changement fondamental.

26. Dès lors, la Commission de Venise et le BIDDH considèrent que les amendements à la Constitution et au Code électoral, pris ensemble ou séparément, ne sont pas de nature à représenter un changement fondamental du système électoral de l'Albanie. Cependant, ces changements pourraient avoir un impact sur le comportement des participants aux élections, les

stratégies électorales, la répartition des ressources électorales, les campagnes et le choix des candidats dans chaque circonscription électorale.

[CDL-AD\(2020\)036](#) – Albanie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements constitutionnels du 30 juillet 2020 et au Code électoral du 5 octobre 2020

47. En ce qui concerne spécifiquement les élections, d'importantes décisions (comme la fixation de la date) doivent se traduire par une prévisibilité suffisante. L'impératif de stabilité du droit électoral examiné par la Commission de Venise dans son Code de bonne conduite en matière électorale et dans (CDL-AD(2002)023rev2-cor) et notamment la Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral (CDL-AD(2005)043) s'appliquent par analogie aux décisions importantes touchant aux élections.

[CDL-AD\(2019\)019](#) – Albanie – Avis sur l'étendue du pouvoir présidentiel de fixation de la date des élections

47. [...] It remains to be seen in practice and upon the development of additional regulations on how the SEVR [Single Electronic Voter Register] serves to improve the quality and accuracy of voter registration. Without prejudices to the content of the future Cabinet of Ministers regulation, consideration could be given to including more detailed provisions into the draft Election Code. This step would be in line with the overall objectives of codification, contributing to the conciseness and integrity, as well as stability of legislation.

[CDL-AD\(2018\)027](#) – Uzbekistan – Joint opinion on the draft election code (uniquement en anglais)

46. [...] Ce découpage est un élément fondamental du droit électoral et sa révision peut avoir des conséquences politiques importantes. Afin de promouvoir la stabilité des éléments fondamentaux du droit électoral, le Code de bonne conduite précise que ces éléments « ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection ». Compte tenu de l'importance du découpage des circonscriptions, le délai proposé d'au moins 180 jours risque de ne pas être suffisant pour garantir l'impartialité et l'exhaustivité des procédures de découpage avant une élection. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent par conséquent d'entreprendre le découpage des circonscriptions au moins un an avant une élection.

[CDL-AD\(2017\)012](#) – République de Moldova – Avis conjoint sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement)

30. En ce qui concerne la question « *La stabilité de la loi est-elle assurée ? (Les lois relatives à l'utilisation abusive de ressources administratives sont-elles stables, c.-à-d. qu'elles ne peuvent être modifiées qu'après un avertissement loyal, au moins un an avant les élections ?)*, le Code de bonne conduite en matière électorale traite des aspects fondamentaux du processus électoral, tels que le système électoral et l'administration des élections, dont il précise qu'ils doivent demeurer stables. De plus, il faudrait également mentionner à cet égard la déclaration interprétative de la Commission de Venise sur la stabilité du droit électoral, qui porte sur ce sujet. En revanche, dans la mesure où il ne s'agit pas d'éléments fondamentaux du droit électoral, il est fortement recommandé d'introduire des changements ou des dispositions appropriées sur la responsabilité et les sanctions (administratives ou pénales)

encourues en cas de non-respect des règles relatives à l'utilisation des ressources administratives, même moins d'une année avant la tenue d'un scrutin. [...]

[CDL-AD\(2017\)006](#) – Avis conjoint sur le projet de liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du conseil de l'Europe

85. [...] [L]a Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH soulignent l'importance du principe de stabilité du droit. Ce principe devrait être garanti, en particulier en ce qui concerne les éléments fondamentaux du cadre juridique, notamment la composition de l'administration électorale. Aucun changement fondamental ne devrait être introduit moins d'un an avant une élection. C'est pourquoi il est recommandé de n'appliquer les modifications apportées qu'après les élections européennes de mai 2014. Cela n'exclut pas l'amélioration des aspects techniques de la législation ni l'harmonisation de celle-ci avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la question du droit de vote des détenus.

[CDL-AD\(2014\)001](#) – Bulgarie – Avis conjoint sur le projet de code électoral

135. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent que la stabilité du droit électoral est importante pour la confiance du public envers le processus électoral. Les modifications devraient par conséquent viser essentiellement à accroître la conformité du cadre législatif avec les normes internationales.

[CDL-AD\(2011\)042](#) – Albanie – Avis conjoint sur la législation et la pratique électorales de l'Albanie

11. [...] Cette dernière gagnerait également à préciser la durée du mandat de la Commission électorale : doit-elle être en place pour quatre ans ou doit-elle être remplacée à chaque nouvelle législature ? Toute instabilité de la composition de la Commission électorale d'Etat nuirait à la crédibilité du processus électoral.

[CDL-AD\(2008\)036](#) – « l'ex-République yougoslave de Macédoine » – Avis sur la question du renouvellement de la nomination des membres de la commission électorale d'état de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »

7. In general, electoral matters should not be regulated in detail in the Constitution. In Albania there is, however, an evident concern to ensure the stability of the electoral choices in a political framework where conflicts are frequent and there is no common acceptance or interpretation of important rules of the democratic game. While it is therefore welcome that the new constitutional regulation is less detailed and complex, it also seems appropriate that the basic choice in favour of a regional-proportional system is set forth in the text of the Constitution.

[CDL-AD\(2008\)033](#) – Albania – Opinion on the Amendments to the Constitution of the Republic of Albania (Adopted on 21 April 2008 by the Assembly of the Republic of Albania) (uniquement en anglais)

99. En outre, la décision du parlement de modifier une fois encore la composition de la CEC est un signal négatif. La stabilité des éléments les plus sensibles de la législation électorale, y compris le système électoral et la composition des commissions électorales, est essentielle pour la légitimité du processus démocratique.

[CDL-AD\(2002\)009](#) – Géorgie – Avis sur le code électoral unifié de la Géorgie

#### IV. Temporalité des lois électorales et inclusivité des réformes électorales

19. Alors que dans de nombreux pays, le cadre électoral est stable et les modifications nécessaires sont adoptées bien avant les prochaines élections, dans certains autres États, des modifications importantes de la législation électorale sont fréquentes et tardives. Dans un certain nombre de pays (par exemple, l'Italie, la Macédoine du Nord, la Pologne, la Turquie), d'importantes réformes électorales ont été adoptées quelques mois seulement avant les récentes élections, de manière précipitée et non inclusive, sans donner lieu à un débat public significatif et à des consultations avec les parties prenantes.

20. Il convient de souligner que, même s'ils mettent en œuvre les recommandations internationales, les amendements tardifs à la législation électorale limitent le temps nécessaire aux préparatifs électoraux, y compris la formation et l'éducation des électeurs, et rendent difficile l'application correcte et uniforme de la législation électorale. Les électeurs et les candidats aux élections peuvent également avoir des difficultés à adopter des amendements de "dernière minute". En outre, les modifications tardives des règles électorales peuvent nuire à un processus législatif approfondi et inclusif. Elles peuvent même être perçues comme étant politiquement biaisées, ce qui mine la confiance dans les élections.

[CDL-AD\(2020\)023](#) – *Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe*

13. Le principe de la stabilité du droit électoral doit être respecté. Pour que les modifications substantielles s'appliquent aux prochaines élections locales et présidentielles de septembre et novembre 2020, elles doivent être adoptées suffisamment à l'avance afin de laisser suffisamment de temps aux parties prenantes pour se familiariser avec les nouvelles dispositions et faire les préparatifs nécessaires à leur mise en conformité. Aucune modification législative ne doit être appliquée aux processus électoraux déjà en cours, comme par exemple les élections locales dans certaines régions. Pour la prochaine élection présidentielle, conformément aux bonnes pratiques internationales, les modifications proposées qui sont techniques et qui ne touchent pas aux « éléments fondamentaux de la loi électorale » pourraient être appliquées, si elles entrent en vigueur avant le début du processus électoral pour cette élection.

19. [...] À l'exception des nouvelles dispositions concernant la campagne des tiers, les autres changements généraux qui pourraient avoir un effet sur le processus électoral pour les élections présidentielles ne semblent pas avoir d'incidence significative sur les éléments fondamentaux du cadre juridique électoral pour porter atteinte au concept de stabilité. Néanmoins, ces modifications ne devraient être appliquées que si elles entrent en vigueur avant le début du processus électoral (y compris l'établissement des listes électorales). Conformément aux bonnes pratiques internationales, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc de ne pas appliquer de modifications législatives aux élections locales de septembre 2020, et de ne les appliquer aux prochaines élections présidentielles que si elles sont nécessaires et si elles entrent en vigueur avant le début du processus électoral.

[CDL-PI\(2020\)011](#) – *République de Moldova – Avis conjoint urgent sur le projet de loi n° 263 modifiant le code électoral, le code des contraventions et le code des services de médias audiovisuels*

21. Le BIDDH et la Commission de Venise ont insisté sur l'importance de la stabilité de la législation électorale et ont défini les normes européennes comme suit : « [...] la Commission de Venise précise ainsi que "les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions, ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection. »

28. Outre les préoccupations concernant le calendrier des modifications, il est problématique que celles qui ont été introduites en mars et en avril aient été adoptées à la hâte, sans consultation adéquate des parties prenantes, y compris des partis d'opposition et de la société civile. Dans de nombreux avis, la Commission de Venise et le BIDDH ont souligné qu'il est important de mener une consultation publique globale et inclusive lors de l'adoption de cadres juridiques sur des questions d'importance majeure pour la société, telles que des modifications significatives du droit électoral. En l'espèce les modifications ont en outre été apportées dans le cadre de l'état d'urgence, ce qui limitait l'espace accordé au débat démocratique et la libre expression d'une pluralité d'opinions. Si certaines modifications sont d'ordre technique, plusieurs d'entre elles peuvent avoir des conséquences importantes pour l'exercice des droits de suffrage (passif et actif), les résultats des élections ou l'administration de celles-ci. Comme le BIDDH et la Commission de Venise l'ont déjà souligné à plusieurs reprises, compte tenu de l'importance de ces modifications, ainsi que des effets de la réforme constitutionnelle de 2017 sur le système électoral en vigueur (voir les points 3 et 4 ci-dessous), il est essentiel qu'elles interviennent à l'issue d'un processus inclusif et approfondi de consultation publique. L'adoption de modifications hâtives et non inclusives des éléments fondamentaux du droit électoral, comme celles qui ont été apportées en 2018, questionnent la légitimité même du système électoral turc.

29. Dans l'ensemble, des modifications importantes de la législation électorale ont été apportées très peu de temps avant le jour du scrutin sans qu'une consultation publique significative ne soit menée. Il semblerait que la majorité au parlement, qui est à l'origine de ces modifications, les ait proposées et en fin de compte adoptées alors qu'elle envisageait déjà la convocation d'élections anticipées. De plus, les modifications les plus importantes étaient dans une large mesure indépendantes de la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle de 2017. Au vu de cette succession d'événements et de leur teneur, l'application des modifications adoptées en mars pour les élections législatives et présidentielle de 2018 est clairement problématique et va à l'encontre des dispositions du Code de bonne conduite en matière électorale. Quels que soient les motifs réels des modifications, le calendrier défini et le processus mis en œuvre questionnent la légitimité de la législation électorale turque. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent aux autorités turques de respecter la garantie constitutionnelle interdisant l'application de modifications de la législation électorale aux élections dans un délai d'un an à compter de leur adoption. Cette interdiction constitutionnelle est conforme aux bonnes pratiques internationales et elle ne devrait pas faire l'objet d'une nouvelle suspension. Toute modification du cadre juridique devrait être adoptée de manière inclusive, notamment en menant une consultation publique.*

[CDL-AD\(2018\)031](#) – Turquie – Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale et les « Lois d'harmonisation » connexes adoptées en mars et avril 2018

12. Toute modification des éléments fondamentaux du droit électoral, notamment le système électoral proprement dit, doit intervenir largement avant les élections suivantes en en tout état de cause au moins un an avant. Dans le cas où des élections anticipées sont convoquées après la modification du système électoral, un délai minimum d'un an doit être prévu entre l'adoption des amendements et l'entrée en vigueur du nouveau système.

[CDL-AD\(2017\)012](#) – République de Moldova – Avis conjoint sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du parlement)

18. Le projet de code électoral met en place un nouveau cadre juridique d'organisation des élections, dans le sillage de l'adoption d'une Constitution révisée en décembre 2015. Cette Constitution exigeant que le nouveau code entre en vigueur le 1er juin 2016 au plus tard, la réforme doit avoir lieu dans un délai très bref.

19. Le Code de bonne conduite en matière électorale dit que les éléments fondamentaux du droit électoral ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, de sorte que la stabilité du droit soit garantie. Et il est tout aussi important de prévoir suffisamment de temps pour un débat complet, inclusif et public qui nourrisse le consensus sur tous les grands changements à apporter à la législation électorale.

[CDL-AD\(2016\)019](#) – Arménie – Avis conjoint sur le projet de code électoral du 18 avril 2016

63. L'Article 112 du Code charge la CEC de la responsabilité de définir les circonscriptions électorales locales pour le scrutin majoritaire et de faire connaître les circonscriptions « dans les cinq jours suivant la convocation du scrutin ». Cette disposition pose problème car elle ouvre la voie à l'instabilité quant aux frontières des circonscriptions électorales locales d'une élection à une autre et n'indique pas quels sont les critères que devrait utiliser la CEC pour délimiter ces frontières. En outre, le délai de cinq jours après l'annonce de la convocation d'élections semble plutôt court, pour des candidats potentiels, premièrement, pour savoir dans quelle circonscription ils peuvent se présenter et, deuxièmement, pour se familiariser avec les circonscriptions électorales. Il est recommandé de réexaminer cette disposition en tenant compte de ces préoccupations.

[CDL-AD\(2006\)023](#) – Géorgie – Avis conjoint sur le code électoral de Géorgie tel qu'amendé au 23 décembre 2005

14. La stabilité du droit électoral est importante pour assurer la confiance dans le processus électoral. Toutefois, la disposition relative au blocage qui figure dans les Dispositions finales de la Loi (paragraphe 2), et qui stipule que la Loi peut faire l'objet d'amendements à adopter au plus tard 240 jours avant la date de l'élection des députés du peuple prévue en 2006, peut sembler excessive. Étant donné que la Loi n'a été signée par le Président que le 7 juillet 2005, cette disposition ne laissait plus qu'un mois pour apporter des modifications à la Loi. Par ailleurs, l'effet juridique de cette disposition est flou. Cette Loi n'ayant pas de statut particulier qui la distingue de n'importe quelle autre loi qui pourrait être adoptée à l'avenir, il semble que rien n'empêche la Rada suprême d'adopter une autre loi qui annule cette disposition. Cette partie des Dispositions finales pourrait s'interpréter comme bloquant la Loi telle qu'elle est actuellement de façon définitive – ou jusqu'à ce qu'elle soit entièrement refondue –, non pas seulement en ce qui concerne les élections de 2006.

98. S'agissant des dispositions finales, la deuxième prévoit que *“les dispositions de la présente Loi peuvent être modifiées ou complétées 240 jours au plus tard avant le jour de l'élection des députés nationaux en 2006”*. Tout en restant conforme au principe de stabilité du droit électoral défendu par la Commission de Venise, cette disposition pourrait néanmoins être trop rigide et causer des problèmes pratiques si elle est utilisée à l'appui de visées partisans.

[CDL-AD\(2006\)002rev](#) – Ukraine – Avis relatif à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine

## **V. Relation avec la compétence constitutionnelle**

76. Si le but consistant à empêcher de possibles manipulations du processus électoral est légitime, la Cour constitutionnelle doit, en tant qu'organe institué par la Constitution, être réputée capable de s'acquitter correctement de ses fonctions. Le souci de garantir la stabilité du droit électoral peut justifier l'interdiction de rendre des décisions en la matière en période pré-électorale, mais aucune norme ne devrait pouvoir échapper totalement au contrôle de constitutionnalité. Si tant est que cette disposition doive être maintenue, il faudra la modifier

en ce qui concerne la législation pour garantir à la Cour constitutionnelle la possibilité d'apprécier les dispositions législatives adoptées juste avant le délai de 12 mois. Par ailleurs, il convient de reconsidérer l'interdiction du contrôle des actes normatifs émanant de la Commission électorale centrale au cours des 60 jours précédant une échéance électorale.

[CDL-AD\(2017\)013](#) – Géorgie – Avis sur le projet de constitution révisée

8. Le Code de bonne conduite recommande aussi d'éviter d'introduire des modifications importantes moins d'un an avant la prochaine élection de manière à garantir la stabilité du droit. Cependant, le Code électoral devait être modifié à la suite la décision de la Cour constitutionnelle et l'élection présidentielle doit se tenir en 2016.

9. Le projet de loi évite autant que possible de s'écarter de la procédure électorale applicable aux élections législatives et locales. Dès lors que la prochaine élection présidentielle doit se tenir le 30 octobre, les possibilités de réviser le Code électoral en vigueur sont limitées. Le champ d'application limité du projet de loi est raisonnable dans l'ensemble.

[CDL-AD\(2016\)021](#) – République de Moldova - Avis conjoint sur le projet de loi portant modification du code électoral

## **VI. Situations exceptionnelles / état d'urgence**

98. Le report des élections doit être prévu par la loi. En l'absence de loi d'urgence et si un tel report n'est pas prévu, la situation de fait peut exiger le report d'élections, en particulier si la liberté de mouvement ou l'accès aux informations sont fortement limités. Le *Code de bonne conduite en matière électorale* indique que le droit électoral ne devrait pas pouvoir être modifié moins d'un an avant une élection, sauf sur des aspects techniques. Ce principe ne doit pas être interprété comme excluant que le parlement fournisse, même en situation d'état d'urgence, une base juridique au report des élections, si une telle disposition est absente. Lorsque des élections s'avèrent impossibles en pratique, on ne saurait exiger leur maintien uniquement parce que la loi n'a pas prévu assez tôt la possibilité d'un report.

102. Contre ce type d'abus, il convient de prévoir plusieurs mesures.

[...]

c. La loi peut limiter dans le temps le report des élections et prévoir qu'elles se tiennent malgré l'état d'urgence si ce dernier se prolonge, par exemple s'il dure plus d'un an. [...]

110. Il est possible de prévoir des modalités de vote exceptionnelles pendant un état d'urgence. Là encore, la meilleure solution consiste à inscrire ces modalités dans le droit électoral à l'avance, en temps ordinaire. Généralement, les modalités de vote à elles seules ne peuvent avoir de fort impact sur l'issue des élections. Une modification du code électoral moins d'un an avant un scrutin peut être considérée comme conforme au *Code de bonne conduite en matière électorale*. Étant donné qu'en situation d'urgence, tous les principes électoraux ne peuvent être observés au même niveau qu'en temps normal (scrutin libre ou périodicité des élections, par exemple), le principe selon lequel les modifications du code électoral ne doivent s'appliquer qu'un an après leur adoption pourrait être mis de côté afin que le scrutin puisse se tenir. Cependant, de tels amendements tardifs ne pourraient être conformes aux pratiques européennes que si les éléments clés du principe du suffrage libre sont garantis, et si ces modalités spéciales restent conformes aux critères énoncés dans le *Code de bonne conduite en matière électorale*, I.3.2, et

dans d'autres textes, par exemple la Recommandation CM/Rec(2017)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique.

*[CDL-PI\(2020\)005rev](#) – Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en situation d'état d'urgence : réflexions*

101. Les normes internationales, telles que reflétées dans l'article 3 du Protocole 1 à la CEDH, l'article 25.1.b du PIDCP et le Code de bonne conduite en matière électorale, comprennent les principes fondamentaux du suffrage universel, libre et secret, mais aussi de la périodicité des élections et de la stabilité du droit électoral. [...]

104. L'adoption de nouvelles règles dans les situations d'urgence soulève la question de la stabilité du droit électoral et, si l'on déroge à la répartition normale des pouvoirs, celle de la légalité et de la séparation des pouvoirs.

116. Le principe de stabilité du droit électoral est une garantie de sécurité juridique : les modifications des règles du jeu fondamentales doivent avoir lieu bien avant les élections (un an au moins), et les règles ne doivent pas être modifiées en cours de jeu – « toute réforme de la législation électorale destinée à être appliquée à une élection doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle lui soit réellement applicable ».

130. [...] [l']appel aux élections pendant l'état d'urgence est interdit dans certains pays. Cependant, il ne semble pas y avoir de législation concernant leur tenue lorsqu'elles ont déjà été convoquées.

*[CDL-AD\(2020\)018](#) – Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les états membres de l'UE à la suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux*

51. La préservation de l'ordre constitutionnel peut constituer un but légitime justifiant le report d'élections dans une situation exceptionnelle : état de guerre ou catastrophe naturelle, par exemple. Dans un pays en proie à une crise grave, des élections pourraient exacerber un conflit politique, et il peut être nécessaire de rechercher une solution à la crise. Dans des situations très exceptionnelles, il peut être du devoir des autorités de reporter des élections pour résorber les tensions et donner aux électeurs la possibilité d'exprimer leur volonté dans une atmosphère d'ordre et de sécurité.

*[CDL-AD\(2019\)019](#) – Albanie avis sur l'étendue du pouvoir présidentiel de fixation de la date des Elections*

## **VII. Stabilité de la loi référendaire**

### **3. Niveaux normatifs et stabilité du droit référendaire**

a. À l'exception des règles techniques et de détail – qui peuvent avoir un caractère réglementaire – les règles du droit référendaire devraient avoir au moins rang législatif et ne devraient pas être adoptées ponctuellement pour un référendum particulier.

b. Les éléments fondamentaux du droit référendaire ne devraient pas pouvoir être modifiés dans l'année suivant leur adoption, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire.

c. La législation référendaire devrait être adoptée à la faveur d'un large consensus après de vastes consultations publiques avec l'ensemble des parties prenantes.

- d. Sont des règles fondamentales, notamment, les règles relatives :
- à la composition des commissions électorales ou d'un autre organe chargé de l'organisation du scrutin ;
  - au droit de vote et aux listes électorales ;
  - à la validité formelle et matérielle du texte soumis au référendum ;
  - aux effets du référendum (sous réserve des règles de détail) ;
  - à la participation des partisans et adversaires du projet aux émissions des médias publics.

[CDL-AD\(2020\)031](#) – *Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums (p. 11)*

19. Le texte des lignes directrices est un peu moins contraignant que le code de bonne conduite en matière électorale quant à l'exigence d'un rang législatif pour toutes les règles en matière de référendum – à l'exception des règles techniques et de détail –, et emploie le terme « devraient » plutôt que « doivent ». Au cas où la demande de référendum émane de l'exécutif, il en est en effet envisageable qu'il en définisse les conditions. Cependant, une telle situation n'est pas vraiment satisfaisante, et la norme est l'exigence d'une loi formelle (point II.2.a).

20. La définition des éléments fondamentaux du droit référendaire, qui ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant un référendum, du moins s'ils figurent dans une loi ordinaire, tient compte des spécificités du référendum, en retenant les règles relatives à la validité formelle et matérielle des textes et aux effets du référendum. Elle met aussi l'accent sur l'importance des normes relatives au droit de vote et aux listes électorales, ainsi qu'à l'accès des partisans et adversaires du projet aux médias publics. Elle doit en outre être comprise en rapport avec la déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral adoptée par la Commission de Venise en 2005 : en particulier, la stabilité du droit référendaire ne peut pas être invoquée pour maintenir une situation contraire aux standards du patrimoine européen en matière de démocratie directe ni faire obstacle à la mise en œuvre des recommandations des organisations internationales. Par ailleurs, comme il est rare que la date d'un référendum soit connue un an ou plus à l'avance (alors que les élections ont en général lieu à intervalle fixe), ce n'est pas tant la révision législative qui est à exclure dans l'année précédant la votation, que son application dans l'année qui suit son adoption, dans le cas où une manipulation pourrait être soupçonnée (point II.2.b).

[CDL-AD\(2007\)008rev-cor](#) – *Code de bonne conduite en matière référendaire*

32. La loi n° 129/2007, qui a supprimé le quorum de participation de 50% pour le référendum sur la suspension du président, a été adoptée le 5 mai 2007 et un référendum sur la suspension du chef de l'Etat s'est déroulé le 19 mai 2007. L'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 41/2012, qui a elle aussi supprimé le quorum, a été publiée le 5 juillet 2012 et le référendum s'est déroulé le 29 juillet 2012. Cela signifie qu'en 2007 et en 2012, le quorum nécessaire pour valider le référendum sur la suspension du président a été modifié alors que la suspension du chef de l'Etat était imminente. En d'autres termes, les règles du jeu ont été modifiées en cours de route. Ces changements de la législation électorale dictés par les événements sont assimilés à une violation de la sécurité juridique et du principe de la stabilité du processus référendaire.

49. Le fait d'appeler au non-respect d'une disposition de la loi, même si le résultat de sa mise en œuvre ne correspond pas à la volonté d'une grande partie de la population à un moment donné, est contraire à l'Etat de droit. De telles dispositions peuvent être modifiées ou abrogées dans le cadre des procédures législatives et parlementaires appropriées mais elles ne peuvent être simplement ignorées ou écartées au nom de la volonté du peuple, même si cette volonté est exprimée lors d'un référendum. Dans ce type de situation si cruciale pour l'avenir de l'Etat, il est indispensable de respecter la stabilité de la loi établie. Une partie au conflit ne peut changer les « règles du jeu » alors que le jeu suit son cours. Même si des raisons valables peuvent justifier

de modifier une règle électorale, il ne faut pas le faire juste avant les élections ou le référendum, ni a fortiori après la proclamation des résultats.

[CDL-AD\(2012\)026](#) – Roumanie – Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'état de droit des mesures adoptées par le gouvernement et le parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'état et l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la cour constitutionnelle, ainsi que l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum de Roumanie

65. Sur la question du droit de vote des citoyens monténégrins résidant en Serbie, la Commission ne peut pas recommander un changement profond des règles électorales en vigueur qui reviendrait à ajouter plus de 260 000 personnes sur les listes électorales. Un tel changement au stade actuel serait incompatible avec la stabilité nécessaire des règles applicables au vote et menacerait la légitimité du référendum et la fiabilité des listes électorales.

[CDL-AD\(2005\)041](#) – Monténégro – Avis sur la compatibilité avec les normes internationales applicables de la législation en vigueur au Monténégro concernant l'organisation de référendums

### **VIII. Documents de référence**

[CDL-AD\(2020\)036](#) – Albanie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements constitutionnels du 30 juillet 2020 et au Code électoral du 5 octobre 2020

[CDL-AD\(2020\)031](#) – Lignes directrices révisées sur la tenue des referendums

[CDL-AD\(2020\)023](#) – Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe

[CDL-AD\(2020\)018](#) – Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les états membres de l'UE à la suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux

[CDL-PI\(2020\)011](#) – République de Moldova - Avis conjoint urgent sur le projet de loi n° 263 modifiant le code électoral, le code des contraventions et le code des services de médias audiovisuels

[CDL-PI\(2020\)005rev](#) – Rapport - Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en situation d'état d'urgence : réflexions

[CDL-AD\(2019\)030](#) – Rapport sur la conformité, au regard des normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales, de l'inclusion d'un territoire non reconnu internationalement dans une circonscription nationale à des fins d'élections législatives

[CDL-AD\(2019\)019](#) – Albanie – Avis sur l'étendue du pouvoir présidentiel de fixation de la date des élections

[CDL-AD\(2018\)031](#) – Turquie – Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale et les « Lois d'harmonisation » connexes adoptées en mars et avril 2018

[CDL-AD\(2018\)027](#) – Uzbekistan – Joint opinion on the draft election code (*uniquement en anglais*)

[CDL-AD\(2018\)010](#) – Rapport sur les limitations de mandat – Partie I – Présidents

[CDL-AD\(2018\)009](#) – Report on the identification of electoral irregularities by statistical methods  
(*uniquement en anglais*)

[CDL-AD\(2017\)013](#) – Géorgie – Avis sur le projet de constitution révisée

[CDL-AD\(2017\)012](#) – République de Moldova – Avis conjoint sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement)

[CDL-AD\(2017\)006](#) – Avis conjoint sur le projet de liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du conseil de l'Europe

[CDL-AD\(2016\)021](#) – République de Moldova – Avis conjoint sur le projet de loi portant modification du code électoral

[CDL-AD\(2016\)019](#) – Arménie – Avis conjoint sur le projet de code électoral du 18 avril 2016

[CDL-AD\(2016\)004](#) – Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux

[CDL-AD\(2014\)001](#) – Bulgarie – Avis conjoint sur le projet de code électoral

[CDL-AD\(2012\)026](#) – Roumanie – Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'état de droit des mesures adoptées par le gouvernement et le parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'état et l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la cour constitutionnelle, ainsi que l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum de Roumanie

[CDL-AD\(2012\)012](#) – Hongrie – Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du parlement de Hongrie

[CDL-AD\(2012\)005](#) – Rapport sur les mesures pour améliorer le caractère démocratique des élections dans les états membres du conseil de l'Europe

[CDL-AD\(2011\)042](#) – Albanie – Avis conjoint sur la législation et la pratique électorales de l'Albanie

[CDL-AD\(2010\)047](#) – Ukraine – Opinion on the draft election code of the Verkhovna Rada of Ukraine (*uniquement en anglais*)

[CDL-AD\(2010\)037](#) – Rapport sur le calendrier et l'inventaire des critères politiques d'évaluation d'une élection

[CDL-AD\(2009\)005](#) – Albanie – Avis conjoint sur le code électoral de la République d'Albanie par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH

[CDL-AD\(2008\)036](#) – « l'ex-République yougoslave de Macédoine » - Avis sur la question du renouvellement de la nomination des membres de la commission électorale d'état de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »

[CDL-AD\(2008\)033](#) – Albania – Opinion on the Amendments to the Constitution of the Republic of Albania (Adopted on 21 April 2008 by the Assembly of the Republic of Albania) (*uniquement en anglais*)

[CDL-AD\(2007\)008rev-cor](#) – Code de bonne conduite en matière référendaire

[CDL-AD\(2006\)023](#) – Géorgie – Avis conjoint sur le code électoral de Géorgie tel qu'amendé au 23 décembre 2005

[CDL-AD\(2006\)018](#) – Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe

[CDL-AD\(2006\)008](#) – « l'ex-république yougoslave de macédoine » – Avis conjoint sur le projet de code électoral de l' « ex-république yougoslave de macédoine », par la Commission de Venise et le BIDDH et l'OSCE

[CDL-AD\(2006\)002rev](#) – Ukraine – Avis relatif à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine par la Commission de Venise et le BIDDH et l'OSCE

[CDL-AD\(2005\)043](#) – Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral

[CDL-AD\(2005\)041](#) – Monténégro – Avis sur la compatibilité avec les normes internationales applicables de la législation en vigueur au Monténégro concernant l'organisation de référendums

[CDL-AD\(2004\)010](#) – Avis sur le projet de convention de l'ACEEEO sur les standards, les droits et les libertés en matière électorale

[CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#) – Code de bonne conduite en matière électorale (lignes directrices et rapport explicatif)

[CDL-AD\(2002\)009](#) – Géorgie – Avis sur le code électoral unifié de la Géorgie

[CDL-INF\(2001\)016](#) – Suisse – Avis sur le droit électoral du canton du Tessin