



Strasbourg, 30 avril 2024

**CDL-AD(2024)008**

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2023**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 138<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 15-16 mars 2024)**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I.</b>	<b>COMMISSION DE VENISE : INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
1.	Assistance constitutionnelle et législative à certains pays .....	3
2.	Rapports sur des sujets d'intérêt général.....	4
3.	Justice constitutionnelle.....	4
4.	Élections et référendums.....	5
5.	Coopération dans les régions d'Asie centrale, du sud de la Méditerranée et d'Amérique latine.....	5
6.	Coopération avec les institutions du Médiateur.....	6
<b>II.</b>	<b>LES POINTS FORTS DE 2023</b> .....	<b>7</b>
1.	2023 en chiffres : les résultats de la Commission .....	7
2.	Principaux thèmes abordés en 2023 .....	8
3.	L'impact des avis de la Commission .....	9
4.	Renforcer l'indépendance de la Commission de Venise .....	10
5.	Budget et personnel .....	10
6.	Fonctions de la Commission de Venise .....	12
<b>III.</b>	<b>AVIS ET MÉMOIRES <i>AMICUS CURIAE</i></b> .....	<b>14</b>
1.	État de droit, équilibre des pouvoirs, institutions démocratiques .....	14
2.	Droits et libertés fondamentales .....	24
3.	Élections libres et partis politiques.....	32
4.	Le pouvoir judiciaire et le ministère public .....	36
5.	Activités de suivi.....	43
<b>IV.</b>	<b>ÉLECTIONS</b> .....	<b>45</b>
1.	<b>Conseil des élections démocratiques</b> .....	<b>45</b>
2.	Observation électorale.....	45
3.	Base de données VOTA.....	46
4.	Autres activités de coopération.....	46
<b>V.</b>	<b>JUSTICE CONSTITUTIONNELLE</b> .....	<b>47</b>
1.	Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (CMJC).....	47
2.	Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ).....	47
3.	Base de données CODICES .....	48
4.	Bulletin électronique sur la jurisprudence constitutionnelle .....	48
5.	Forum de Venise .....	49
<b>VI.</b>	<b>PROGRAMMES DE COOPÉRATION</b> .....	<b>50</b>
6.	Asie centrale .....	50
7.	Sud de la Méditerranée .....	51
8.	Amérique latine .....	52
9.	Institutions du Médiateur .....	53
<b>VII.</b>	<b>COOPÉRATION AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE, DE L'UNION EUROPÉENNE ET AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES</b> .....	<b>55</b>
1.	Conseil de l'Europe .....	55
2.	Union européenne.....	59
3.	OSCE/BIDDH.....	62
4.	Nations Unies.....	63
5.	Autres organisations nationales et internationales/organes/ONG .....	64
<b>VIII.</b>	<b>LISTE DES TEXTES ADOPTÉS AVEC MOTS CLÉ</b> .....	<b>66</b>

## **I. COMMISSION DE VENISE : INTRODUCTION**

La Commission européenne pour la démocratie par le droit - plus connue sous le nom de Commission de Venise - est l'organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles. Il s'agit d'un accord élargi qui compte 61 membres : les 46 États membres du Conseil de l'Europe, plus 15 autres. La Commission rassemble, développe et diffuse l'expérience constitutionnelle et juridique de ses États membres, contribuant ainsi à un patrimoine constitutionnel commun. La solide réputation d'indépendance et d'objectivité de la Commission, associée à ses méthodes de travail uniques basées sur un dialogue inclusif avec les autorités et toutes les parties prenantes du pays, la place dans une position privilégiée pour faciliter le dialogue, y compris dans les contextes de transition démocratique et dans les situations d'urgence ou de conflit.

En 2023, les chefs d'État et de gouvernement, par le biais de la Déclaration de Reykjavik, se sont engagés à renforcer la Commission de Venise et rehausser son profil.

### **1. Assistance constitutionnelle et législative à certains pays**

La Commission de Venise est un instrument très apprécié dans la boîte à outils du Conseil de l'Europe, comme en témoigne l'augmentation considérable du nombre de demandes d'avis au cours des dernières années. Environ 50 avis ont été adoptés par an au cours des trois dernières années.

Le rôle de la Commission de Venise est de fournir des conseils juridiques à ses États membres à leur demande ou à la demande d'un des organes du Conseil de l'Europe<sup>1</sup> et de les aider à mettre leurs structures juridiques et institutionnelles en conformité avec les normes européennes et l'expérience internationale dans les domaines de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit. L'objectif de cette assistance est de fournir une analyse complète, précise et objective de la compatibilité des lois et des dispositions constitutionnelles avec les normes européennes et internationales, mais aussi de la praticabilité et de la viabilité des solutions envisagées par les États concernés. La Commission de Venise n'est pas un organe de contrôle et ne surveille pas la mise en œuvre de ses propres recommandations. Néanmoins, conformément à son rôle de conseil, elle reste à la disposition des autorités pour faciliter la mise en œuvre de ces recommandations dans le cadre d'un processus, impliquant un dialogue en plusieurs étapes.

Afin de se concentrer sur les questions essentielles et sur ses recommandations antérieures, la Commission a créé en 2022 un nouveau type d'avis - l'« avis de suivi » - qui examine les projets de constitution et de loi révisés ou les séries d'amendements supplémentaires ultérieurs de manière globale, à la lumière des recommandations de la Commission sur les versions précédentes de ces projets de textes ou des réformes antérieures. Ces avis de suivi sont également destinés à rendre plus visible, en particulier aux parties prenantes et aux observateurs intéressés, l'impact des recommandations de la Commission.

Dans ce contexte, dans la Déclaration de Reykjavik, les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à « assurer le respect diligent de l'État de droit, au bénéfice de chaque citoyen, et à construire une communauté juridique européenne de valeurs partagées et de dialogue entre les juridictions de ses États membres, y compris en rehaussant le profil de la Commission de Venise et en la renforçant, par exemple en explorant les moyens par lesquels l'Organisation peut mieux soutenir la mise en œuvre de ses recommandations ».

---

<sup>1</sup> Selon l'article 3 du Statut « La Commission peut donner, dans le cadre de son mandat, des avis à la demande du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, du Secrétaire Général, ainsi qu'à la demande d'un Etat, d'une organisation internationale ou d'un organisme international participant aux travaux de la Commission ».

## **2. Rapports sur des sujets d'intérêt général**

Pour évaluer les textes constitutionnels et législatifs, la Commission s'appuie sur des normes. Ces normes sont constamment développées par la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité des ministres, les organes de suivi et consultatif du Conseil de l'Europe, et en particulier par la Commission de Venise. La Commission s'appuie sur son expérience, de ses échanges et du matériel comparatif dont elle dispose. La Commission prépare donc des rapports généraux et des lignes directrices, et participe à des discussions scientifiques ainsi qu'à des discussions avec les parties prenantes. En 2023, la Commission de Venise a commencé à travailler sur le rapport sur le bicaméralisme, sur les rapports relatifs à la nomination des juges et aux conseils de la magistrature, sur la stabilité de la loi électorale, qui seront adoptés en 2024. La Commission a précédemment adopté des rapports généraux sur diverses questions, notamment sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et du ministère public, l'accès individuel à la justice constitutionnelle, les mesures antiterroristes et les droits humains, le contrôle démocratique des services de sécurité et des forces armées, la relation entre la liberté d'expression et la liberté de religion, et les situations d'urgence.

Plus important encore, la Commission a élaboré des documents de référence tels que les « Principes de Venise sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur » ou la « Liste de contrôle de l'État de droit », qui ont été approuvés par le Comité des ministres, par l'Assemblée parlementaire et par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, lequel a appelé les États membres à les utiliser et à les diffuser largement. En 2023, les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés, par le biais de la Déclaration de Reykjavik, à donner plus de visibilité et de statut à la « liste de contrôle sur l'État de droit ». Dans le domaine électoral, des travaux ont été lancés concernant le « Code de bonne conduite en matière électorale », avec la préparation en cours de déclarations interprétatives concernant la stabilité de la législation électorale et l'intelligence artificielle.

## **3. Justice constitutionnelle**

La Commission de Venise considère que la coopération avec les cours constitutionnelles est essentielle pour promouvoir le constitutionnalisme, c'est-à-dire l'idée que toute action de l'État doit être encadrée par les limites fixées par la Constitution. C'est pourquoi la justice constitutionnelle est l'un des principaux domaines d'activité de la Commission.

La coopération entre les cours constitutionnelles et la Commission de Venise est dirigée par le Conseil conjoint de justice constitutionnelle (CCJC). Le CCJC est composé de membres de la Commission et d'officiers de liaison désignés par les juridictions participantes des États membres et observateurs de la Commission, par la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

Le WCCJ, qui réunit 120 cours et conseils constitutionnels et cours suprêmes d'Afrique, des Amériques, d'Asie et d'Europe, promeut la justice constitutionnelle. Elle facilite le dialogue judiciaire entre les juges constitutionnels à l'échelle mondiale en organisant des congrès réguliers (le 6<sup>e</sup> congrès du WCCJ sera accueilli par la Cour constitutionnelle d'Espagne en 2025), en participant à des conférences et séminaires régionaux et en promouvant l'échange d'expériences et de jurisprudence. Depuis 1996, la Commission a établi une coopération avec plusieurs groupes régionaux ou linguistiques de cours constitutionnelles. La Commission assure le secrétariat de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ).

Les outils pratiques pour l'échange d'informations entre les cours constitutionnelles et les organes équivalents sont les Bulletins électroniques sur la jurisprudence constitutionnelle<sup>2</sup> et le base de données [CODICES](#) qui contient environ 12 000 décisions rendues par plus de 100 juridictions participantes. La base de données a été mise à jour en 2023. Ces publications jouent un rôle essentiel de « fertilisation croisée » dans la jurisprudence constitutionnelle.

#### **4. Élections et référendums**

Des élections et des référendums conformes aux normes internationales sont de la plus haute importance dans toute société démocratique.

Depuis sa création en 1990, la Commission de Venise a été active dans le domaine électoral, par l'adoption d'avis sur des projets de législation électorale, la plupart du temps conjointement avec l'OSCE/BIDDH (170 d'ici à la fin de 2023), ainsi que de codes de bonne pratique, de lignes directrices et de documents de caractère général (70 d'ici à la fin de 2023), l'organisation de conférences d'organes d'administration des élections, de débats scientifiques d'experts électoraux et de séminaires pré ou post-électorales. La Commission fournit également des conseils juridiques aux membres de l'Assemblée parlementaire qui effectuent des missions d'observation.

Le Conseil des élections démocratiques - qui est un organe tripartite du Conseil de l'Europe, composé de membres de la Commission, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, ainsi que d'un observateur de l'OSCE/BIDDH - développe une coopération régulière avec les autorités électorales en Europe et sur d'autres continents.

Le Conseil des élections démocratiques a créé la base de données [VOTA](#) qui contient, *inter alia*, la législation électorale des États membres.

#### **5. Coopération dans les régions d'Asie centrale, du sud de la Méditerranée et d'Amérique latine**

La Commission est un organe international unique qui facilite le dialogue entre les pays de différents continents.

La Commission de Venise travaille en Asie centrale depuis plus de 15 ans. Les institutions nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan ont été aidées à mener à bien leurs réformes juridiques conformément aux normes européennes et internationales dans les domaines de la justice constitutionnelle, de la réforme de la législation et de la pratique électorales, et de l'accès à la justice. La plupart des travaux sont menés dans le cadre de programmes et de projets conjoints financés par l'Union européenne et par des contributions volontaires des États membres.

La Commission coopère activement avec les pays du sud de la Méditerranée. Après le printemps arabe, la Commission a établi une très bonne coopération avec le Maroc et la Tunisie. Des projets réussis dans ces pays ont permis d'établir et de développer un dialogue avec d'autres pays de la région tels que l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, la Libye et la Palestine<sup>3</sup>. Les activités de coopération de la Commission de Venise dans la région du sud de la Méditerranée se sont déroulées dans le cadre des programmes régionaux conjoints UE/Conseil de l'Europe Sud successifs. Les activités de coopération avec la Tunisie ont

---

<sup>2</sup> avec les résumés en français et en anglais des décisions les plus significatives des cours constitutionnelles sur une période de quatre mois.

<sup>3</sup> Cette désignation ne doit pas être interprétée comme la reconnaissance d'un État de Palestine et ne préjuge pas des positions individuelles des États membres du Conseil de l'Europe sur cette question.

également été mises en œuvre dans le cadre de programmes bilatéraux conjoints UE/Conseil de l'Europe.

Les pays d'Amérique latine ont toujours été intéressés par le partage d'expériences et de bonnes pratiques avec l'Europe, dans des domaines tels que la transition démocratique, l'élaboration de constitutions, la justice constitutionnelle, les institutions démocratiques et la législation et la pratique électorales. Jusqu'en 2022, la coopération de la Commission de Venise dans la région a été mise en œuvre dans le cadre des programmes conjoints UE-Conseil de l'Europe<sup>4</sup>, comprenant la préparation d'avis et d'événements conjoints. La coopération s'est poursuivie en 2023, financée par les contributions volontaires des États membres. Un nouveau programme conjoint UE/Conseil de l'Europe « *Soutien aux réformes démocratiques, aux mécanismes des droits humains et aux principes de l'État de droit en Amérique latine, en Asie centrale et en Mongolie* » a été signé à la fin de l'année 2023.

## **6. Coopération avec les institutions du Médiateur**

Les travaux de la Commission de Venise se sont également étendus aux questions liées au cadre juridique relatif au fonctionnement des institutions du Médiateur. Les « Principes de Venise » (Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur), rédigés par la Commission de Venise et approuvés par le Comité des ministres en 2019, sont devenus des normes internationales de valeur universelle, grâce à l'adoption de deux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies (en 2020 et en 2022) à cet effet. Ce texte de référence guide et soutient la bonne mise en place et le fonctionnement des institutions du Médiateur, la stabilité des démocraties et la protection et la promotion des droits fondamentaux. La Commission a constamment encouragé la création d'institutions du Médiateur et leur renforcement, notamment en leur donnant une base constitutionnelle solide, en les dotant d'une indépendance totale et en leur conférant des compétences étendues.

La Commission de Venise continue de soutenir les efforts nationaux et internationaux visant à garantir que les « principes de Venise » aient le plus grand impact possible, par le biais d'avis juridiques, d'événements ou d'activités de sensibilisation et de mise en réseau.

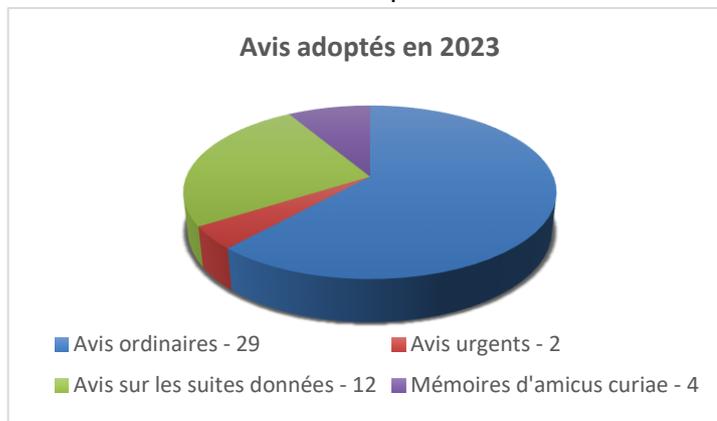
---

<sup>4</sup> Programme conjoint CoE/UE « *Soutien aux réformes de la législation et des pratiques électorales et aux instruments et mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme dans les pays d'Amérique latine, d'Asie centrale et de Mongolie* » (2019-2022) ; programme conjoint CoE/UE « *Assistance aux autorités boliviennes pour la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle de l'État* » (2010-2012)

## II. LES POINTS FORTS DE 2023

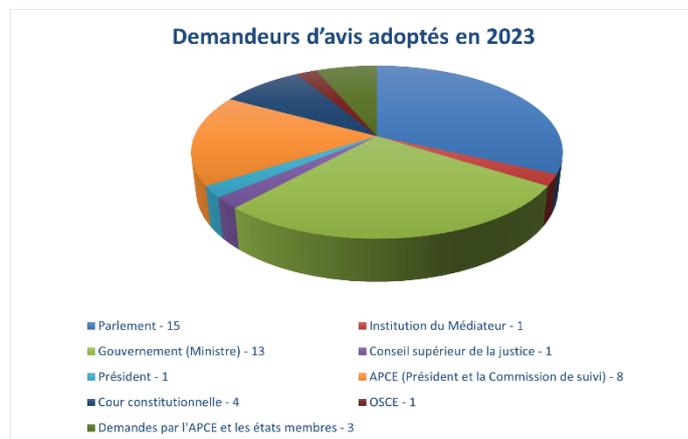
### 1. 2023 en chiffres : les résultats de la Commission

En 2023, le nombre de demandes d'avis est resté très élevé : pas moins de **47 avis et mémoires *amicus curiae* ont été adoptés** (27 avis ordinaires, 12 avis de suivi, 2 avis urgents, 4 mémoires *amicus curiae*), concernant **15 pays** (Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chili, France, Géorgie, Kirghizstan, Kosovo, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Ukraine), dont deux sont des pays non européens et cinq sont également des États membres de l'UE.



Un grand nombre d'avis concernaient trois pays - la Géorgie (7), la République de Moldova (11) et l'Ukraine (10), car ils ont été demandés dans le cadre du processus d'obtention du statut de candidat à l'Union européenne.

Sur les trente-six demandes introduites par les États, dix-huit l'ont été par le parlement, treize par le gouvernement, une par le président, quatre par les cours constitutionnelles pour des mémoires *amicus curiae*, une par le médiateur et une par le Conseil supérieur de la magistrature : elles concernaient des projets de loi directement liés à leurs institutions.



Onze demandes d'avis ont été déposées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) (concernant l'Azerbaïdjan, la France, la Géorgie, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Pologne, l'Ukraine). Les trois demandes concernant la France et les Pays-Bas ont été faites dans le cadre des examens périodiques réguliers effectués par la Commission de suivi de l'APCE.

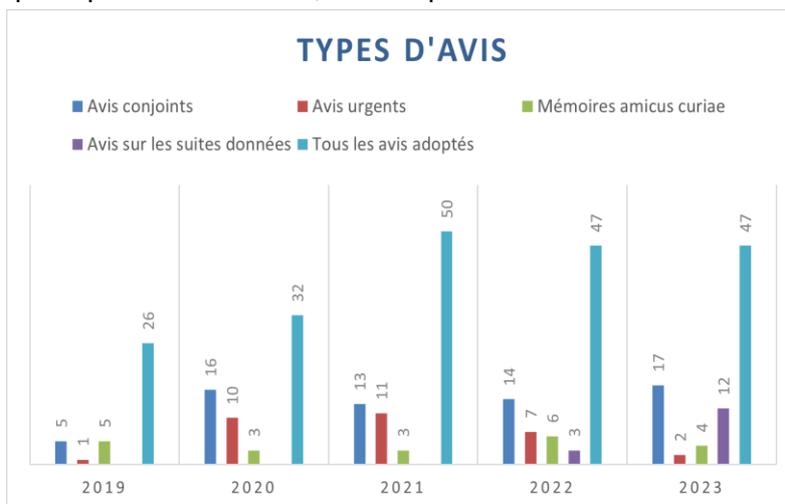
Trois demandes ont été formulées à la fois par les autorités nationales et par la commission de suivi de l'APCE (deux concernant l'Ukraine et une concernant la Géorgie).

La proportion de demandes de l'État par rapport aux demandes de l'APCE (3:1) était donc moins élevée qu'en 2022 (4:1).

Neuf avis concernant principalement la législation électorale ont été préparés conjointement avec l'OSCE/BIDDH. Huit avis portant principalement sur des réformes judiciaires ont été préparés conjointement avec la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI).

Douze des avis de 2023 étaient des avis de suivi, concernant des projets de constitution et de loi révisés ou des séries d'amendements supplémentaires ultérieurs de manière globale, à la lumière des recommandations de la Commission sur les versions précédentes de ces

projets de textes ou de réformes antérieures. Ces douze avis concernaient cinq pays : République de Moldova (4), Ukraine (4), Géorgie (2), Kosovo (1) et Monténégro (1). Plusieurs de ces avis de suivi font suite à des avis de suivi antérieurs (avis sur l'évaluation externe des juges et des procureurs en République de Moldova ; sur la procédure de sélection des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle d'Ukraine sur une base concurrentielle ; sur les juridictions communes en Géorgie), ce qui montre que ce nouveau type d'avis a déclenché un processus clair et visible de coopération et de dialogue entre les États membres et la Commission de Venise sur la manière de mettre en œuvre les recommandations de la Commission.



Seuls deux avis ont été adoptés selon la procédure d'urgence en 2023. Cette diminution peut s'expliquer, d'une part, par l'attitude stricte de la Commission sur la nature de l'urgence et, d'autre part, par la capacité actuelle de préparer les avis rapidement, à temps pour les prochaines sessions plénières. En 2023, le délai moyen de préparation d'un avis était de 80 jours, avec un minimum de 25 jours et un maximum de 180 jours. Les sessions plénières se tiennent tous les trois mois.

La Commission a également **adopté une compilation** des avis et rapports de la Commission de Venise (sur le bicamérisme) et **mis à jour cinq compilations** (sur les tribunaux, sur les juges, sur les mécanismes anti-blocage, sur les dispositions constitutionnelles relatives à la modification de la constitution, sur l'autonomie locale).

**Trois bulletins sur la jurisprudence constitutionnelle** ont été publiés en anglais et en français en mars, juin et novembre 2023 avec le bulletin spécial COVID-19 en cours et un autre bulletin spécial sur les formes et les limites de la déférence judiciaire concernant les Cours constitutionnelles.

Conformément à l'accord de coopération signé entre l'Assemblée parlementaire et la Commission le 4 octobre 2004, des représentants de la Commission de Venise ont participé en tant qu'experts juridiques à **sept missions d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire**. La Commission de Venise a rédigé un mémorandum juridique avant chaque mission d'observation et a participé aux discussions avec les chefs de délégation. Ces missions concernaient les États suivants : élections présidentielles au Monténégro le 19 mars 2023 ; élections législatives anticipées en Bulgarie le 2 avril 2023 ; élections présidentielles et législatives en Türkiye le 14 mai 2023 ; 2<sup>nd</sup> tour des élections présidentielles en Türkiye le 28 mai 2023 ; élections législatives anticipées au Monténégro le 11 juin 2023 ; élections législatives en Pologne les 13-16 octobre 2023 ; élections législatives anticipées en Serbie le 17 décembre 2023.

## 2. Principaux thèmes abordés en 2023

En 2023, la Commission a évalué **une réforme constitutionnelle** en Bulgarie (réforme du système judiciaire, organes de régulation et de contrôle indépendants, double nationalité, formation d'un gouvernement intérimaire, cour constitutionnelle), la **préparation d'une**

**nouvelle constitution et plusieurs questions de fond** au Chili, **ainsi que des questions constitutionnelles** concernant la France (pouvoir du gouvernement de forcer l'adoption d'une loi par une chambre du parlement) et le Kirghizstan (l'institution du médiateur).

La majorité des avis et des avis de suivi ont porté sur des **questions d'État de droit** en Arménie, en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie, en France, en République de Moldova, au Monténégro, en Ukraine et aux Pays-Bas. Outre les questions institutionnelles et structurelles, telles que la composition des conseils de la magistrature (Géorgie, France, Pays-Bas, Kosovo), la création et les compétences d'une commission d'éthique et de discipline (Arménie), la compétence des cours d'appel (Bosnie-Herzégovine), la Commission a également évalué une procédure d'évaluation externe des juges et des procureurs (République de Moldova), la création et les compétences des organes de lutte contre la corruption (Géorgie, République de Moldova, Ukraine), les questions de statut, de carrière et de promotion des juges (Bosnie-Herzégovine, Pays-Bas, Géorgie, Arménie), le mécanisme de sélection des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle (Ukraine).

Des avis sur la **législation électorale** ont été adoptés pour l'Arménie, la Géorgie et l'Allemagne.

La nouvelle question de la **responsabilité politique des membres individuels de partis politiques qui ont été suspendus ou déclarés inconstitutionnels** a été évaluée dans plusieurs avis et mémoires *amicus curiae* concernant la République de Moldova et l'Ukraine.

En 2023, la Commission a été invitée à évaluer la législation sur les **oligarques** en Ukraine, en Géorgie et en République de Moldova. La Commission a examiné ces lois en deux étapes, en adoptant des avis intérimaires, la « désoligarchisation » étant un sujet très complexe et nouveau, susceptible de concerner un plus grand nombre de pays. La Commission a reconnu l'objectif légitime de prévenir les effets perturbateurs sur la démocratie, l'État de droit et les droits humains de la concentration du pouvoir entre les mains de quelques-uns, mais a estimé que cette menace devait être contrée par un ensemble de mesures législatives, (inter)institutionnelles, administratives, économiques et autres interconnectées (l'approche « systémique »), plutôt que par une « approche personnelle », cherchant à identifier les personnes en tant qu'« oligarques » sur la base de critères spécifiques, tels que la richesse, la propriété des médias (etc.), et de les soumettre à une série de limitations (leur interdisant, par exemple, de financer des partis politiques et des campagnes électorales).

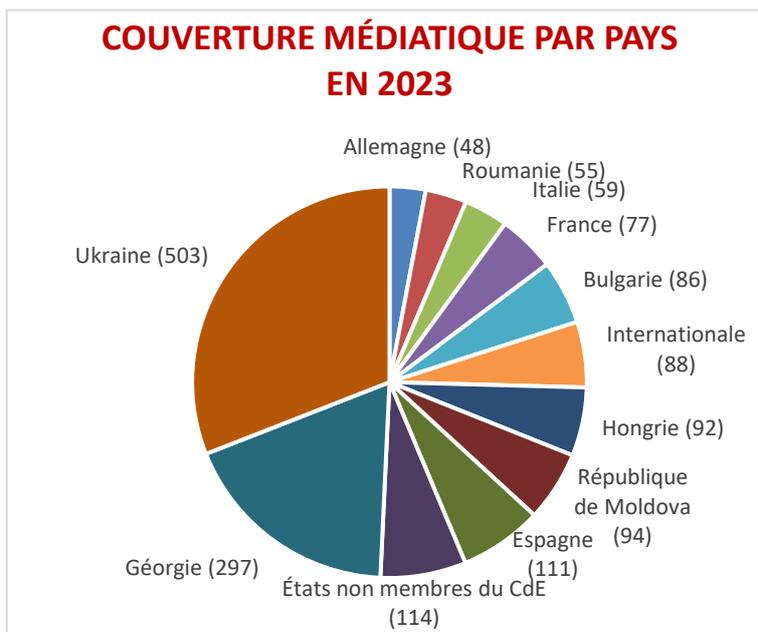
Les autres avis 2023 concernaient la législation sur le **gouvernement** (Monténégro) et sur le **règlement intérieur du parlement** (Kirghizstan), sur les **services de renseignement et de sécurité** (République de Moldova, Géorgie), sur une commission chargée d'enquêter sur **l'influence de la Russie sur la sécurité intérieure** (Pologne), sur les conditions d'enregistrement des **organisations à but non lucratif** (Bosnie-Herzégovine), sur les **minorités nationales** (Ukraine), sur les **médias** (Kirghizstan).

### 3. L'impact des avis de la Commission

Vingt-quatre avis adoptés précédemment ont été **reflétés dans la législation nationale** et ont fait l'objet d'un rapport lors des sessions plénières de 2023 (trois sur la Bosnie-Herzégovine ; un sur la Croatie, Chypre, la Géorgie, le Kosovo, le Luxembourg, le Mexique, la Macédoine du Nord ; deux sur le Monténégro ; trois sur la Serbie ; un sur le Bélarus ; cinq sur la République de Moldova ; trois sur l'Ukraine). En outre, les douze avis de suivi adoptés en 2023 prouvent que les recommandations de la Commission ont été prises en compte dans la version révisée des textes pertinents, dans le cadre d'un dialogue continu avec la Commission de Venise.

Vingt-neuf avis, rapports et études de la Commission de Venise ont été mentionnés dans 21 (sur 27) chapitres nationaux du **rapport sur l'état de droit de l'UE 2023** (18 pays en 2022).

Pratiquement tous les avis adoptés en 2023 ont fait l'objet d'une **couverture médiatique** tant au niveau national qu'international. La Commission de Venise a été citée dans plus de 2 000 articles au cours de l'année 2023 (ce chiffre ne concerne que la presse en anglais/français et dans les autres langues locales suivies par la Direction de la communication).



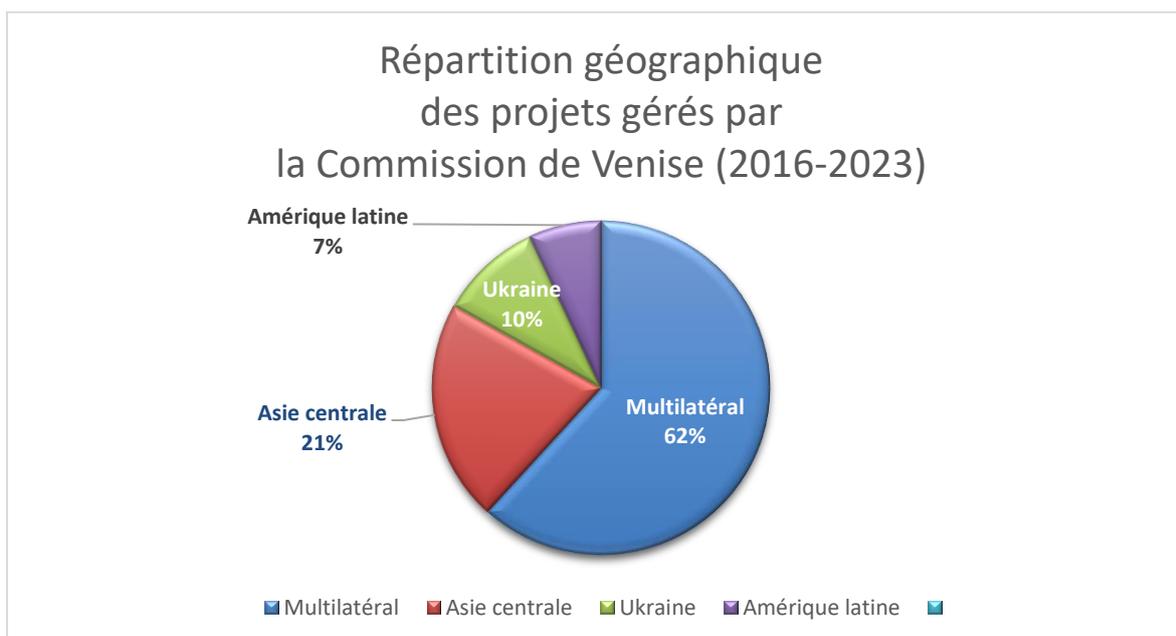
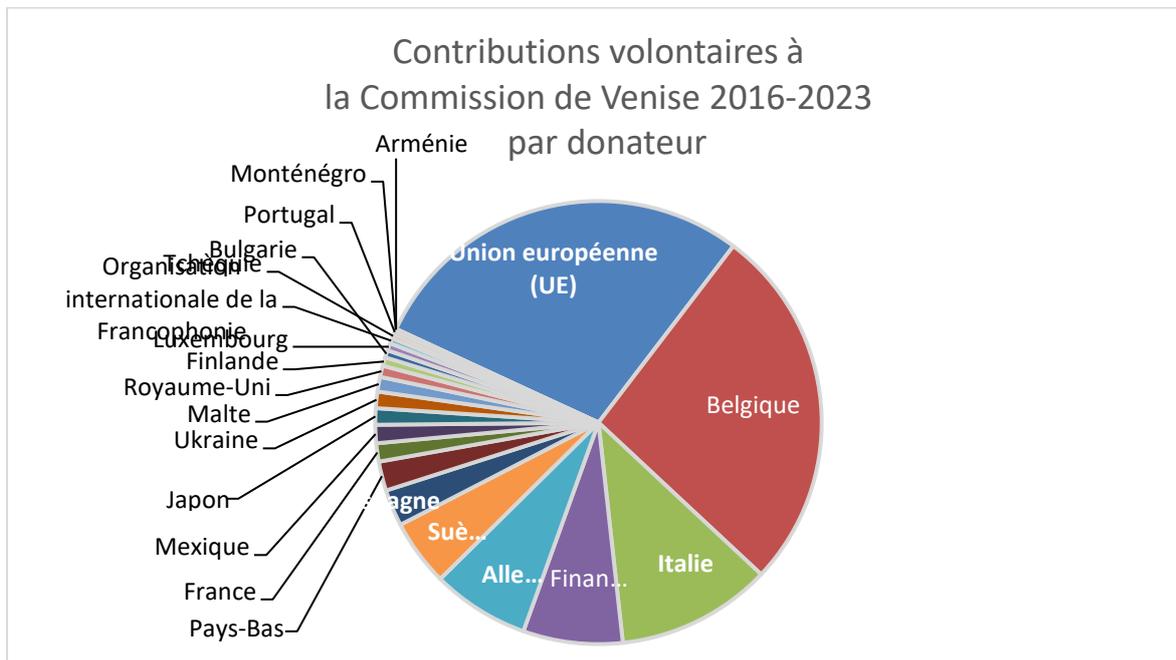
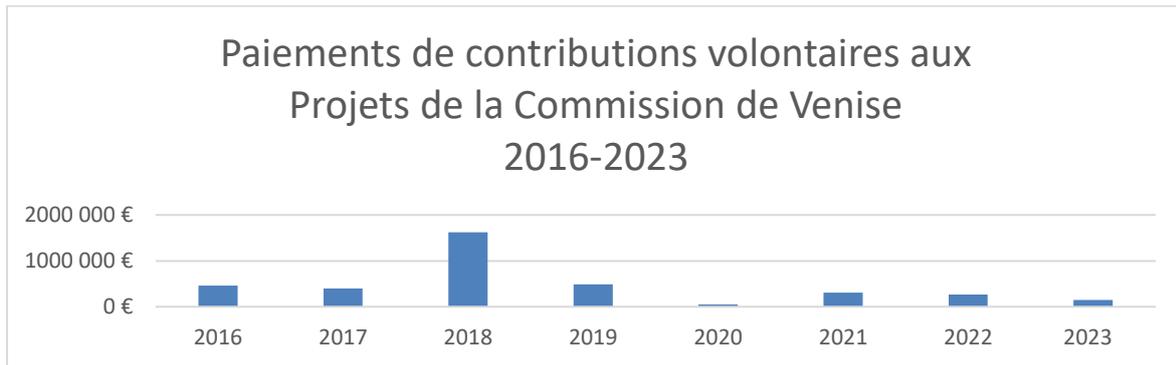
#### 4. Renforcer l'indépendance de la Commission de Venise

Dans le cadre de la mise en œuvre de la réponse de l'administration à l'évaluation de la Commission de Venise en 2022, la Commission de Venise a adopté en mars 2023 les Principes de conduite pour les membres, les membres suppléants et les experts de la Commission de Venise ainsi que des amendements à son Règlement intérieur visant à renforcer l'apparence d'indépendance des membres de la Commission de Venise et à assurer une plus grande transparence dans les travaux de la Commission.

#### 5. Budget et personnel

Le budget de la Commission en 2023 est de 4 557 400 euros. La Commission a également bénéficié de plusieurs contributions volontaires, dont une part importante est consacrée aux pays non européens (y compris les États non-membres).

En 2023, le Comité des Ministres a décidé d'**augmenter le budget de la Commission pour 2024-2027**, en ajoutant trois emplois au Secrétariat de la Commission ; le nombre total des emplois sur le budget ordinaire sont donc passés de 25 à 28 en 2023.



## 6. Fonctions de la Commission de Venise

Les fonctions en 2023 étaient les suivantes (les élections ont eu lieu en décembre 2023).



# COMMISSION DE VENISE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## CHIFFRES CLÉS



**CRÉATION**

10 MAI 1990

par **18** États membres du Conseil de l'Europe

**À CE JOUR**

**61 ÉTATS MEMBRES** > DONT **15 NON MEMBRES** du Conseil de l'Europe + **4 pays observateurs**

+ **2 bénéficiaires d'une autorisation spéciale de coopération**

COOPÉRATION ÉTROITE AVEC **L'UE, L'OSCE/BIDDH ET L'OEAS**  
3 ORGANISATIONS INTERNATIONALES QUI PARTICIPENT AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION

<p><b>ADOPTION</b></p> <p><b>1150</b></p> <p>AVIS SPÉCIFIQUES A UN PAYS + RAPPORTS GÉNÉRAUX</p>	<p><b>ORGANISATION</b> de plus de</p> <p><b>110</b></p> <p>CONFÉRENCES INTERNATIONALES</p>	<p><b>MISE EN ŒUVRE</b> de plus de</p> <p><b>18</b></p> <p>PROGRAMMES DE COOPÉRATION DANS LES RÉGIONS DE L'ASIE CENTRALE, DE L'AMÉRIQUE LATINE ET DU SUD DE LA MÉDITERRANÉE</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><b>CONFÉRENCE MONDIALE SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE*</b></p> <p><b>121</b> COURS MEMBRES</p> <p>*DEPUIS 2009</p>	<p><b>NOMBRE D'ARRÊTS DANS LA BASE DE DONNÉES CODICES PLUS DE</b></p> <p><b>12,000</b></p>	<p><b>COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME (CEDH)</b></p> <p>références dans plus de <b>320</b> ARRÊTS ET DÉCISIONS*</p> <p>* Depuis 2007</p> <p>demandes de <b>7</b> MÉMOIRES <i>amicus curiae</i>**</p> <p>** Depuis 2005</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**EN 2023**

La Commission de Venise a adopté **50 DOCUMENTS** pour 15 pays

**47** AVIS sur

- questions constitutionnelles (3)
- juges et procureurs (16)
- élections et partis politiques (10)
- autres questions juridiques (18)

**4** TEXTES d'ordre général

- selon la procédure d'urgence (2)
- avis sur les suites données (12)
- mémoires d'*amicus curiae* (4)

<p><b>ÉVÉNEMENTS</b> Elle a organisé/coorganisé</p> <p><b>12</b> ÉVÉNEMENTS</p>	<p><b>CONSEILS JURIDIQUES</b> à</p> <p><b>7</b> MISSIONS D'OBSERVATION ÉLECTORALES DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE</p>	<p><b>JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE</b></p> <p>nombre total publié</p> <p><b>132</b> NUMÉROS du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle</p>	<p>et répondu à</p> <p><b>23</b> DEMANDES D'INFORMATIONS COMPARATIVES de 12 cours constitutionnelles sur le <b>FORUM DE VENISE</b></p>	<p><b>NOMBRE D'ARRÊTS AJOUTÉS A LA BASE DE DONNÉES CODICES</b></p> <p><b>581</b></p> <p>WWW.CODICES.COE.INT</p>
-------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### III. AVIS ET MÉMOIRES *AMICUS CURIAE*

En 2023, la Commission de Venise a adopté 47 avis et mémoires *amicus curiae*.<sup>5</sup> Elle a ainsi continué à fournir des conseils juridiques à ses États membres en les aidant à mettre en conformité leurs structures juridiques et institutionnelles avec les normes européennes dans les domaines de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit. Afin de se concentrer sur les questions essentielles et sur ses recommandations précédentes, la Commission a créé, depuis fin 2022, un nouveau type d'avis – « l'avis de suivi » - qui examine les projets de constitutions et de lois révisés ou les séries d'amendements supplémentaires ultérieurs de manière globale, à la lumière des recommandations de la Commission sur les versions antérieures de ces projets de textes ou sur des réformes précédentes. Ces avis de suivi rendent plus visible l'impact que les recommandations de la Commission produisent effectivement. En 2023, la Commission a adopté 12 avis de suivi, ce qui indique que ce nouvel outil est considéré comme utile par les États membres dans leurs efforts concernant d'importantes réformes constitutionnelles et législatives.

Ce chapitre présente des résumés des principales conclusions des avis et mémoires *amicus curiae* adoptés par la Commission de Venise en 2023. Ces résumés sont regroupés autour de plusieurs thèmes principaux qui ont été fréquemment abordés. Étant donné que les avis traitent souvent de plus d'un sujet, le même avis peut être mentionné plusieurs fois dans différentes sous-sections du présent chapitre.

#### 1. État de droit, équilibre des pouvoirs, institutions démocratiques

Les questions relatives au fonctionnement du droit, à l'État de droit, y compris le principe démocratique fondamental de la séparation des pouvoirs, aux réformes constitutionnelles et législatives, au renforcement des institutions du Médiateur et à la justice constitutionnelle ont continué d'être abordées en 2023 par plusieurs avis et mémoires *amicus curiae*. Ainsi, la Commission a continué à renforcer la consolidation d'un patrimoine constitutionnel commun dans ses États membres.

##### ***Fonctionnement de la loi : non-rétroactivité, qualité de la loi, niveau de réglementation***

Dans les avis conjoints [CDL-AD\(2023\)005](#) et [CDL-AD\(2023\)035](#) concernant l'évaluation des juges et des procureurs en **République de Moldova**, la Commission de Venise a souligné

---

<sup>5</sup> Deux avis sur le processus 2023 de réforme constitutionnelle au Chili [CDL-AD\(2023\)034](#) et sur le projet de loi sur les médias [CDL-AD\(2023\)040](#) ont été préparés dans le cadre du projet « *Action de la Commission de Venise pour promouvoir le développement d'institutions démocratiques fondées sur le respect de l'État de droit et des droits de l'homme* » (2019-2023) avec des contributions volontaires fournies par des États membres (Les contributions volontaires ont été reçues entre 2019 et 2023 de la part de la Belgique, Bulgarie, République tchèque, France, Italie, Luxembourg, Malte, Monténégro, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède, Royaume-Uni). En 2023, la Commission de Venise a préparé et adopté 12 avis au titre du mécanisme de réponse rapide (MRR), dans le cadre du Partenariat pour la bonne gouvernance (PGGI et PGGII) : Arménie [CDL-AD\(2023\)030](#), [CDL-AD\(2023\)045](#) ; Géorgie [CDL-AD\(2023\)006](#), [CDL-AD\(2023\)009](#), [CDL-AD\(2023\)047](#), [CDL-AD\(2023\)044](#), [CDL-AD\(2023\)046](#) ; la République de Moldova [CDL-AD\(2023\)041](#), [CDL-AD\(2023\)031](#), [CDL-AD\(2023\)032](#), [CDL-AD\(2023\)048](#), [CDL-AD\(2023\)049](#).

En 2023, la Commission de Venise a préparé et adopté 4 avis et 1 mémoire *amicus curiae* au titre du mécanisme de coordination de l'expertise (MCE), dans le cadre du mécanisme horizontal pour les Balkans occidentaux et la Turquie (HFIII) : Bosnie-Herzégovine [CDL-AD\(2023\)002](#) et [CDL-AD\(2023\)003](#) ; Kosovo [CDL-AD\(2023\)043](#) ; et Monténégro [CDL-AD\(2023\)011](#), [CDL-AD\(2023\)036](#).

Deux avis ont été adoptés au sujet du Kirghizistan - sur les amendements à la loi sur le règlement intérieur du Parlement du Kirghizistan [CDL-AD\(2023\)001](#) et sur le projet de loi constitutionnelle sur l'Akykatchy (médiateur) [CDL-AD\(2023\)038](#) - dans le cadre du programme « *Promouvoir le fonctionnement efficace des institutions de l'État et de l'administration publique* », qui fait partie du programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe pour l'État de droit en Asie centrale (2020-2024).

Huit avis et deux mémoires *amicus curiae* ont été préparés au sujet de l'Ukraine dans le cadre du plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine « *Résilience, redressement et reconstruction* » (2023-2026) : [CDL-AD\(2023\)050](#), [CDL-AD\(2023\)042](#), [CDL-AD\(2023\)028](#), [CDL-AD\(2023\)027](#), [CDL-AD\(2023\)026](#), [CDL-AD\(2023\)025](#), [CDL-AD\(2023\)018](#), [CDL-AD\(2023\)021](#), [CDL-AD\(2023\)022](#), [CDL-AD\(2023\)004](#).

que les procédures de révision<sup>6</sup> concernant les juges et les procureurs devraient nécessairement respecter le principe de non-rétroactivité. La loi devrait clairement prévoir ce principe et veiller à ce que les juges et les procureurs ne soient pas pénalisés pour ne pas avoir respecté des règles qui n'existaient pas à l'époque des faits qui leur sont imputés. Il s'agit notamment des règles relatives aux incompatibilités, aux conflits d'intérêts et à la déclaration des dons.

La qualité de la loi - sa clarté, son accessibilité et la prévisibilité de son application - a été examinée dans plusieurs avis. Par exemple, l'avis [CDL-AD\(2023\)008](#) sur le Service de renseignement et de sécurité de la **République de Moldova** a critiqué l'imprécision, le manque de clarté et la portée d'un certain nombre de dispositions des deux projets de loi sur le Service de renseignement et de sécurité et sur les activités de contre-renseignement, qui pourraient donner lieu à des interprétations ambiguës et étendre le mandat du Service de renseignement et de sécurité au-delà de la notion de sécurité nationale. Il a donc été salué que dans les versions adoptées de ces lois, des améliorations substantielles ont été apportées à cet égard, comme indiqué dans l'avis de suivi ([CDL-AD\(2023\)041](#)).

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)008](#) précité sur la **République de Moldova**, la Commission de Venise a également souligné qu'il est impératif que le rôle, les fonctions, les pouvoirs et les devoirs des agences de sécurité soient clairement définis et délimités par la législation qui les crée ou par la Constitution. Dans ce contexte, elle s'est montrée particulièrement critique à l'égard de la réglementation des activités de renseignement dans les actes ministériels, sans base claire et détaillée dans une loi formelle, et des pouvoirs illimités accordés au directeur du service de renseignement et de sécurité pour approuver directement un large éventail de mesures très intrusives sans contrôle. Dans son avis de suivi [CDL-AD\(2023\)041](#), la Commission de Venise s'est félicitée que ses recommandations sur ce point aient été suivies.

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)029](#) concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif aux **Pays-Bas**, la Commission et la DGI se sont félicitées que la possibilité pour les membres du Conseil d'État de siéger dans les deux chambres (juridiction consultative et administrative) soit *de facto* progressivement supprimée. D'une manière générale, la Commission et la DGI ont reconnu que les normes informelles sont essentielles au maintien de l'État de droit et que l'existence de telles normes acceptées par toutes les institutions témoigne d'une forte culture de l'État de droit aux Pays-Bas, où le système judiciaire repose sur une combinaison de garanties formelles énoncées dans la Constitution et les lois, et de garanties informelles ancrées dans la culture et la pratique politiques. Toutefois, la Commission et la DGI ont clairement indiqué que les normes informelles ne devaient pas se substituer totalement aux garanties formelles et ont fourni aux autorités néerlandaises des conseils concernant les garanties de l'État de droit qui devraient être intégrées dans la législation, principalement à titre préventif, afin de se protéger contre d'éventuelles menaces politiques pour l'indépendance des institutions examinées dans l'avis, qui pourraient survenir à l'avenir si la culture politique, sociétale et juridique venait à changer.

### ***Le processus de réformes constitutionnelles et législatives***

Dans son avis [CDL-AD\(2023\)034](#) sur le processus de réforme constitutionnelle de 2023 au **Chili**, la Commission de Venise s'est félicitée de la forte composante démocratique formelle du processus de réforme constitutionnelle. D'une part, la combinaison de l'expertise et de l'approche technique d'un organe d'experts avec la légitimité démocratique d'un organe spécifique élu, délibératif et représentatif, compétent pour la discussion politique et

---

<sup>6</sup> Voir la section *Intégrité et contrôle dans le système judiciaire et le ministère public* ci-dessous : La Commission de Venise et la DG I ont reconnu que des niveaux de corruption extrêmement élevés peuvent justifier des solutions tout aussi radicales, telles que l'examen des juges en exercice, mais cette mesure ne devrait être utilisée qu'en dernier recours. Même en supposant que l'examen complet est justifié et ne sera pas répété à l'avenir, il comporte des risques pour l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires et de poursuite. Ces risques peuvent être atténués si certaines garanties sont mises en place.

l'approbation de la nouvelle Constitution. D'autre part, l'implication du pouvoir judiciaire et de la société civile, ainsi que l'organisation d'un référendum final contraignant. Cependant, la Commission de Venise a également rappelé qu'une Constitution doit être fondée sur le consensus le plus large possible au sein de la société. À cet égard, notant qu'au Chili il existe toujours de profonds clivages sur le contenu et l'interprétation de certains droits et même sur les fonctions propres de l'État, la Commission de Venise a souligné que les solutions maximalistes mettent en danger la stabilité constitutionnelle, et donc la stabilité sociale, économique et politique, et augmentent le risque, pour l'adoption future des réformes éventuellement nécessaires, de conflits politiques de longue durée et de pressions et de coûts excessifs pour la société. La Commission a également mis en garde contre les constitutions excessivement détaillées, qui privent les législateurs, et en fin de compte le peuple, de leur pouvoir légitime de régler les questions sociales, politiques et économiques au fur et à mesure que la société évolue.

Dans le même avis, la Commission de Venise a également publié ses considérations sur les règles relatives à l'amendement constitutionnel. En droit constitutionnel comparé, il est courant de prévoir des majorités différentes pour modifier différents ensembles de dispositions constitutionnelles. Les raisons pour lesquelles certaines dispositions sont plus rigides dépendent, entre autres, de la nature des dispositions et de leur relation avec les caractéristiques distinctives de la communauté politique que la Constitution est censée régir, du niveau de détail de la constitution et des règles générales relatives à la révision constitutionnelle. En ce qui concerne la majorité qualifiée requise pour un amendement constitutionnel, la Commission de Venise a noté que le défi consiste à trouver un équilibre entre le besoin de rigidité et les possibilités d'amendement, de manière à permettre l'adoption des réformes nécessaires, sans compromettre la stabilité, la prévisibilité et la protection globales offertes par la Constitution. La Commission a également abordé la question de la procédure spéciale pour l'adoption d'une Constitution entièrement nouvelle et a noté que les normes démocratiques n'exigent pas la mise en place d'une procédure spéciale ; ce qui importe, c'est que toute nouvelle Constitution soit adoptée en suivant les procédures d'amendement prescrites en vigueur, afin de garantir la stabilité, la légalité et la légitimité du nouveau système.

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)016](#), la Commission et l'OSCE/BIDDH ont examiné le projet de loi de la Republika Srpska, **Bosnie-Herzégovine**, sur le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif (OBNL). Le projet de loi et sa note explicative ont été publiés sur le site web du ministère de la justice, indiquant que le projet proposé étant considéré comme intéressant le public, il est soumis à des consultations publiques et que des suggestions peuvent être envoyées dans les huit jours suivant la publication sur le site web. En même temps, il n'y avait pas de clarté sur la date exacte de la publication sur le site web ni sur la personne à qui les commentaires et les suggestions sur le projet de loi devaient être envoyés. Le ministère de la justice a indiqué que les commentaires pouvaient être envoyés jusqu'à la finalisation du projet de loi, mais le calendrier n'était pas clair. La Commission et l'OSCE/BIDDH ont noté que le délai de huit jours pour soumettre des commentaires sur le projet de loi semblait extrêmement court et n'était généralement pas conforme aux recommandations émises par les organismes internationaux ou régionaux et aux bonnes pratiques au sein de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. Il a été ajouté qu'il était crucial que les autorités prennent des mesures pour présenter les projets d'amendements au public par l'intermédiaire des médias et solliciter des réactions, car il ne suffit pas de publier le projet de loi sur un site web officiel. En outre, il a été noté, en particulier, que le projet de loi n'était pas basé sur des consultations avec des associations et d'autres personnes potentiellement affectées par l'adoption de cette nouvelle législation. La Commission a appelé les autorités de la Republika Srpska à reconsidérer l'adoption du projet de loi dans son intégralité et à engager de nouvelles consultations avec toutes les parties prenantes en vue de garantir la liberté d'association.

Dans son avis [CDL-AD\(2023\)039](#), la Commission a analysé les projets d'amendements à la Constitution de la **Bulgarie**. Elle a souligné que l'État de droit exige que le grand public ait accès aux projets de législation et ait la possibilité d'apporter sa contribution. Ces exigences sont d'autant plus strictes lorsqu'il s'agit de réviser une constitution. En particulier, les amendements constitutionnels ne doivent pas être adoptés à la hâte, mais seulement après des discussions publiques approfondies, ouvertes et libres impliquant les différentes forces politiques, les organisations non gouvernementales et les associations de citoyens, le monde universitaire et les médias, et prévoyant un calendrier adéquat. En outre, les amendements constitutionnels devraient être fondés sur un large consensus entre les forces politiques et au sein de la société civile. La Commission de Venise a également recommandé de fournir des mémorandums explicatifs pour les projets de loi. Changer ou adopter une constitution n'est pas la même chose que changer une loi, mais toute proposition de changement doit explicitement indiquer les raisons qui sous-tendent le changement proposé. La Commission a regretté que le lancement de la réforme constitutionnelle n'ait pas été précédé d'un débat public approprié et que les raisons de tous les amendements n'aient pas été suffisamment expliquées. La Commission a recommandé aux autorités bulgares de développer les raisons qui sous-tendent chaque proposition et d'assurer une participation significative du public, des experts, des représentants des institutions concernées et de toutes les forces politiques à ce processus. Cela devrait également conduire à la rédaction d'une note explicative complète expliquant les objectifs généraux des amendements ainsi que la raison d'être de chacun d'entre eux en détail.

Dans l'avis de suivi [CDL-AD\(2023\)006](#) concernant la loi organique sur les tribunaux communs en **Géorgie**, la Commission de Venise a réaffirmé que l'adoption de lois parlementaires réglementant des aspects importants de l'ordre juridique sans véritable consultation de l'opposition, d'experts ou de représentants de la société civile n'est pas conforme aux normes d'un processus législatif démocratique. Tant que les travaux sur certains changements législatifs ont été reportés en raison de la procédure en cours devant la cour constitutionnelle où les dispositions pertinentes de la loi ont été contestées, la Commission de Venise a observé que ces procédures constitutionnelles pourraient en principe faire obstacle à l'adoption de la législation correspondante ; toutefois, un tel retard ne devrait pas être plus qu'entièrement nécessaire.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)044](#) concernant le Service d'enquêtes spéciales (SES) et le Service de protection des données personnelles (PDPS) en **Géorgie**, en ce qui concerne les procédures législatives accélérées, la Commission de Venise a souligné que l'adoption de lois d'une telle importance dans un bref délai, en l'absence de discussions substantielles et de participation pluraliste au débat, peut diminuer la confiance du public envers les institutions de l'État en général, et envers le SES et le PDPS en particulier. En outre, cela contredit les normes internationales relatives aux pratiques législatives efficaces et transparentes, y compris celles concernant la protection des droits de l'opposition. La Commission de Venise a donc recommandé de suivre systématiquement et rigoureusement les principes de transparence, de responsabilité, d'inclusion et de débat démocratique dans l'élaboration des lois et, le cas échéant, d'apporter des modifications à la législation, aux procédures parlementaires ou aux règles pour intégrer ces normes.

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)032](#) concernant le projet de loi sur le système judiciaire anticorruption en **République de Moldova**, la Commission de Venise a recommandé aux autorités, avant de poursuivre la création de nouvelles instances anticorruption, de procéder à une évaluation de l'impact du projet de loi. Cette étude pourrait utilement analyser et examiner avec une attention particulière les causes profondes des problèmes que le projet de loi vise à résoudre, ainsi que l'existence d'autres mesures alternatives possibles qui mettraient davantage l'accent sur la finalisation du processus de contrôle des juges, l'attribution des affaires de corruption aux juges contrôlés, le renforcement des services de poursuite et d'un tribunal dans la capitale qui traiterait actuellement la grande majorité des affaires de

corruption, ainsi qu'une meilleure application de la législation existante. La Commission a également rappelé la recommandation (2004)<sup>5</sup> du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes énoncées dans la CEDH et a proposé que les autorités procèdent systématiquement à une vérification de la compatibilité avec la CEDH avant l'adoption de chaque projet de loi et qu'elles rendent publiques les vérifications correspondantes.

Le mémoire *amicus curiae* [CDL-AD\(2023\)004](#) pour la Cour constitutionnelle d'**Ukraine** traitait de la question de savoir si cette juridiction pouvait donner un avis préliminaire sur les projets d'amendements constitutionnels (ce qui était une condition pour leur adoption ultérieure par le Parlement) pendant le régime de la loi martiale. Pour la Commission de Venise, une ligne d'argumentation possible était que la Constitution de l'Ukraine excluait toute possibilité pour la cour constitutionnelle de produire un avis sur les amendements constitutionnels pendant la loi martiale, puisqu'un tel avis faisait partie intégrante du processus d'amendement constitutionnel qui ne pouvait pas avoir lieu pendant la loi martiale. Une autre interprétation reposait sur l'idée que la constitution n'interdisait que l'adoption finale des amendements constitutionnels, et non les étapes préparatoires ou intermédiaires de ce processus (telles que l'obtention d'un avis préliminaire de la cour constitutionnelle). Compte tenu de dispositions similaires dans d'autres constitutions, ainsi que de l'objectif de l'introduction d'une telle limitation (qui était d'exclure l'adoption précipitée de changements permanents sous la pression du moment et sans une discussion politique appropriée et ouverte), la Commission avait une légère préférence pour la deuxième ligne de raisonnement, acceptant la possibilité pour la cour constitutionnelle d'émettre son avis préliminaire sur le projet d'amendement constitutionnel pendant la loi martiale.

Dans l'avis conjoint de suivi [CDL-AD\(2023\)027](#) concernant le pouvoir judiciaire et le statut des juges en **Ukraine**, la Commission de Venise a souligné qu'en apportant des changements substantiels au cadre régissant le pouvoir judiciaire, les autorités doivent adopter une approche globale et cohérente en tenant dûment compte des considérations relatives à la stabilité du système judiciaire. Il est essentiel de respecter l'ordre des changements dans les réformes judiciaires et de donner la priorité à l'application effective des outils ordinaires existants de responsabilité judiciaire.

### ***Contrôles et équilibres entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire***

L'avis [CDL-AD\(2023\)036](#) sur le projet de loi sur le gouvernement du **Monténégro** a abordé des questions liées notamment aux pouvoirs des gouvernements intérimaires ainsi qu'aux relations du gouvernement avec d'autres organes constitutionnels (par exemple, le président, le parlement, le contrôleur d'État et le protecteur des droits de l'homme). La Commission estime que les États disposent d'une grande marge d'appréciation sur la manière d'organiser leur pouvoir exécutif, car il existe peu de normes internationales en la matière. C'est pourquoi l'avis a analysé le projet de loi sous l'angle de trois principes clés énoncés dans la liste de contrôle sur l'État de droit, à savoir le principe de transparence du processus législatif, le principe de légalité et le principe de séparation des pouvoirs. Compte tenu de l'impact systémique du projet de loi sur d'autres organes constitutionnels, la Commission a recommandé de réviser plusieurs parties du projet de loi concernant l'interdiction de la double nationalité pour tout membre du gouvernement, les limites du nombre de ministères, les restrictions des pouvoirs d'un gouvernement sortant, afin de garantir le maintien de la suprématie de la constitution et le plein respect des principes de légalité et de séparation des pouvoirs.

La nécessité d'un contrôle des activités du Service de renseignement et de sécurité par le pouvoir législatif et judiciaire constituait un élément important de l'avis [CDL-AD\(2023\)008](#) sur la **République de Moldova**. La Commission de Venise a souligné la nécessité d'une forme

plus substantielle de contrôle parlementaire sur le Service de renseignement et de sécurité et de contrôle judiciaire des activités de renseignement, et a en outre recommandé de compléter ou de remplacer le système de contrôle parlementaire par une forme quelconque d'organe de contrôle composé d'experts indépendants. Dans son avis de suivi [CDL-AD\(2023\)041](#), les améliorations apportées au contrôle parlementaire et au contrôle judiciaire (à la fois *a priori* - presque toutes les mesures de contre-espionnage étant désormais soumises à un mandat judiciaire - et *a posteriori*) ont été soulignées, même si la recommandation de créer un organe de contrôle expert indépendant pour les activités de renseignement n'a pas encore été suivie.

Dans le mémoire *amicus curiae* [CDL-AD\(2023\)004](#) pour la Cour constitutionnelle d'**Ukraine**, la Commission de Venise a traité de projets d'amendements constitutionnels prévoyant que le directeur du Bureau national anticorruption de l'Ukraine et le directeur du Bureau d'enquête de l'État seraient nommés à leur poste et révoqués par le président de l'Ukraine avec l'accord du Parlement. La cour constitutionnelle a soulevé la question de savoir si cette procédure de nomination serait compatible avec le principe de la séparation des pouvoirs, de l'équilibre des pouvoirs, de la démocratie et du respect de l'État de droit. La Commission de Venise a estimé que les amendements proposés répondaient à une exigence minimale d'influence et de contrôle parlementaire sur l'exécutif et ne dépassaient pas les limites des domaines réservés aux pouvoirs législatif, exécutif ou présidentiel. La Commission a noté que d'autres modèles de nomination des deux directeurs pourraient également être envisagés (par exemple, l'approbation par le Parlement à la majorité qualifiée et avec un mécanisme anti-blocage approprié). En outre, du point de vue de l'État de droit, le projet d'amendements constitutionnels semblait être formulé de manière intelligible. Il était entendu que les amendements constitutionnels, s'ils étaient adoptés, seraient développés plus avant dans la législation de mise en œuvre relative aux deux institutions concernées.

Enfin, dans l'avis intérimaire [CDL-AD\(2023\)024](#) sur la **France**, la Commission a examiné la procédure prévue à l'article 49.3 de la Constitution, selon laquelle le gouvernement peut faire passer un projet de loi à l'Assemblée nationale sans son vote, à moins que celle-ci n'adopte une résolution de défiance à l'égard du gouvernement. Avant de parvenir à ses conclusions sur cette question, la Commission a décidé de procéder à une analyse comparative de la manière dont les constitutions et les législations de ses États membres réglementent les motions de censure et les autres moyens par lesquels l'exécutif peut intervenir dans les pouvoirs législatifs des parlements.

### ***Nomination d'un gouvernement intérimaire***

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)039](#) sur les projets d'amendements à la Constitution de la **Bulgarie**, la Commission a examiné la nomination d'un gouvernement intérimaire dans le cas où l'Assemblée nationale ne parvient pas à se mettre d'accord sur la formation d'un gouvernement. Si les amendements proposés prévoient une durée limitée pour les pouvoirs du gouvernement intérimaire, d'autres limites pourraient être ajoutées quant à l'étendue de ses activités afin d'éviter qu'en période de transition, des décisions politiques importantes et sensibles puissent être prises par un gouvernement technique qui n'est pas soutenu par un mandat démocratique. Si l'institution d'un premier ministre intérimaire était maintenue, il serait souhaitable de restreindre le pouvoir discrétionnaire du président de choisir entre plusieurs personnes, afin d'éviter des considérations politiques indues, par exemple en définissant un ordre de choix et en définissant à l'avance la personne indépendante qui serait nommée. La Commission a exprimé des doutes quant à l'aptitude du président de l'Assemblée nationale ou du président de la cour constitutionnelle à exercer les fonctions de premier ministre intérimaire pour différentes raisons. La Commission a également émis des doutes quant à l'élection d'un premier ministre intérimaire par l'Assemblée nationale, qui n'a pas été en mesure de se mettre d'accord sur le choix d'un premier ministre. Les autorités ont donc été encouragées à apporter des modifications correspondant à ces commentaires.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)036](#) sur le projet de loi sur le gouvernement du **Monténégro**, la Commission a noté qu'en raison de l'absence de légitimité démocratique complète, un gouvernement intérimaire est censé faire preuve de retenue et ne devrait pas lancer de nouvelles initiatives politiques ou prendre des décisions sur des questions importantes qui ne nécessitent pas de décisions urgentes. Toutefois, la Commission a estimé que la restriction consistant à ne pas contracter de nouvelles obligations financières était problématique du point de vue du principe de continuité du gouvernement, car elle rend les opérations gouvernementales très difficiles, en particulier lorsqu'il s'agit de faire face à des défis inattendus (par exemple, en cas de *force majeure*). Pour remédier à ces situations, la Commission a suggéré que les rédacteurs revoient cette limitation afin d'atteindre l'objectif politique consistant à imposer des restrictions sur les dépenses injustifiées tout en tenant dûment compte du principe de continuité du gouvernement. Cela pourrait se faire en spécifiant qu'un gouvernement dont le mandat a pris fin ne doit pas contracter de nouvelles obligations financières, sauf celles qui sont nécessaires pour garantir la continuité des services et des institutions de l'État et le fonctionnement régulier des services publics.

### ***Application du droit international (questions générales)***

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)034](#) sur la réforme constitutionnelle de 2023 au **Chili**, la Commission de Venise a abordé la question du statut des traités internationaux au sein d'un système juridique. La Commission de Venise a noté qu'en droit comparé, il existe différentes possibilités quant à la hiérarchie et aux effets des traités, y compris les traités internationaux relatifs aux droits humains, en relation avec le droit national, en particulier avec la constitution. Ces possibilités incluent un statut *supra-constitutionnel* des traités internationaux, une position équivalente aux dispositions constitutionnelles, ou un statut *infra-constitutionnel* (soit au niveau de la législation ordinaire, soit à un niveau intermédiaire entre la constitution et la législation ordinaire). Commentant un projet de disposition qui, au lieu d'établir une hiérarchie spécifique dans l'ordre juridique chilien, prévoyait une règle interprétative spécifique, la Commission de Venise a noté que le respect des articles 26 et 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités reste la référence pour évaluer la conformité avec les normes internationales.

Dans son avis [CDL-AD\(2023\)001](#) sur le **Kirghizistan**, la Commission de Venise a été invitée à répondre à des questions spécifiques concernant la loi sur le règlement du Parlement et les derniers amendements à cette loi concernant la ratification des traités internationaux et l'interaction entre les différentes institutions de l'État dans ce processus. Dans l'ensemble, la Commission a salué les efforts des autorités kirghizes pour établir une règle claire concernant le contrôle constitutionnel des traités internationaux. Le projet de loi précise que le contrôle de la constitutionnalité d'un traité non ratifié n'est pas obligatoire puisqu'il n'a lieu que sur demande et lorsque l'exécutif l'estime nécessaire. Cependant, dans la mesure où il restreindrait le droit de l'opposition de demander un avis à la cour constitutionnelle sur la compatibilité avec la constitution d'un traité international, il pourrait soulever des questions de constitutionnalité. La loi ne peut pas limiter la liste des sujets qui peuvent demander l'avis de la cour constitutionnelle ; elle devrait être harmonisée avec les dispositions pertinentes de la loi constitutionnelle sur les entités qui peuvent faire appel à la cour constitutionnelle. Le projet de loi n'impose pas de nouvelles obligations à un individu ou à un organe de l'État, ni n'aggrave la responsabilité de quelque manière que ce soit, mais cherche à remédier aux lacunes de la loi en rendant son texte cohérent avec d'autres actes juridiques nationaux. Par conséquent, la Commission de Venise n'a pas pu conclure que le projet de loi entraînerait une violation du principe de non-rétroactivité. Enfin, la Commission de Venise a recommandé au Parlement d'harmoniser les dispositions pertinentes de la législation nationale.

### ***Liberté, démocratie et sécurité***

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)044](#) concernant le Service d'enquêtes spéciales (SES) et le Service de protection des données à caractère personnel (PDPS) en **Géorgie**, la Commission a constaté que l'autorisation judiciaire de procéder à des mesures d'enquête secrètes, lorsqu'elle est de nature purement formelle, n'est pas une garantie suffisante pour assurer la responsabilité des autorités en charge et qu'un contrôle de suivi exercé par un organe d'experts jouerait un rôle important. Dans le contexte spécifique de la Géorgie, un contrôle combiné par le service de protection des données personnelles et le service d'enquête spécial serait plus efficace pour fournir des garanties effectives contre les abus dans le contexte des mesures d'enquête secrètes.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)008](#) sur le Service de renseignement et de sécurité de la **République de Moldova**, la Commission de Venise a souligné l'interférence inévitable des actions des services de sécurité avec les droits individuels, y compris le droit au respect de la vie privée et familiale. Des garanties supplémentaires devraient être incluses dans la loi, exigeant notamment qu'une forme de contrôle par un juge ou un organe indépendant soit toujours assurée au moins avant l'action (autorisation), pendant l'action (surveillance continue) ou après l'achèvement de l'action (contrôle *ex post*), que des exceptions spécifiques à la mise en œuvre des mesures de renseignement soient prévues pour les avocats et les journalistes, que lorsqu'une mesure est connue d'une personne ciblée, il devrait être possible de contester cette mesure devant une autorité de recours indépendante compétente et que la législation sur la protection des données devrait également s'appliquer aux activités de contre-espionnage, avec des exceptions étroitement définies. Dans son avis de suivi [CDL-AD\(2023\)041](#), la Commission de Venise s'est félicitée que la plupart de ces recommandations aient été mises en œuvre avec l'adoption des lois sur le service de renseignement et de sécurité et sur les activités de contre-renseignement.

### ***Médiateur et autres institutions indépendantes (y compris les organismes de réglementation et de contrôle)***

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)039](#) concernant les projets d'amendements à la Constitution de la **Bulgarie**, la Commission a noté qu'il existait en Bulgarie neuf organes de contrôle et de régulation, dont la Cour des comptes, la Banque nationale bulgare, le Conseil des médias électroniques et la Banque centrale. La plupart d'entre eux étaient en partie élus par l'Assemblée nationale et en partie nommés par d'autres organes externes, par le président ou par le gouvernement, conformément aux lois applicables. Cependant, tous ces organes n'ont pas de base constitutionnelle et la Constitution bulgare ne contient aucune définition de ce qu'est un tel organe. La Commission de Venise a estimé que les organes indépendants de régulation et de contrôle devraient avoir une base constitutionnelle, qui devrait couvrir les garanties de leur indépendance, telles que la procédure de nomination (à la majorité qualifiée au parlement, avec des mécanismes anti-blocage appropriés) et l'inamovibilité de leurs membres, ainsi que la durée de leur mandat. Compte tenu de la diversité de ces institutions, il semblerait plus approprié, au lieu d'avoir une seule disposition générale, d'introduire des dispositions spécifiques pour chaque institution. Bien que cela puisse être quelque peu fastidieux, cela éviterait le problème d'une éventuelle utilisation abusive de la disposition en la considérant comme un mandat ouvert pour créer de nouveaux organes indépendants.

Dans son avis [CDL-AD\(2023\)034](#) sur la réforme constitutionnelle de 2023 au **Chili**, la Commission de Venise a répondu à la question de savoir s'il est préférable, pour une protection efficace des intérêts juridiques des citoyens, de disposer d'organes spécialisés distincts plutôt que d'un organe unitaire doté d'un mandat plus large. Se référant aux Principes de Venise, la Commission a rappelé qu'il est laissé à la discrétion de l'État de décider s'il convient de créer une seule institution du Médiateur, dotée d'une compétence générale, ou plusieurs institutions spécialisées, ou encore une seule institution dotée de divisions internes

spécialisées pour les questions les plus sensibles. L'important est que, dans tous les cas, la Constitution contienne des garanties appropriées d'indépendance de ces institutions par rapport aux autres branches du gouvernement, comme le prévoient les principes de Venise.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)044](#) sur la **Géorgie**, concernant l'immunité du personnel du Service d'enquêtes spéciales (SES) et du Service de protection des données personnelles (PDPS), la Commission de Venise a estimé que le fait de ne pas accorder l'immunité au personnel des services susmentionnés affaiblirait considérablement l'objectif fondamental de l'immunité. Même si les conditions de l'immunité du personnel et de sa révocation peuvent varier ou être plus restreintes que celles régissant l'immunité du chef et que ce dernier peut avoir le pouvoir de lever l'immunité des membres du personnel dans certaines circonstances, il est crucial d'étendre la protection, telle que l'immunité, aux adjoints et au personnel du SES et du SPDP. Par conséquent, la Commission de Venise a recommandé que non seulement le chef du SES et du CEPD, mais aussi les adjoints et le personnel de base, en particulier les inspecteurs en ce qui concerne le CEPD, bénéficient d'une immunité fonctionnelle. En outre, la Commission a constaté que l'autorisation judiciaire de procéder à des mesures d'enquête secrètes, lorsqu'elle est de nature purement formelle, n'est pas une garantie suffisante pour assurer la responsabilité des autorités en charge et qu'un contrôle de suivi exercé par un organe d'experts jouerait un rôle important. Dans le contexte spécifique de la Géorgie, un contrôle combiné par le service de protection des données personnelles et le service d'enquête spécial serait plus efficace pour fournir des garanties effectives contre les abus dans le contexte des mesures d'enquête secrètes.

Certaines institutions peuvent nécessiter, en raison de la nature de leur travail, des dispositions juridiques et institutionnelles spéciales pour leur indépendance et/ou leur autonomie structurelle et opérationnelle, afin d'éviter toute influence politique ou autre sur ces institutions. Il s'agit en effet de conditions essentielles pour les organismes spécialisés dans la lutte contre la corruption. Dans son avis sur la **Géorgie** ([CDL-AD\(2023\)046](#)), la Commission de Venise a examiné ces exigences et constaté que la conception institutionnelle du Bureau de lutte contre la corruption ne prévoyait pas un degré d'indépendance suffisant, concluant qu'il était particulièrement problématique que la nomination et la révocation du chef de ce Bureau soient dans une large mesure entre les mains du Premier ministre. Pour accroître l'indépendance et la perception de neutralité politique de ce Bureau, la Commission de Venise a recommandé que la loi sur la lutte contre la corruption soit modifiée pour exiger un soutien multipartite pour la nomination du chef du Bureau de lutte contre la corruption, pour que toute décision sur la cessation anticipée de son mandat soit prise par le Parlement, au lieu du Premier ministre, et pour modifier les motifs de sa révocation, limitant ainsi le pouvoir discrétionnaire de l'organe de décision.

Dans son avis [CDL-AD\(2023\)038](#) sur le **Kirghizistan**, la Commission de Venise a examiné le projet de loi constitutionnelle sur l'Akyikatchy (Médiateur) et sa conformité avec les normes internationales, en particulier les « Principes de Venise ». Se félicitant du statut constitutionnel conféré au Médiateur, la Commission a accordé une attention particulière aux garanties constitutionnelles, au mandat, à l'élection et à la cessation des pouvoirs, à l'immunité et à l'indépendance institutionnelle de l'institution du Médiateur. La Commission a notamment recommandé d'inscrire dans la constitution l'existence, le mandat et la procédure de base pour l'élection et la révocation du Médiateur et de clarifier les modalités de son interaction avec d'autres mécanismes nationaux de défense des droits humains ; d'étendre le mandat du Médiateur à l'administration publique à tous les niveaux, aux entités privées fournissant des services publics et aux plaignants (dénonciateurs), d'une part, et de limiter son mandat à l'efficacité des procédures et au fonctionnement administratif du système judiciaire, d'autre part. La Commission a également jugé important de veiller à ce que l'institution du Médiateur ne fasse pas partie de la politique étrangère de l'État, que la lutte contre toutes les formes de discrimination et la coopération avec les ONG internationales soient également incluses dans le mandat. En outre, la Commission de Venise a recommandé d'ajouter « haute moralité et

intégrité » aux critères d'éligibilité, en donnant un aperçu des meilleures pratiques internationales à cet égard. Une procédure de sélection transparente, une majorité qualifiée pour l'élection et la révocation, ainsi qu'un mécanisme anti-blocage et un recours judiciaire ont été considérés par la Commission de Venise comme des garanties importantes pour l'indépendance du Médiateur. Enfin, la Commission de Venise a formulé un certain nombre de recommandations visant à améliorer l'indépendance institutionnelle du Médiateur. Elle a notamment recommandé d'aligner l'immunité fonctionnelle du personnel sur celle du Médiateur, de clarifier le statut juridique et le mandat des institutions régionales, de permettre au Médiateur de recruter son personnel et d'améliorer l'indépendance budgétaire.

### ***Justice constitutionnelle***

Dans son avis [CDL-AD\(2023\)039](#) concernant les projets d'amendements à la Constitution de la **Bulgarie**, la Commission a noté que la Constitution amendée introduisait une majorité de deux tiers de ses membres pour l'élection des quatre juges élus à la cour constitutionnelle par l'Assemblée nationale. La Commission a noté dans ses précédents avis qu'il est nécessaire de garantir l'indépendance des juges de la cour constitutionnelle et d'impliquer différents organes de l'État et forces politiques dans le processus de nomination afin que les juges soient perçus comme étant plus que l'instrument de l'une ou l'autre force politique. Il a également rappelé l'importance de prévoir des mécanismes anti-blocage afin d'assurer le fonctionnement des institutions de l'État. En ce qui concerne l'accès à la cour constitutionnelle, les amendements ont introduit une plainte constitutionnelle individuelle directe, garantissant un contrôle civil sur les activités du Parlement, afin que les lois adoptées ne violent pas les droits constitutionnels des citoyens. En outre, le projet prévoit la possibilité pour les juridictions inférieures de saisir directement la cour constitutionnelle sur la constitutionnalité d'une loi applicable à un cas spécifique. La Commission s'est félicitée de l'introduction du droit de recours individuel, qui renforce les droits individuels. Toutefois, la formulation utilisée dans les projets d'amendements mériterait d'être clarifiée. Il est en effet important de préciser qu'ils ne prévoient pas d'*actio popularis*.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)034](#) sur la réforme constitutionnelle de 2023 au **Chili**, la Commission de Venise a évalué le contrôle *ex ante* de la constitutionnalité proposé par le Tribunal constitutionnel. La Commission a salué la réintroduction d'un contrôle *ex ante* substantiel de la constitutionnalité des traités internationaux, la prévention de l'incompatibilité entre la Constitution et les traités internationaux étant l'un des principaux objectifs du contrôle *ex ante*. La Commission de Venise a également noté que le contrôle *ex ante prévu* dans le projet de constitution répondait suffisamment aux risques éventuels de politisation du travail du Tribunal constitutionnel, notamment en prévoyant que le contrôle *ex ante* n'a lieu qu'après l'approbation finale de la loi et/ou l'envoi de la communication informant de l'approbation du traité par le Congrès national.

Dans le même avis, la Commission de Venise s'est également penchée sur la composition et le mode d'élection des membres du Tribunal constitutionnel. La Commission de Venise s'est félicitée du nombre impair de juges proposé, qui permet au Président du Tribunal de se concentrer sur ses tâches administratives et évite le problème d'une égalité des voix et d'une voix prépondérante controversée de la part du Président. En ce qui concerne le mode de nomination des juges, la Commission de Venise a noté qu'un système « distributif », qui répartit les pouvoirs électifs ou de nomination entre les trois principales branches du pouvoir, garantirait en principe une plus grande légitimité démocratique qu'un système « successif ». En effet, si dans un système « successif » tel que celui prévu dans le projet de Constitution au Chili, les trois pouvoirs sont formellement impliqués dans la sélection des juges constitutionnels, les pouvoirs substantiels sont concentrés entre les mains d'un seul pouvoir (le Président), ce qui accroît le risque que la nomination des juges soit perçue comme une expression forte de la volonté politique.

Il convient de noter qu'en 2023, la Commission de Venise a achevé ses travaux concernant les projets d'amendement sur la sélection concurrentielle des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle d'**Ukraine**. Une analyse [CDL-PI\(2023\)002](#) réalisée par les rapporteurs et approuvée par le Bureau de la Commission de Venise a conclu que deux recommandations essentielles de l'avis de décembre 2022 concernant le rôle du Groupe consultatif d'experts (GCE) dans le processus de sélection susmentionné n'ont pas été suivies par la loi adoptée en décembre 2022. Dans son avis de suivi [CDL-AD\(2023\)022](#), la Commission de Venise, regrettant que sa recommandation d'ajouter un septième membre au GCE n'ait pas été suivie, s'est toutefois félicitée des améliorations significatives proposées en réponse à ses principales recommandations. La Commission a néanmoins recommandé de supprimer du projet de loi la disposition relative à l'ordre de vote pour l'élection par le Congrès des juges, de préciser que les noms des membres du Collège qui ont voté en faveur de chaque candidat dans la phase de classement doivent également être publiés et de spécifier que les décisions du Collège des juges ne peuvent être contestées que pour des raisons formelles et non sur le fond. Le processus a été finalisé par l'avis de suivi urgent [CDL-AD\(2023\)042](#), dans lequel la Commission a conclu avec satisfaction que ses principales recommandations avaient été suivies dans la loi adoptée le 27 juillet 2023 et, par conséquent, a chargé son Bureau de transmettre sans délai aux autorités ukrainiennes les noms d'un candidat membre et d'un candidat membre suppléant du Collège des anciens combattants.

## 2. Droits et libertés fondamentales

La Commission de Venise a adopté un certain nombre d'avis et de mémoires *amicus curiae* fournissant à ses États membres des recommandations pour renforcer la protection des droits et libertés fondamentales, y compris, en particulier, des enquêtes efficaces sur les violations du droit à la vie et du droit de ne pas être torturé, du droit à un procès équitable, de la liberté d'expression, de réunion et d'association et de l'interdiction de la discrimination. Dans ce contexte, la Commission s'est appuyée sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, tout en contribuant à sa diffusion et à son intégration au niveau national.

### ***Fonctionnement des normes en matière de droits humains - questions générales***

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)034](#) sur la réforme constitutionnelle de 2023 au **Chili**, la Commission de Venise a évalué la compatibilité de l'objectif du projet de constitution d'établir un État de droit social et démocratique avec le principe de subsidiarité. La Commission de Venise a noté que si le premier est avant tout une affirmation des résultats recherchés, la subsidiarité est avant tout une expression des moyens à employer et, en tant que telle, il n'y a pas d'incompatibilité. La subsidiarité peut être un outil légitime et efficace pour réaliser des objectifs sociaux plus larges tout en respectant les droits, les libertés et les devoirs mentionnés dans le texte. En ce qui concerne la référence à l'obligation de l'État d' « éliminer les obstacles » qui empêchent ou rendent plus difficile la réalisation de la liberté, des droits et de l'égalité des personnes, la Commission de Venise a noté que, bien qu'il ne s'agisse pas d'une spécification obligatoire des responsabilités de l'État, elle peut certainement exprimer un choix politique légitime de la part d'un pouvoir constituant, compte tenu également du droit constitutionnel comparé.

L'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)032](#) concernait le projet de loi sur le système judiciaire anticorruption en **République de Moldova**. La Commission et la DGI ont rappelé la recommandation (2004)5 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes énoncées dans la CEDH et ont proposé que les autorités procèdent systématiquement à une vérification de la compatibilité avec la CEDH avant l'adoption de chaque projet de loi et qu'elles rendent publique la vérification en question.

### ***Enquêtes efficaces sur les allégations de violation du droit à la vie ou du droit de ne pas être soumis à la torture***

Dans son avis [CDL-AD\(2023\)039](#) concernant le projet d'amendements à la Constitution de la **Bulgarie**, la Commission a noté que l'un des amendements stipulait qu'en présence d'allégations d'un crime commis par un procureur général, l'enquête est menée par un procureur spécial, qui a occupé le poste d'un juge principal selon une procédure déterminée par la loi. Cette mesure visait à apporter une solution à la question de la responsabilité du procureur général, soulevée notamment par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kolevi c. Bulgarie*. La Commission a estimé que les amendements constitutionnels proposés permettraient la création d'un mécanisme spécifique de poursuites indépendantes, surmontant les limites des changements apportés par une législation de niveau inférieur. Cette disposition devrait être complétée par des dispositions législatives relatives à la nomination, à la responsabilité et au contrôle des décisions du procureur spécial, qui diffèrent des dispositions applicables aux procureurs ordinaires. La Commission a estimé que la Constitution devrait identifier l'organe de nomination.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)044](#) sur la loi relative au service spécial d'enquête (SES) en **Géorgie**, la Commission a rappelé que la Cour européenne des droits de l'homme avait constaté plusieurs violations de la CEDH commises par la Géorgie en raison d'enquêtes inefficaces sur des allégations de violation du droit à la vie et du droit de ne pas être soumis à la torture. La Commission a noté que les pouvoirs étendus du procureur pour décider de la compétence du SES, combinés à l'exclusion des procureurs en général des attributions du SES pour certains crimes graves, et du procureur en chef pour tous les crimes, mettaient en péril l'indépendance et l'efficacité du SES, et tendaient à saper les fonctions premières du SES. La Commission a recommandé de réviser l'article 19 de la loi modifiée sur le SES, ainsi que d'autres lois le cas échéant, afin d'accorder au SES le pouvoir d'engager des poursuites, le pouvoir de transférer des affaires à sa juridiction, ainsi que le pouvoir d'ouvrir et de clôturer des enquêtes. Il a également été recommandé d'étendre la compétence du SES aux crimes liés à des violations graves des droits humains qui auraient été commises par des hauts fonctionnaires, et de préciser dans la loi que les infractions mentionnées à l'article 19, paragraphe 1, point d), de la loi modifiée sur le SES ne feront l'objet d'une enquête par le SES que si elles sont commises par des représentants des forces de l'ordre, afin de ne pas détourner l'attention du SES de sa mission première, qui est d'enquêter efficacement sur les crimes impliquant des agents chargés de l'application de la loi.

### ***Droit à un procès équitable***

Dans le mémoire *amicus curiae* [CDL-AD\(2023\)002](#) et l'avis [CDL-AD\(2023\)003](#), la Commission a discuté de la conception institutionnelle de la Cour de **Bosnie-Herzégovine** et de son impact sur l'indépendance des juges. Le mémoire *amicus curiae* examinait la question de savoir si la conception de la chambre d'appel en tant que division interne de la Cour de Bosnie-Herzégovine et non en tant que juridiction distincte violait le « principe du double degré de juridiction ». Elle a également examiné la question de savoir si les pouvoirs apparemment étendus du président de la cour pour affecter des juges aux divisions de première instance et d'appel et leur attribuer des affaires violaient l'indépendance institutionnelle et individuelle des juges garantie par l'art. 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Commission a conclu que ni l'article 6 § 1 ni l'article 2 du Protocole no. 7 de la Convention européenne n'exige que les recours soient entendus par une juridiction entièrement distincte et que la jurisprudence de la Cour européenne relative à l'article 6 ne précise pas les formes institutionnelles de l'exercice d'un recours auprès d'une « juridiction supérieure ». Par conséquent, la Commission a estimé que les normes internationales ne limitent pas le pouvoir discrétionnaire de la Bosnie-Herzégovine de maintenir un système dans lequel les appels sont examinés par une division distincte au sein du même tribunal si elle possède tous les attributs d'un organe judiciaire. Sur la question des pouvoirs potentiellement étendus du Président de

la cour pour affecter des juges aux différentes divisions et leur attribuer des affaires, la Commission de Venise a conclu que la Décision sur la détermination des critères directeurs adoptée par le Président en juillet 2022 - si elle est mise en œuvre correctement - peut être considérée comme ayant imposé des contraintes sur le pouvoir discrétionnaire du Président.

Dans les avis de suivi [CDL-AD\(2023\)006](#) et [CDL-AD\(2023\)033](#) concernant les tribunaux communs de **Géorgie**, la Commission de Venise a souligné l'importance de garantir un droit de recours effectif dans les procédures de nomination des juges. Les instructions de la Cour suprême suite à l'examen de ces recours doivent être obligatoires pour le Haut Conseil de la Justice ; le caractère contraignant des décisions et des instructions de la cour suprême doit être expressément indiqué dans la loi. Lorsque la disposition de la loi indique que le Haut Conseil de Justice « prend en considération » les décisions de la cour suprême, cela a été considéré comme insuffisant car « prendre en considération » ne signifie pas nécessairement respecter et suivre les décisions de la cour suprême.

Dans les avis conjoints [CDL-AD\(2023\)005](#), [CDL-AD\(2023\)023](#) et [CDL-AD\(2023\)035](#) sur la **République de Moldova**, la Commission de Venise et la DGI ont reconnu que des niveaux de corruption extrêmement élevés peuvent justifier des solutions tout aussi radicales, telles que l'examen des juges en exercice, mais qu'elles ne devraient être utilisées qu'en dernier recours. Même en supposant que l'examen complet est justifié et ne sera pas répété à l'avenir, il comporte des risques pour l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires et de poursuites. Ces risques peuvent être atténués si certaines garanties sont mises en place. Ils ont estimé qu'il était important de préciser une série de garanties procédurales applicables aux procédures de filtrage judiciaire, notamment le droit à une participation effective à la procédure, le droit de demander une audience privée et le droit à une décision motivée. En outre, dans de tels cas, les juges et les procureurs concernés devraient avoir une chance réelle de réfuter les présomptions liées à la richesse inexplicée et devraient être en mesure de présenter les « preuves inaccessibles » ou la défense de la propriété de bonne foi. Il est essentiel que les décisions de révocation des juges et des procureurs puissent faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême de justice, qui serait habilitée à résoudre définitivement le litige.

Dans son avis urgent [CDL-AD\(2023\)037](#) concernant la **Pologne**, la Commission a examiné la loi « relative à la commission d'État chargée d'enquêter sur l'influence russe sur la sécurité intérieure de la République de Pologne au cours de la période 2007-2022 ». La Commission a noté que plusieurs des garanties d'un procès équitable au sens de l'article 6 de la CEDH n'étaient pas respectées dans le cadre de la procédure prévue par la loi. Entre autres, les personnes examinées par la Commission d'État ne pouvaient pas refuser de témoigner ou de fournir des preuves, ce qui contredisait le privilège de ne pas s'incriminer soi-même. En outre, ces personnes ne bénéficiaient pas des garanties du droit de la défense, telles que le droit d'avoir un avocat ou le droit à l'aide juridictionnelle. La Commission d'État peut également lever le secret notarial, le secret de l'avocat, le secret du conseil juridique, le secret médical ou le secret journalistique si cela est nécessaire pour protéger des intérêts importants de la République de Pologne ou pour protéger la sécurité intérieure, et s'il est excessivement difficile d'établir les circonstances sur la base d'autres éléments de preuve. Il appartenait à la Commission d'État de déterminer si ces conditions étaient remplies. La Commission de Venise a noté que la loi ne reconnaissait pas l'importance particulière de ces formes de secret professionnel et qu'elle était donc en contradiction avec les normes internationales.

Dans l'avis conjoint de suivi [CDL-AD\(2023\)027](#) sur l'**Ukraine**, la Commission de Venise et la DGI ont déconseillé l'utilisation de détecteurs de mensonges dans les procédures relatives à la carrière judiciaire, y compris les procédures disciplinaires ou de filtrage. Elles ont observé que l'utilisation de cette technique devrait être assortie de garanties procédurales fondamentales et qu'il devrait exister un recours effectif contre l'utilisation de détecteurs de mensonges et les décisions fondées sur cette utilisation.

***Droit au respect de la vie privée et familiale et des libertés d'expression, de réunion et d'association***

L'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH [CDL-AD\(2023\)007](#) sur la loi sur les partis politiques de l'**Azerbaïdjan** portait sur la législation déjà en vigueur. La loi a été adoptée par le Parlement le 16 décembre 2022 et a remplacé la loi précédente du 3 juin 1992 qui avait été évaluée par la Commission de Venise. La nouvelle loi répond en partie à certaines recommandations antérieures, par exemple dans le domaine du financement des partis et de son contrôle. Cependant, plusieurs autres recommandations antérieures n'ont pas été prises en compte et, surtout, la nouvelle loi introduit un certain nombre de nouvelles dispositions qui risquent d'avoir des effets encore plus néfastes sur le pluralisme dans le pays, notamment en ce qui concerne les points suivants l'augmentation du nombre minimum de membres du parti de 1 000 à 5 000 ; la nécessité pour les partis politiques déjà enregistrés de se réenregistrer ; la longueur des délais et la lourdeur de la procédure prévue pour la création et l'enregistrement des partis politiques ; l'interdiction de faire fonctionner un parti politique sans enregistrement auprès de l'État ; la réglementation excessive des structures et des opérations internes des partis ; le contrôle excessif exercé par le ministère de la justice sur les activités des partis et sur les registres des membres des partis politiques ; la possibilité de suspendre les activités d'un parti politique ou même de dissoudre un parti dans des cas n'impliquant pas de violations graves des actes juridiques par un tel parti.

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)016](#), la Commission et l'OSCE/BIDDH ont examiné le projet de loi de la Republika Srpska, **Bosnie-Herzégovine**, sur le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif (OBNL). Le projet de loi vise à réglementer la portée des activités autorisées des NPO, en leur interdisant notamment de mener des « activités politiques » et en exigeant qu'elles s'inscrivent dans un registre spécial et que tous leurs documents comportent la marque « NPO ». Il a été noté que le projet de loi n'était pas basé sur des consultations avec les associations et autres personnes potentiellement affectées par l'adoption de ce nouveau texte législatif. L'absence de consultations est contraire aux normes du BIDDH et de la Commission de Venise. Il a également été considéré que les raisons de l'élaboration du projet de loi n'étaient pas claires et ne reposaient pas sur une évaluation des risques ou une consultation des associations et des autres personnes potentiellement concernées. Le projet de loi est rédigé dans des termes excessivement vagues et ambigus. Ces termes étaient susceptibles de contrevenir à l'exigence selon laquelle toute restriction du droit à la liberté d'association doit être prescrite par la loi, ce qui implique d'être prévisible. En outre, le risque est grand que les dispositions relatives à l'interdiction de l'activité des ASBL en raison d'actes contraires à ses dispositions, quelle que soit leur gravité, soient appliquées sans tenir compte du principe de proportionnalité. Le projet de loi ne contenait pas non plus de dispositions garantissant l'accès à des voies de recours effectives pour contester ou demander un réexamen des décisions prises dans le cadre de sa mise en œuvre et susceptibles de porter atteinte à la liberté d'association. En conséquence, les autorités de la Republika Srpska ont été invitées à reconsidérer entièrement son adoption et à engager de nouvelles consultations avec toutes les parties prenantes en vue de garantir la liberté d'association.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)034](#) sur la réforme constitutionnelle de 2023 au **Chili**, la Commission de Venise a noté que les projets de dispositions prévoyant qu'un sénateur ou un député qui démissionne de son parti politique ou qui est sanctionné par l'expulsion du parti qui a présenté sa candidature, cesse d'exercer son mandat, n'étaient pas conformes aux normes d'un État constitutionnel et démocratique régi par l'État de droit.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)044](#) sur les lois relatives au service spécial d'enquête et à la protection des données à caractère personnel en **Géorgie**, la Commission a rappelé que les mesures d'enquête secrètes sont des instruments extrêmement intrusifs qui font peser de

graves menaces sur divers droits humains et libertés fondamentales, y compris le droit au respect de la vie privée. La Commission a constaté que l'autorisation judiciaire d'exécuter des mesures d'enquête secrètes, lorsqu'elle est de nature purement formelle, n'est pas une garantie suffisante pour assurer la responsabilité des autorités en charge et qu'un contrôle de suivi exercé par un organe d'experts jouerait un rôle important. Dans le contexte spécifique de la Géorgie, un contrôle combiné du service de protection des données personnelles et du service d'enquête spécial serait plus efficace pour fournir des garanties effectives contre les abus dans le cadre des mesures d'enquête secrètes.

Dans les avis de suivi [CDL-AD\(2023\)006](#) et [CDL-AD\(2023\)033](#) sur la **Géorgie**, la Commission de Venise a traité des motifs de responsabilité disciplinaire des juges fondés sur la violation du principe de neutralité politique. Compte tenu de l'importance de la liberté d'expression dans une société démocratique, la Commission a recommandé de limiter ces motifs de responsabilité disciplinaire aux violations manifestes du principe de neutralité politique, tout en laissant une place aux commentaires des juges sur les questions liées aux réformes du système judiciaire. La Commission a ensuite observé que les principes de démocratie, de séparation des pouvoirs et de pluralisme appellent à la liberté des juges de participer aux débats d'intérêt public dans le respect des principes d'indépendance et d'impartialité.

Le droit au respect de la vie privée a également été abordé dans l'avis [CDL-AD\(2023\)046](#) sur le Bureau anti-corruption de **Géorgie**. Tout d'abord, la loi prévoyait un test de dépistage de drogues obligatoire pour certains hauts fonctionnaires, les résultats de ce test devant être publiés sur le site web du Bureau anti-corruption. La Commission de Venise a estimé qu'il pouvait y avoir des raisons impérieuses et légitimes à cette ingérence dans l'article 8 de la CEDH. Toutefois, l'objectif poursuivi (étant donné que la loi est muette à ce sujet) et la proportionnalité de cette mesure (en particulier si l'on considère que les résultats seront publiés) soulèvent des questions. La Commission a recommandé de clarifier davantage ou de supprimer de la loi la disposition relative au dépistage des drogues. Deuxièmement, en ce qui concerne la publication des déclarations détaillées de patrimoine et d'intérêts, la Commission a recommandé d'inclure dans la loi des références précises et explicites aux dispositions pertinentes de la législation sur la protection des données.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)040](#) sur le projet de loi du **Kirghizistan** sur les médias, la Commission de Venise a souligné qu'en tant qu'État partie au PIDCP, le **Kirghizistan** doit aligner les cadres législatif et administratif concernant la régulation des médias sur l'article 19 du PIDCP. Lorsqu'un État partie impose des restrictions à l'exercice de la liberté d'expression, celles-ci ne doivent pas mettre en péril le droit lui-même. Par conséquent, la Commission de Venise a souligné que la relation entre le droit et la restriction et entre la norme et l'exception ne doit pas être inversée. La Commission a noté que si la version examinée du projet de loi était adoptée, elle pourrait conduire à des violations des droits à la liberté d'expression et avoir de graves conséquences pour les médias en tant qu'organe de surveillance publique dans le pays. La Commission de Venise a donc recommandé une révision complète du projet de loi, englobant les recommandations formulées dans le présent avis.

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)005](#) sur l'évaluation externe des juges et des procureurs en **République de Moldova**, la Commission de Venise et la DGI ont observé que le champ d'application de l'exercice de contrôle était large puisqu'il pouvait porter sur le comportement, les biens, la richesse et les dépenses des juges/procureurs et des personnes qui leur sont affiliées. Compte tenu de l'impact d'un exercice aussi large sur la vie privée des juges et des procureurs, la loi doit fixer des limites quant au type d'informations qui peuvent être demandées et obtenues par les organes de contrôle. En particulier, la loi ne doit pas contenir d'exceptions concernant les informations potentiellement auto-incriminantes, les informations privilégiées (couvertes par le secret professionnel), les informations médicales ou d'autres informations de nature privée.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)008](#) sur le Service de renseignement et de sécurité de la **République de Moldova**, la Commission de Venise a souligné l'interférence inévitable des actions des services de sécurité avec les droits individuels, y compris le droit au respect de la vie privée et familiale. Des garanties supplémentaires devraient être incluses dans la loi, exigeant notamment qu'une forme de contrôle par un juge ou un organe indépendant soit toujours assurée au moins avant l'action (autorisation), pendant l'action (surveillance continue) ou après l'achèvement de l'action (contrôle *ex post*), que des exceptions spécifiques à la mise en œuvre des mesures de renseignement soient prévues pour les avocats et les journalistes, que lorsqu'une mesure est connue d'une personne ciblée, il devrait être possible de contester cette mesure devant une autorité de recours indépendante compétente et que la législation sur la protection des données devrait également s'appliquer aux activités de contre-espionnage, avec des exceptions étroitement définies. Dans son avis de suivi [CDL-AD\(2023\)041](#), la Commission de Venise s'est félicitée que la plupart de ces recommandations aient été mises en œuvre avec l'adoption des lois sur le service de renseignement et de sécurité et sur les activités de contre-renseignement.

L'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)032](#) concernait le projet de « loi sur le système judiciaire anti-corruption et sur la modification de certains actes normatifs » de la **République de Moldova**. La Commission et la DGI ont notamment examiné un projet de disposition prévoyant deux mesures majeures concernant les juges anti-corruption : a) la vérification annuelle complète de toutes les déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels ; b) le contrôle du mode de vie des juges, y compris des membres de leur famille. En ce qui concerne le point a), il a été rappelé que, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, lorsqu'un système de diffusion des données relatives aux contribuables est mis en place, les autorités nationales compétentes doivent procéder à une mise en balance adéquate des intérêts et des facteurs concurrents, tels que l'intérêt public de la diffusion des informations en question et les répercussions sur la vie privée des personnes concernées et le risque d'atteinte à cette vie privée. En ce qui concerne le point b), il a été souligné qu'une telle ingérence dans le droit au respect de la vie privée ou familiale des juges sera contraire à l'article 8 de la CEDH, à moins qu'elle ne puisse être justifiée au titre du paragraphe 2 de l'article 8 comme étant « prévue par la loi », poursuivant un ou plusieurs des buts légitimes qui y sont énumérés, et étant « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre le ou les buts concernés.

Dans l'avis urgent [CDL-AD\(2023\)037](#) concernant la **Pologne**, la Commission a examiné la loi « relative à la Commission d'État chargée d'enquêter sur l'influence russe sur la sécurité intérieure de la République de Pologne au cours de la période 2007-2022 ». La Commission a noté avec préoccupation qu'étant donné l'étendue du mandat de la Commission d'État, le fonctionnement de ce nouvel organe pourrait interférer avec la jouissance de plusieurs droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. Les plus évidents sont le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la CEDH) - par exemple, l'atteinte à la réputation résultant de la découverte qu'une personne a agi « sous influence russe », le droit à la liberté d'expression (article 10 de la CEDH) - en ce qui concerne le travail de la Commission d'État à l'égard des médias et la diffusion de « fake news », le droit à la liberté de réunion et d'association (article 11 de la CEDH) - en ce qui concerne le travail de la Commission d'État à l'égard d'« associations ou de fondations », Le droit à la liberté de réunion et d'association (article 11 de la CEDH) - en ce qui concerne les travaux de la Commission d'État à l'égard des « associations ou fondations », des « syndicats, syndicats ou organisations d'employeurs » et des « partis politiques », ainsi que l'interdiction de la discrimination (article 14 de la CEDH) - étant donné que les travaux de la Commission d'État pourraient entraîner une discrimination fondée sur l'opinion politique, l'origine nationale ou l'association avec une minorité nationale, en raison des pouvoirs étendus et du manque de contrôle et de responsabilité de la Commission d'État. La Commission a souligné que les ingérences dans les droits garantis par les articles 8, 10 et 11 de la CEDH ne peuvent être justifiées que dans la mesure où elles satisfont aux exigences prévues aux deuxièmes

paragraphes de ces articles (elles poursuivent un but légitime, sont prévues par la loi, proportionnées au but légitime poursuivi et nécessaires dans une société démocratique).

Dans l'avis conjoint de suivi [CDL-AD\(2023\)027](#) sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges en **Ukraine**, la Commission de Venise et la DGI se sont inquiétées du fait que le nouveau type de « contrôle des tribunaux » proposé (qui revient à évaluer l'intégrité des juges et leur respect des normes disciplinaires) donnerait aux autorités un large pouvoir discrétionnaire qui comporterait de sérieux risques de violation du droit au respect de la vie privée et familiale. En outre, le projet de loi ne contient aucune disposition relative à la conservation des informations obtenues à la suite d'un contrôle. Or, cette conservation ne pourrait être nécessaire que pendant une période limitée, lorsque le contrôle et la procédure correspondante sont en cours. En outre, le projet de loi ne traite pas de la question de savoir qui peut accéder aux informations et s'il est possible de demander la suppression de certaines informations.

Les ingérences dans le droit au respect de la vie privée et familiale et des libertés d'expression, de réunion et d'association ont été examinées dans plusieurs avis sur le projet de loi sur la désoligarchisation de la **Géorgie** (avis intérimaire [CDL-AD\(2023\)009](#) et avis final [CDL-AD\(2023\)017](#)), le projet de loi sur la limitation de l'influence économique et politique excessive dans la vie publique (désoligarchisation) de la **République de Moldova** (avis intérimaire [CDL-AD\(2023\)010](#) et avis final [CDL-AD\(2023\)019](#)), et la loi sur la prévention des menaces pour la sécurité nationale liées à l'influence excessive de personnes ayant un poids économique et politique important dans la vie publique (oligarques) de l'**Ukraine** ([CDL-AD\(2023\)018](#)). Dans ces avis, la Commission de Venise a identifié deux approches : une « approche systémique », nécessitant l'adoption et le renforcement d'outils juridiques et d'institutions dans différents domaines (médias, lutte contre les monopoles, lutte contre la corruption, partis politiques, élections, fiscalité, lutte contre le blanchiment d'argent, etc.) de manière globale et coordonnée, et une « approche personnelle », selon laquelle les personnes sont désignées comme des « oligarques » par l'application de critères spécifiques, entraînant des conséquences spécifiques et plutôt punitives pour les personnes concernées, ce qui porte atteinte à plusieurs droits humains. La loi ukrainienne, ainsi que les projets de loi géorgiens et moldaves qui s'en inspirent, poursuivent cette « approche personnelle », une nouveauté, sans équivalent connu dans les autres États membres de la Commission de Venise. Alors que dans son avis sur l'Ukraine ([CDL-AD\(2023\)018](#)), son avis intérimaire ([CDL-AD\(2023\)009](#)) et son avis final ([CDL-AD\(2023\)017](#)) sur la Géorgie et son avis intérimaire sur la Moldova ([CDL-AD\(2023\)010](#)), la Commission de Venise a considéré que la loi ukrainienne était la plus appropriée pour la protection des droits humains, la Commission de Venise a estimé que la loi ukrainienne et les projets de loi de la Géorgie et de la République de Moldova poursuivaient un objectif légitime en cherchant à lutter contre l'oligarchisation, l'imprécision des critères utilisés pour désigner une personne en tant qu'« oligarque », le large pouvoir discrétionnaire de l'organe de décision dans l'interprétation et l'application de ces critères et l'absence de proportionnalité et de prise en compte d'autres mesures moins intrusives (ainsi que, plus spécifiquement pour la Géorgie et l'Ukraine, le manque d'indépendance/impartialité de l'organe de décision et l'absence de garanties d'une procédure régulière et de recours effectifs pour les personnes désignées comme « oligarques ») ont rendu difficile la justification de ces atteintes à plusieurs droits humains. La Commission de Venise a donc estimé que les mesures proposées par la loi ukrainienne et le projet de loi géorgien (et initialement le projet de loi de la République de Moldova) étaient difficilement compatibles avec les articles 8, 10 et 11 de la CEDH. Elle a donc recommandé dans ses avis d'adopter une « approche systémique » plutôt qu'une « approche personnelle ». Dans son avis final sur la République de Moldova ([CDL-AD\(2023\)019](#)), la Commission de Venise s'est félicitée de la décision des autorités moldaves d'abandonner le projet de loi et de se concentrer sur cette « approche systémique ».

Dans ce contexte, il convient de noter que les 7 et 8 décembre 2023 à Cologne, la Commission de Venise et l'Académie pour la protection européenne des droits de l'homme ont organisé une conférence internationale<sup>7</sup> intitulée « *Argent et démocratie - une relation difficile* ». L'événement a rassemblé des membres de la Commission de Venise, des politiciens, des universitaires, des représentants d'organisations internationales et des journalistes de différents pays. La conférence a exploré les moyens d'exposer, de surveiller, de contenir, voire d'empêcher l'influence indue des grandes fortunes sur la prise de décision démocratique. Comme convenu lors de la 137<sup>e</sup> session plénière de la Commission de Venise, la conférence de Cologne débouchera sur l'élaboration d'une liste de contrôle de l'influence de l'argent sur la démocratie, comme l'a demandé le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).

### ***Égalité, non-discrimination et minorités nationales***

Dans son avis [CDL-AD\(2023\)003](#) sur le projet de loi sur la Cour de **Bosnie-Herzégovine**, la Commission de Venise a recommandé de ne pas organiser les tribunaux strictement en fonction de critères ethniques, mais de prévoir que la composition du pouvoir judiciaire au niveau de l'État reflète la diversité de la société de Bosnie-Herzégovine et que le pouvoir judiciaire soit généralement représentatif des peuples de Bosnie-Herzégovine, comme l'exige la Constitution de Bosnie-Herzégovine.

L'avis sur la loi sur les minorités nationales (communautés) d'**Ukraine** [CDL-AD\(2023\)021](#) a recommandé d'étendre le droit d'organiser des événements dans les langues minoritaires à toutes les personnes ; de supprimer l'obligation prévue à l'article 10(3) de prévoir l'interprétation en ukrainien des informations sur les événements publics à la demande des visiteurs (spectateurs), ou du moins de la reconsidérer à la lumière du principe de proportionnalité ; de reconsidérer les obligations liées à la publication de livres et aux librairies, à la lumière du principe de proportionnalité ; assurer une plus grande sécurité juridique concernant la possibilité de faire traduire les inscriptions officielles (article 10(7)) et les informations générales (article 10(8)) dans une langue minoritaire ; prévoir dans la loi elle-même des critères pour l'adoption de la méthodologie, afin de garantir l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec les autorités administratives, conformément à l'article 10 de la FCNM et aux engagements ratifiés par l'Ukraine au titre de l'article 10(2) et 10(4) de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a également réitéré ses recommandations concernant d'autres lois qu'elle avait déjà évaluées : utiliser la langue minoritaire et le traitement différencié des langues minoritaires, à la lumière des précédents avis de la Commission de Venise (le cas échéant après la fin de la loi martiale) ; garantir le droit d'accès aux médias dans les langues minoritaires ; reporter et reconsidérer la transformation progressive du système scolaire dans les langues minoritaires.

Alors que la plupart des recommandations formulées dans l'avis précédent ont été suivies - par exemple, celles relatives aux définitions, aux centres de minorités nationales et aux critères de la méthodologie pour l'utilisation des langues minoritaires - l'avis de suivi [CDL-AD\(2023\)028](#) a réitéré les principales recommandations en suspens concernant : (1) l'absence de mesures garantissant la liberté d'expression et le droit des minorités à jouir de leur propre culture et à utiliser leur propre langue dans le domaine des médias ; (2) l'obligation de fournir du matériel de campagne électorale à la fois en ukrainien et dans les langues minoritaires ; (3) outre la question des manuels scolaires, les recommandations relatives à l'éducation.

---

<sup>7</sup><https://www.coe.int/fr/web/portal/international-conference-money-and-democracy>

### ***Droit à un recours effectif***

Dans son avis [CDL-AD\(2023\)039](#) concernant les projets d'amendements à la Constitution de la **Bulgarie**, la Commission a noté que les pouvoirs liés à la nomination, à la promotion, au transfert, à la révocation et à la discipline des juges et des procureurs sont concentrés au sein des conseils de la magistrature et du parquet, ce qui est positif. En ce qui concerne le contrôle juridictionnel, la Commission a noté qu'il devrait être possible de faire appel devant un tribunal indépendant des décisions des organes disciplinaires, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, en ce qui concerne la portée de ce contrôle en appel, la Commission de Venise a souligné que l'organe d'appel devrait agir avec déférence à l'égard du conseil de la magistrature. Ceci est *a fortiori* vrai si le conseil disciplinaire est lui-même un organe indépendant et si la procédure devant lui offre les garanties d'un procès équitable - dans ce cas, la nécessité d'un contrôle par un tribunal indépendant devient moins pertinente.

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)032](#) sur le projet de loi sur le système judiciaire anti-corruption de la **République de Moldova**, la Commission et la DGI ont noté qu'il n'était pas clair si les décisions de nomination concernant les juges anti-corruption pouvaient faire l'objet d'un réexamen. Il a été rappelé qu'en vertu de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, « un candidat [juge] non retenu devrait avoir le droit de contester la décision, ou au moins la procédure en vertu de laquelle la décision a été prise ». Le CCJE a adopté la même position dans son avis n° 21(2018) Prévenir la corruption des juges, notant que le droit de contester les décisions de nomination vise à « garantir l'objectivité et la transparence du processus ». Ainsi, la Commission et la DGI ont recommandé que le projet de loi contienne une référence croisée à la législation applicable (Code administratif) qui, selon les remarques écrites des autorités, prévoit le réexamen des décisions du CSM.

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)029](#) sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif aux **Pays-Bas**, la Commission et la DGI ont noté que le système disciplinaire ne prévoit pas de droit de recours pour contester la décision disciplinaire de la Cour suprême et la sanction subséquente concernant les conseillers de la section du contentieux. Etant donné que la Commission de Venise et la Cour européenne ont constamment recommandé un droit de recours contre les décisions relatives aux sanctions disciplinaires, cette garantie devrait être respectée lorsque la décision en première instance est prise par la cour suprême en tant que plus haute juridiction.

### **3. Élections libres et partis politiques**

En 2023, la Commission est restée active dans le domaine électoral, conseillant les États, par le biais d'avis et de mémoires *amicus curiae*, sur diverses questions importantes concernant notamment les réformes des codes électoraux, les règles de procédure dans les parlements, les restrictions au droit à des élections libres et le fonctionnement des partis politiques qui jouent un rôle fondamental dans la vie démocratique.

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)030](#) sur les projets d'amendements au Code électoral et à la législation connexe de l'**Arménie**, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont noté que les projets d'amendements comportaient des améliorations techniques mais ne tenaient pas compte de plusieurs recommandations antérieures. L'avis formulait de nouvelles recommandations, entre autres, concernant : la réglementation des élections en situation d'urgence ; la publication des listes électorales ; la double structure institutionnelle de contrôle du financement politique, qui n'a pas prouvé son efficacité ; la question de la radiation des candidats et des listes de partis. En outre, bien que les efforts constants de l'Arménie pour réformer son système constitutionnel et électoral soient les bienvenus, des amendements trop

fréquents à la législation électorale pourraient rendre la loi moins prévisible et créer une incertitude juridique.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)039](#) concernant les projets d'amendements à la Constitution de la **Bulgarie**, la Commission a abordé la question du droit d'éligibilité des personnes ayant une double nationalité. Elle a noté que le Code de bonne conduite en matière électorale se réfère à la Convention européenne sur la nationalité, qui prévoit à l'article 17 que « les ressortissants d'un État partie possédant une autre nationalité ont, sur le territoire de cet État partie où ils résident, les mêmes droits et les mêmes devoirs que les autres ressortissants de cet État partie ». La Bulgarie a émis une réserve sur l'article 17 lors de la ratification de la Convention. Cependant, l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme suggère que la privation du droit d'être éligible pour les personnes ayant une double nationalité pourrait être contraire à l'article 3 du protocole 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon la même jurisprudence, les restrictions générales aux droits électoraux, telles qu'une restriction générale pour les personnes ayant une double nationalité, doivent être évaluées dans le contexte de la situation historique et politique spécifique d'un État et peuvent être plus difficiles à justifier avec le temps. Compte tenu de ce qui précède, les modifications apportées aux articles 65 et 110 de la constitution ont été accueillies favorablement dans la mesure où elles répondent aux recommandations précédentes de la Commission.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)034](#) sur la réforme constitutionnelle de 2023 au **Chili**, la Commission de Venise a traité une série de questions relatives au système électoral et, entre autres, à son inscription dans la Constitution. La Commission de Venise a noté que les caractéristiques fondamentales du système électoral (y compris, en principe, le système proportionnel) peuvent être incluses dans la constitution, tandis que les autres questions et le développement de ces principes constitutionnels (y compris, en principe, les seuils électoraux) peuvent être mieux réglementés par la législation. En ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes dans les organes élus, la Commission de Venise a estimé qu'il fallait faire une distinction entre la parité entre les femmes et les hommes parmi les candidats et la redistribution des sièges parlementaires. Si les dispositions qui exigent une certaine parité entre les sexes parmi les candidats désignés par les partis sont parfaitement acceptables, une approche plus restrictive devrait être adoptée en ce qui concerne la redistribution des sièges parlementaires, car elle pourrait avoir pour effet d'altérer la volonté du corps électoral et, par conséquent, le principe démocratique.

L'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH [CDL-AD\(2023\)047](#) sur les projets d'amendements au code électoral et au règlement intérieur du Parlement de **Géorgie** notait que, même si certaines des recommandations des avis précédents avaient été suivies, une approche plus holistique de la réforme électorale était nécessaire. Le projet soumis à la Commission se limitait aux commissions électorales. Les principales recommandations portaient sur la modification des projets d'amendements afin de garantir la recherche d'un consensus sur la nomination/l'élection des membres non partisans et du président de la CEC ; cela pourrait impliquer d'exiger en premier lieu une majorité parlementaire des 2/3 et, en tout état de cause, un mécanisme anti-blocage favorisant les majorités qualifiées ; le transfert du pouvoir de nomination des membres non partisans et du président de la CEC du président du Parlement au président de la Géorgie ; la suppression dans le projet de l'abolition du vice-président élu parmi les membres de la CEC nommés par les partis de l'opposition. L'avis a réitéré les recommandations antérieures relatives à la composition des commissions électorales, telles que la garantie d'une formation transparente de la Commission de sélection et de sa composition diversifiée, impartiale et de bonne réputation, et d'un processus de nomination transparent et fondé sur le mérite pour les membres non partisans et le président de la CEC.

L'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les modifications de la loi électorale fédérale **allemande** [CDL-AD\(2023\)020](#) note que les modifications de cette loi

comprennent deux changements principaux du système électoral : le premier implique la primauté du vote pour les listes proportionnelles, impliquant la suppression des mandats en surnombre ainsi que la possibilité pour certaines circonscriptions de ne pas être représentées ; le second abolit l'exception au seuil de 5 % pour les partis ayant obtenu trois mandats directs. La Commission de Venise et le BIDDH ont rappelé que tout système électoral peut être choisi tant qu'il ne va pas à l'encontre des normes internationales en matière d'élections. Ils ont estimé que les amendements examinés étaient largement conformes à ces normes, tant sur le fond qu'en ce qui concerne les modalités et le calendrier de leur procédure d'adoption. Toutefois, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont pris note de l'absence de soutien de la part de tous les partis. L'obtention d'un large consensus sur le choix et les aspects fondamentaux d'un système électoral a contribué à l'acceptation, à la légitimité et à la stabilité du système de gouvernement. On pourrait envisager d'améliorer la représentation des femmes dans les candidatures.

L'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la loi modifiant le Code électoral de la **République de Moldova** [CDL-AD\(2023\)031](#) recommande aux autorités moldaves, si elles souhaitent empêcher les membres de partis déclarés inconstitutionnels d'exercer certaines fonctions électives : (1) introduisent des critères adéquats et une évaluation individuelle efficace qui limiteraient les restrictions du droit d'être élu aux seuls membres et/ou élus du parti dont les activités ont mis en danger la Constitution et l'intégrité de l'État démocratique, et/ou ont activement poursuivi les objectifs (illégaux) des partis inconstitutionnels ; (2) accordent à ces personnes l'ensemble des garanties procédurales dans le processus d'évaluation, y compris une décision suffisamment motivée et la possibilité de contester la limitation des droits en offrant la possibilité de demander un contrôle judiciaire de la décision. Le 3 octobre 2023, la cour constitutionnelle a déclaré les dispositions en cause inconstitutionnelles et, le 4 octobre 2023, le Parlement a adopté une version révisée de la loi, alors que le processus électoral au niveau local était en cours. L'avis ne couvre pas ces derniers amendements, mais se réfère à ceux qui ont été déclarés inconstitutionnels et qui, de l'avis de la Commission, sont contraires à l'article 3 du Protocole 1 de la CEDH ainsi qu'à l'article 25 du PIDCP, en ce qu'ils ne respectent pas le principe de proportionnalité, puisqu'ils ne prévoient pas d'évaluation individuelle et d'accès à la justice.

L'avis conjoint de suivi [CDL-AD\(2023\)048](#) de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ainsi que le mémoire conjoint *amicus curiae* [CDL-AD\(2023\)049](#) pour la Cour constitutionnelle de la **République de Moldova** traitaient de la même question. La réforme, adoptée en un jour - le lendemain du jour où la cour constitutionnelle a déclaré la loi évaluée par le [CDL-AD\(2023\)031](#) mentionné ci-dessus - n'a pas respecté le principe d'un large consensus et d'un débat public. Si les nouvelles règles servaient un objectif légitime, elles n'étaient pas toujours prévisibles et ne respectaient pas toujours le principe de proportionnalité. Si les autorités voulaient maintenir les cas d'inéligibilité, elles devaient définir les critères de restriction du droit d'éligibilité de manière plus précise et plus étroite, dans le respect des principes de sécurité juridique et de proportionnalité, en limitant les restrictions de ce droit aux personnes dont les activités ont mis en péril la Constitution et l'intégrité de l'État démocratique ; les autorités doivent démontrer, en apportant des preuves suffisantes et pertinentes, qu'une personne remplit les conditions fixées par la loi ; les individus doivent avoir une chance réelle devant les organes électoraux, avec une charge de la preuve raisonnable leur permettant de renverser la présomption de leur implication individuelle dans les activités du parti qui ont conduit à la déclaration d'inconstitutionnalité de ce dernier. L'inéligibilité prévue par les amendements est de nature préventive et non punitive et ne peut donc être assimilée à une accusation pénale au sens de l'article 6 de la CEDH. La présomption d'innocence était pertinente si la procédure de décision d'inéligibilité se déroulait parallèlement à la procédure pénale.

L'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)025](#) de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH portait sur le projet de loi modifiant certains actes législatifs de l'**Ukraine** qui restreignent la

participation au pouvoir d'État de personnes associées à des partis politiques dont les activités sont interdites par la loi. Elle a recommandé que si les autorités ukrainiennes souhaitent disqualifier certains membres de partis interdits, elles devraient : (1) introduire des critères adéquats et une évaluation individuelle efficace qui limiteraient les restrictions au droit d'être élu aux seuls représentants élus du parti dont les activités ont mis en danger la sécurité nationale et l'intégrité de l'État démocratique, et/ou ont activement poursuivi les objectifs illégaux des partis interdits, et dont l'élection constituerait donc une menace pour l'ordre démocratique et la sécurité nationale de l'Ukraine ; (2) une fois la loi martiale levée, limiter l'effet de la restriction à la période la plus courte possible, en veillant à ce que la période d'inéligibilité la plus longue ne soit maintenue que pour les personnes présentant la menace la plus grave et sous réserve d'une décision des tribunaux compétents sur leur responsabilité individuelle ; (3) accorder à ces personnes l'ensemble des garanties procédurales dans le cadre du processus d'évaluation.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)026](#) sur les amendements au Règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'**Ukraine**, la Commission de Venise a évalué un projet de loi qui aurait permis à la Verkhovna Rada de priver un député qui est (ou était) membre d'une faction parlementaire dont les activités ont été suspendues de ses droits parlementaires (tels que les droits de participation aux séances plénières et aux commissions). La Commission de Venise a estimé que cela équivaldrait à une dépossession de *facto* de leur mandat et, en tant que tel, interférerait avec le droit des députés de siéger en tant que parlementaires élus, un corollaire du droit à des élections libres et équitables consacré par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH. Bien que poursuivant, en principe, le but légitime de protéger, entre autres, l'indépendance de l'État, l'ordre démocratique et la sécurité nationale, la Commission de Venise a estimé que la sévérité des sanctions, associée à l'absence d'une réelle évaluation individuelle, à l'application illimitée *ratione temporis* et à l'absence de garanties d'une procédure régulière, comportait le risque d'une mise en œuvre arbitraire et disproportionnée. Elle a donc recommandé de ne pas adopter le projet de loi.

Dans l'avis urgent [CDL-AD\(2023\)037](#) sur la loi relative à la Commission d'État chargée d'enquêter sur l'influence russe sur la sécurité intérieure en République de **Pologne** entre 2007 et 2022 et sur le projet de loi modifiant cette loi, la Commission de Venise a constaté que le processus législatif était controversé et accéléré. La Commission s'est également montrée particulièrement préoccupée par l'adoption de la loi quelques mois seulement avant les élections législatives (octobre 2023), ce qui représente un risque pour un candidat se présentant aux élections d'être stigmatisé par la procédure/la décision de la Commission d'État. Pour la Commission de Venise, la nécessité d'introduire un mécanisme aussi nouveau - extraordinaire, intrusif, rétroactif et de nature non judiciaire - n'a pas été établie. La raison pour laquelle le cadre juridique existant (droit pénal, politiques de lutte contre la corruption, responsabilité disciplinaire, etc.) ne suffirait pas à identifier les pratiques injustifiées que la loi vise à décourager n'était pas claire. ) ne suffirait pas à identifier les pratiques injustifiées que la loi vise à décourager. La Commission de Venise a considéré que la loi était fondamentalement défectueuse à cet égard. La Commission a également exprimé une inquiétude particulière quant au champ d'application trop large de la loi et à l'imprécision excessive de ses notions fondamentales, permettant à la Commission d'État - qui, en raison de la procédure de nomination de ses membres et de son mode de fonctionnement, ressemblait à un organe de nature politique - de jouir d'un pouvoir discrétionnaire pratiquement illimité lors de l'application de la loi. En raison de ces lacunes, la Commission de Venise a estimé que la loi n'offrait aucune garantie contre une utilisation politique abusive et qu'elle pourrait avoir une influence sur le processus électoral. Elle pourrait conduire à la violation de nombreux droits humains procéduraux et substantiels et était également en contradiction avec les principes de la sécurité juridique, de la séparation des pouvoirs et de l'équilibre des pouvoirs. Par conséquent, la Commission de Venise a demandé instamment aux autorités d'abroger la loi dans son intégralité.

Le mémoire *amicus curiae* [CDL-AD\(2023\)050](#) pour la Cour constitutionnelle d'**Ukraine** concernant les sanctions supplémentaires pour avoir commis une infraction administrative portait sur la révocation d'un maire pour conflit d'intérêts - sa campagne avait été financée par une personne qui avait obtenu un avantage. Il avait reçu une amende administrative et avait ensuite été démis de ses fonctions. L'une des questions posées à la Commission était de savoir si le droit d'élire et d'être élu maire d'une ville incluait le droit de siéger en tant qu'élu. La réponse a été positive. La cour constitutionnelle a également demandé si une révocation était conforme aux normes internationales et quels droits elle pouvait violer. L'article 3 du protocole 1 de la CEDH ne s'applique pas, contrairement à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui consacre le droit d'être élu. En ce qui concerne l'exigence selon laquelle la restriction doit être prévue par la loi, il peut y avoir des doutes quant à la prévisibilité de la disposition pertinente. En ce qui concerne le but légitime, la prévention des conflits d'intérêts dans le processus électoral était dans l'intérêt de la démocratie et donc fondée sur des critères objectifs et raisonnables. En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure, il convient d'établir un équilibre entre l'objectif de protection de l'ordre démocratique et le droit de se présenter aux élections, tout en tenant compte des circonstances spécifiques de l'affaire. Il appartenait à la cour constitutionnelle d'apprécier si une infraction ayant donné lieu à une amende administrative plutôt légère pouvait néanmoins être considérée comme suffisamment grave pour justifier la sanction supplémentaire de la déchéance. Dans cette évaluation, la nature de l'infraction (un conflit d'intérêts lié aux élections) et le contexte spécifique de l'Ukraine doivent être pris en compte.

#### 4. Le pouvoir judiciaire et le ministère public

En 2023, un grand nombre d'avis émis par la Commission ont continué à aborder des questions fondamentales liées au pouvoir judiciaire et au ministère public dans le contexte de réformes constitutionnelles ou statutaires. Ils portaient notamment sur l'organisation et l'efficacité des systèmes judiciaires et de poursuite, l'indépendance des juges ainsi que leur nomination, leur carrière et leur discipline, et les organes de gouvernance du pouvoir judiciaire et du ministère public.

##### *Organisation et efficacité des systèmes judiciaires et de poursuites*

Dans son avis [CDL-AD\(2023\)003](#) sur le projet de loi sur les tribunaux de **Bosnie-Herzégovine**, la Commission de Venise a recommandé que la composition des collèges des tribunaux et la méthode d'attribution des affaires aux juges individuels soient fondées, dans toute la mesure du possible, sur des critères objectifs et transparents établis à l'avance par la loi ou par des réglementations spéciales fondées sur la loi (comme le règlement intérieur des tribunaux). Il est louable que les autorités de Bosnie-Herzégovine se soient engagées à apporter les changements nécessaires pour se conformer à cette recommandation. La Commission de Venise a également recommandé que l'emplacement des sièges des tribunaux soit défini sur la base d'une analyse factuelle de l'impact de l'emplacement des sièges sur les services de poursuite, les établissements de détention et les institutions pénitentiaires, les services d'aide juridique et l'efficacité de la justice en général, ainsi que sur les questions de sécurité liées aux parties.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)039](#) concernant les projets d'amendements à la Constitution de la **Bulgarie**, la Commission a noté qu'en ce qui concerne l'organisation du ministère public, une autonomie suffisante doit être assurée pour protéger les autorités chargées des poursuites de toute influence politique indue. L'autonomie doit également être assurée au sein du parquet. Les procureurs ne doivent pas être soumis à des instructions hiérarchiques strictes sans aucun pouvoir d'appréciation et doivent être en mesure de ne pas appliquer des instructions contraires à la loi. La Commission de Venise avait recommandé que les fonctions et les pouvoirs du ministère public en dehors de la sphère du droit pénal soient considérablement réduits au niveau statutaire. Le projet répond donc aux recommandations de longue date de

la Commission. En ce qui concerne la publication nécessaire d'orientations méthodologiques concernant le travail des procureurs, la Commission a noté que le procureur général semble être la personne appropriée, en tant que chef du service des poursuites, pour publier de telles orientations. L'absence d'orientations méthodologiques créerait une situation où les procureurs se comporteraient de manière incohérente les uns avec les autres et où différents procureurs plaideraient en faveur d'interprétations opposées de la loi.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)044](#) sur la loi relative au Service d'enquêtes spéciales (SES) et sur les dispositions de la loi sur la protection des données personnelles concernant le Service de protection des données personnelles de **Géorgie**, visant à assurer la pleine indépendance des enquêtes menées par le Service d'enquêtes spéciales, la Commission de Venise a recommandé de réviser la loi modifiée sur le SES et d'autres lois si nécessaire pour accorder au SES le pouvoir d'engager des poursuites, le pouvoir de transférer des affaires à sa juridiction, ainsi que le pouvoir d'ouvrir et de clore des enquêtes.

La question des pouvoirs du ministère de la justice en ce qui concerne la nomination des procureurs et les procédures disciplinaires à leur encontre est apparue à la fois dans l'avis conjoint avec la DGI [CDL-AD\(2023\)015](#) concernant le pouvoir judiciaire en **France** et dans l'avis conjoint avec la DGI [CDL-AD\(2023\)029](#) concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif aux **Pays-Bas**. Dans le système français, caractérisé par l'unité du corps de la magistrature, la Commission de Venise et la DGI ont estimé que les procédures disciplinaires et de nomination des procureurs devraient être alignées sur celles des juges, en transférant les pouvoirs pertinents du ministre de la Justice au CSM. Dans l'avis sur les Pays-Bas, la Commission de Venise et la DGI ont traité, entre autres, du rôle du ministre de la Justice et de la Sécurité à l'égard du Conseil de la magistrature et des conseils d'administration des tribunaux, en termes de nominations et de pouvoirs disciplinaires à l'encontre des membres respectifs, ainsi qu'à l'égard du ministère public. Elle a recommandé de retirer au ministre le pouvoir de donner des instructions de ne pas poursuivre dans des cas spécifiques, du moins s'ils ne sont pas limités à des circonstances exceptionnelles clairement définies. La Commission et la DGI ont également abordé la question du rôle du Parlement dans la nomination des juges de la Cour suprême et ont estimé que la transparence du processus par lequel la Chambre des représentants désigne les juges de la cour suprême, ainsi que le processus par lequel le ministre de la Justice nomme les membres du Conseil de la magistrature, devraient être réexaminés.

Dans l'avis conjoint de suivi [CDL-AD\(2023\)027](#) concernant le pouvoir judiciaire et le statut des juges en **Ukraine**, la Commission de Venise a souligné qu'en apportant des changements substantiels au cadre régissant le pouvoir judiciaire, les autorités doivent adopter une approche globale et cohérente en tenant dûment compte des considérations relatives à la stabilité du système judiciaire. Il est essentiel de respecter l'ordre des changements dans les réformes judiciaires et de donner la priorité à l'application effective des outils ordinaires existants de responsabilité judiciaire.

### ***Indépendance institutionnelle et individuelle des juges***

Dans le mémoire *amicus curiae* [CDL-AD\(2023\)002](#) et l'avis [CDL-AD\(2023\)003](#), la Commission a examiné la conception institutionnelle de la Cour de **Bosnie-Herzégovine** et son impact sur l'indépendance des juges. La Commission a constaté que les normes internationales ne limitent pas le pouvoir discrétionnaire de la Bosnie-Herzégovine de maintenir un système dans lequel les appels sont examinés par une division séparée au sein de la même cour si elle a tous les attributs d'un organe judiciaire. Sur la question des pouvoirs potentiellement étendus du Président de la cour pour affecter des juges aux différentes divisions et leur attribuer des affaires, la Commission de Venise a conclu que la Décision sur la détermination des critères directeurs adoptée par le Président en juillet 2022 - si elle est

mise en œuvre correctement - peut être considérée comme ayant imposé des contraintes sur le pouvoir discrétionnaire du Président.

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)029](#) sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif aux **Pays-Bas**, la Commission et la DGI se sont félicitées de la proposition législative prévoyant l'incompatibilité entre la fonction de juge et celle de membre du Parlement, tant national qu'europpéen, et ont recommandé d'introduire l'obligation pour les juges qui deviennent membres du Parlement national ou européen de prendre un congé spécial pour la durée de leur mandat.

### ***Nomination, carrière et discipline des juges***

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)045](#) sur l'éthique judiciaire et les procédures disciplinaires en **Arménie**, la Commission de Venise et la DGI ont souligné que la fonction du ministre de la Justice consistant à initier et à instruire les affaires disciplinaires contre les juges était inappropriée car elle mettait en danger l'indépendance judiciaire. Cette fonction doit être progressivement supprimée dès que la Commission d'éthique et de discipline (CED) aura fait la preuve de son efficacité. Les autorités ont été invitées à poursuivre la réforme de la législation disciplinaire, en augmentant l'efficacité de la CED.

Dans son avis [CDL-AD\(2023\)003](#) sur le projet de loi sur les tribunaux de **Bosnie-Herzégovine**, la Commission de Venise a recommandé que les critères d'évaluation des juges soient définis dans la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature et que la possibilité pour les présidents de tribunaux d'évaluer les performances des juges/présidents adjoints soit au moins limitée en associant le Conseil supérieur de la magistrature à ce processus.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)039](#) concernant les projets d'amendements à la Constitution de la **Bulgarie**, la Commission a fait part de ses réserves quant à l'idée même de périodes probatoires pour les juges, étant donné qu'un tel statut porte atteinte à leur indépendance. Elle a recommandé de supprimer ces périodes probatoires ou de les entourer de toutes les garanties nécessaires. Cela ne doit pas être interprété comme excluant toute possibilité d'établir des juges temporaires. Si la nomination à titre probatoire est considérée comme indispensable, la nomination permanente après la période probatoire devrait être la règle et le « refus de confirmer le juge dans ses fonctions devrait être fondé sur des critères objectifs et assorti des mêmes garanties procédurales que celles qui s'appliquent lorsqu'un juge doit être démis de ses fonctions ». Les critères objectifs pour le refus d'une nomination à un poste permanent, avec les mêmes garanties procédurales que pour la révocation des juges permanents, devraient également être spécifiés dans la loi, si ce n'est dans la Constitution. En ce qui concerne la nomination des présidents de tribunaux, la Commission a recommandé de maintenir le système actuel de nomination pour sept ans sans possibilité de renouvellement. La Commission s'est également inquiétée du mode de nomination de l'inspecteur général et des inspecteurs par le Parlement. Pour neutraliser les risques d'ingérence politique, la Commission de Venise a recommandé de donner aux chambres du Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de désigner un certain nombre de candidats à l'élection par le Parlement.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)015](#) sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut du pouvoir judiciaire en **France**, où le Président de la République a le pouvoir de nommer les juges sur proposition du ministère de la Justice, la Commission a recommandé d'attribuer au CSM, au moins, le pouvoir de modifier la proposition de nomination faite par le ministre de la Justice. Conformément au principe de l'autonomie des procureurs et à la pratique européenne, et en particulier au système français, caractérisé par l'unité du corps de la magistrature, la Commission de Venise a estimé que la procédure de nomination **des** procureurs devrait être alignée sur celle des juges, alors qu'actuellement le CSM ne peut que conseiller, de manière non contraignante, le ministre de la Justice. Le même principe

d'alignement entre les deux catégories devrait également s'appliquer aux procédures disciplinaires, pour lesquelles le Conseil supérieur de la magistrature devrait également être habilité à engager la procédure disciplinaire d'office. La Commission de Venise a également souligné la sensibilité accrue concernant la question des infractions disciplinaires et leur impact sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, recommandant de définir de manière complète et concrète les notions contenues dans les dispositions disciplinaires, de se référer explicitement au principe de proportionnalité des sanctions et de renforcer le droit à la défense des magistrats.

Dans les avis de suivi [CDL-AD\(2023\)006](#) et [CDL-AD\(2023\)033](#) sur les tribunaux ordinaires en **Géorgie**, la Commission de Venise a suggéré que des mandats fixes non renouvelables pour les membres du HCoJ soient préférés pour garantir l'apparence d'indépendance du HCoJ. En outre, il convient de revoir le mode d'élection des membres judiciaires du HCoJ. Le choix des modalités de mise en œuvre de cette recommandation dépendait de l'organisation d'un processus consultatif national inclusif. Toutefois, la Commission a souligné l'option temporaire d'utiliser des conseils consultatifs mixtes nationaux/internationaux pour faciliter la procédure d'évaluation de l'intégrité des candidats à divers postes dans le système judiciaire, y compris au sein du conseil de la magistrature. Dans les mêmes avis, la Commission de Venise a recommandé de limiter les pouvoirs étendus du HCoJ lorsqu'il transfère (détachement) des juges sans leur consentement. La Commission a conseillé d'ajouter des critères plus étroits pour ces transferts, d'introduire des limitations de temps et de lieu, et de prévoir un système de décisions aléatoires. La Commission de Venise a également conseillé de réviser la procédure de suspension des juges en définissant plus précisément les motifs de suspension, en accordant plus de temps pour faire appel de ces décisions et en maintenant le salaire pendant la période de suspension.

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)032](#) sur le projet de loi sur le système judiciaire anti-corruption de la **République de Moldova**, la Commission et la DGI ont noté qu'il n'était pas clair si les décisions de nomination concernant les juges anti-corruption pouvaient faire l'objet d'un réexamen. Il a été rappelé qu'en vertu de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, « un candidat [juge] non retenu devrait avoir le droit de contester la décision, ou au moins la procédure en vertu de laquelle la décision a été prise ». Le CCJE a adopté la même position dans son avis n° 21(2018), notant que le droit de contester les décisions de nomination vise à « garantir l'objectivité et la transparence du processus ». Ainsi, la Commission et la DGI ont recommandé que le projet de loi contienne une référence croisée à la législation applicable (Code administratif) qui, selon les remarques écrites des autorités, prévoit le réexamen des décisions de la MEC.

Dans l'avis de suivi [CDL-AD\(2023\)011](#) de l'avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil judiciaire et les juges du **Monténégro**, la Commission de Venise a évalué dans quelle mesure ses recommandations précédentes (émises dans l'avis principal adopté en décembre 2022 [CDL-AD\(2022\)050](#)) avaient été suivies. La Commission a confirmé l'évaluation globalement positive du projet de loi et s'est félicitée du fait que plusieurs des recommandations de l'avis de décembre 2022, telles que la réduction de la période de réflexion (liée à l'incompatibilité politique) pour l'adhésion au Conseil judiciaire, ont été suivies ou partiellement suivies. Toutefois, afin d'assurer la pleine conformité avec l'avis de décembre 2022, la Commission a réitéré certaines de ses recommandations, notamment celle de prévoir que les droits des juges en matière de travail soient réglementés par la loi et qu'une évaluation appropriée et adaptée soit envisagée pour les juges de la Cour suprême.

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)029](#) sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif aux **Pays-Bas**, la Commission et la DGI ont abordé, entre autres, la question du rôle du Parlement dans la nomination des juges de la cour suprême et ont estimé que la transparence du processus par lequel la Chambre des représentants désigne les juges de la cour suprême devrait être réexaminée. En matière

disciplinaire, la Commission a souligné la nécessité d'établir des définitions et des références concrètes et précises aux éléments de preuve, ainsi que d'abolir les différences de traitement entre les membres judiciaires et non judiciaires. La position des conseillers de la section du contentieux du Conseil d'État devrait également être alignée sur celle des autres juges en matière disciplinaire, et un recours devant une instance indépendante devrait toujours être prévu, y compris lorsque le vice-président émet un avertissement écrit à l'encontre d'un conseiller.

### ***Intégrité et vérification des antécédents dans le système judiciaire et le ministère public***

Les avis conjoints [CDL-AD\(2023\)005](#), [CDL-AD\(2023\)023](#) et [CDL-AD\(2023\)035](#) sur la **République de Moldova** traitaient d'un mécanisme spécial de contrôle (évaluation extraordinaire) des juges et des procureurs par des commissions d'évaluation composées de trois membres nationaux et de trois membres internationaux. La Commission de Venise et la DGI ont reconnu qu'un niveau de corruption extrêmement élevé pouvait justifier une évaluation extraordinaire des juges en exercice, mais que celle-ci ne devait être utilisée qu'en dernier recours. Compte tenu des risques pour l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaire et de poursuite, un tel mécanisme extraordinaire doit comporter des garanties solides. Le fait que la décision finale de révoquer les juges et les procureurs reste entre les mains du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil supérieur des procureurs mérite d'être évalué positivement. En outre, les caractéristiques institutionnelles des deux commissions d'évaluation - les principaux organes d'enquête - garantissent suffisamment leur indépendance par rapport à la majorité politique du moment, notamment grâce à la présence de trois membres internationaux et d'un membre désigné par l'opposition au Parlement. En outre, les procureurs et les juges bénéficieront de nombreuses garanties procédurales au cours des procédures d'enquête. Il est également louable que les décisions de révocation des juges et des procureurs puissent faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême de justice, qui a le pouvoir de statuer en dernier ressort sur l'affaire. La Commission de Venise et la DGI ont en outre souligné, entre autres, que les motifs substantiels de l'enquête doivent être étroitement définis, que les conclusions des organes d'enquête ne doivent pas contredire les jugements définitifs et que les juges et procureurs concernés doivent avoir une véritable chance de réfuter les présomptions liées à la richesse inexplicée et doivent être en mesure de présenter les « preuves inaccessibles » ou la défense de la propriété de bonne foi.

L'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)032](#) concernait le projet de loi sur le système judiciaire anticorruption en **République de Moldova**. La Commission et la DGI ont estimé que les objections soulevées par plusieurs parties prenantes en République de Moldova justifiaient une analyse d'impact approfondie du projet de loi. En ce qui concerne les dispositions du projet, la Commission et la DGI ont notamment recommandé ce qui suit : Afin de respecter le principe de l'unité du pouvoir judiciaire, une modification du titre du projet de loi ainsi que la suppression de toute référence à un « système judiciaire anticorruption » dans les dispositions spécifiques ; une analyse détaillée des données afin de garantir que le nombre envisagé de juges, en particulier à la cour d'appel (ACCCA), sera suffisant dans la pratique pour statuer sur les affaires de corruption dans un délai raisonnable ; le Conseil supérieur de la magistrature, une fois que son comité de sélection et d'évaluation sera opérationnel, sera chargé de la procédure de sélection, sans introduire une procédure de présélection à mener par un organe supplémentaire ; le règlement à adopter par le Conseil supérieur de la magistrature devrait prévoir un nombre minimum de membres qui devraient participer et voter lors de la sélection, le quorum nécessaire, ainsi que des délais généraux et intermédiaires dans les procédures de présélection et de sélection afin de garantir la clarté juridique (prévisibilité) et l'efficacité ; le contrôle du « style de vie des juges » par le Conseil supérieur de la magistrature n'est pas nécessaire et devrait être supprimé du projet de loi étant donné que la vérification du patrimoine et des intérêts personnels est en soi un moyen adéquat et suffisant de contrôle de l'intégrité des juges.

L'avis conjoint de suivi [CDL-AD\(2023\)027](#) sur l'**Ukraine** traitait du projet de loi qui visait à élargir les motifs de vérification de l'intégrité des juges et de leur respect des normes disciplinaires en introduisant un nouveau type de « surveillance des tribunaux » et en utilisant un détecteur de mensonges (polygraphe) dans divers contextes d'emploi dans le secteur judiciaire. La Commission de Venise et la DGI ont estimé que la nécessité d'introduire ces procédures n'avait pas été établie. Les raisons pour lesquelles l'ensemble des mécanismes existants visant à sauvegarder l'intégrité du pouvoir judiciaire n'ont pas été suffisants et pourquoi il a été essentiel d'introduire de nouveaux mécanismes extraordinaires ne sont pas claires. En outre, le champ d'application des nouveaux outils était remarquablement large. En outre, les pouvoirs de collecte de l'autorité de contrôle manquaient de précision et pouvaient donner lieu à des abus ; l'exercice de contrôle n'était pas limité dans le temps ; les recours juridiques et les garanties procédurales n'étaient pas dûment stipulés. Le contrôle comportait donc de sérieux risques d'abus et interférait de manière excessive avec le principe de l'indépendance judiciaire. La Commission de Venise et la DGI ont également exprimé de sérieuses préoccupations concernant l'utilisation proposée de détecteurs de mensonges. Cette technologie est restée largement controversée, et le projet de loi a fourni de larges bases pour son application. L'utilisation de détecteurs de mensonges n'était pas accompagnée de recours efficaces et de garanties procédurales.

### ***Organes de gouvernance du pouvoir judiciaire et du ministère public***

L'avis conjoint [CDL-AD\(2023\)045](#) sur l'**Arménie** traite de l'amélioration institutionnelle de la Commission d'éthique et de discipline (CED). La Commission de Venise et la DGI ont accueilli favorablement la proposition d'augmenter le nombre total de membres non professionnels au sein de la CED, compte tenu de la nécessité d'éliminer le risque de corporatisme judiciaire dans les procédures disciplinaires à l'encontre des juges. Cependant, il est nécessaire d'aborder les questions du quorum et des majorités de décision au sein du CED. Afin d'assurer la participation effective des groupes judiciaires et non judiciaires, la loi pourrait prévoir que le CED ne peut pas adopter de décisions exclusivement sur la base des votes de l'un de ces groupes. En outre, les autorités sont invitées à réexaminer la liste des organes de nomination, étant donné que certains d'entre eux sont habilités à engager de leur propre chef des procédures disciplinaires à l'encontre de juges. La législation nationale pourrait garantir davantage la participation des universitaires à la procédure de nomination et le Conseil supérieur de la magistrature pourrait jouer un rôle dans l'élection des membres non professionnels du CED. Dans ce contexte, la Commission de Venise et la DGI ont souligné que le CSM devait rester à l'abri de toute influence politique. Pour garantir la neutralité politique du CJS, la loi pourrait imposer des restrictions à l'accès des hommes politiques (y compris des hommes politiques récents) aux fonctions de membres du CJS et veiller à ce que les hommes politiques n'occupent pas de postes au sein du CJS sans avoir respecté une période de réflexion.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)003](#) sur le projet de loi sur les tribunaux de **Bosnie-Herzégovine**, la Commission de Venise a recommandé que le projet de loi prévoie une répartition adéquate des fonctions administratives entre le Conseil supérieur de la magistrature et le ministère de la Justice dans le domaine de l'administration des tribunaux, notamment en remplaçant la référence au pouvoir général de contrôle du ministère par une liste de pouvoirs plus spécifiques en matière d'administration des tribunaux. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont exprimé leur volonté de mettre en œuvre cette recommandation, ce dont la Commission de Venise s'est félicitée.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)039](#) concernant les projets d'amendements à la Constitution de la **Bulgarie**, la Commission a estimé que la division du Conseil supérieur de la magistrature en deux conseils distincts était conforme aux recommandations antérieures de la Commission de Venise. La Commission a recommandé de reconsidérer la composition du Conseil du

procureur, de manière à garantir la responsabilité et l'efficacité du ministère public tout en excluant le contrôle de cette institution par la majorité politique du moment. Pour éviter le risque d'isolement des deux professions, des réunions entre les deux conseils pourraient être envisagées sans devoir être institutionnalisées, dans le but d'échanger des informations et des bonnes pratiques. La Commission a noté que les pouvoirs relatifs à la nomination, à la promotion, au transfert, à la révocation et à la discipline des juges et des procureurs sont concentrés au sein des conseils de la magistrature, ce qui est positif. Elle a également noté qu'en vertu des amendements, la composition du Conseil supérieur de la magistrature est conforme aux recommandations antérieures de la Commission de Venise. En ce qui concerne la présence du ministre de la Justice au sein du Conseil supérieur de la magistrature, la Commission a noté qu'elle avait jusqu'à présent fait preuve de prudence dans son approche. Si la participation du ministre aux travaux du CSM est maintenue, le ministre ne devrait pas participer aux procédures disciplinaires à l'encontre des juges. La disposition selon laquelle les membres du Conseil supérieur de la magistrature, élus sur la base du quota parlementaire, ne devraient pas faire partie du corps judiciaire a été accueillie favorablement.

Dans l'avis [CDL-AD\(2023\)015](#) sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut de la magistrature en **France**, la Commission a examiné la composition du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et, en particulier, la proportion entre les membres judiciaires et non judiciaires, rappelant que la section compétente à l'égard des juges devrait avoir une majorité de membres judiciaires. En ce qui concerne le mode de sélection des membres, la Commission a souligné, d'une part, l'importance d'équilibrer la représentation des juridictions inférieures et supérieures et de permettre une sélection directe des membres judiciaires par leurs pairs et, d'autre part, la nécessité d'établir des critères d'(in)éligibilité pour la sélection des membres non judiciaires à la majorité qualifiée, afin d'assurer une diversité maximale. La Commission a également estimé que, à la lumière de l'évolution des meilleures pratiques, la possibilité théorique pour le ministre de la Justice de participer à toutes les séances des sections du Conseil supérieur de la magistrature, à l'exception de celles concernant les affaires disciplinaires, devrait être révisée. En ce qui concerne les pouvoirs du CSM, la Commission a souligné l'importance de clarifier le rôle principal du CSM en tant que garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire, que la Constitution française confie au Président de la République.

Les avis de suivi [CDL-AD\(2023\)006](#) et [CDL-AD\(2023\)033](#) sur les tribunaux ordinaires en **Géorgie ont** souligné la nécessité d'une réforme globale du Haut Conseil de la Justice (HCoJ), ce qui implique de répondre efficacement aux allégations persistantes de manque d'intégrité du HCoJ et de corporatisme judiciaire, de reconsidérer les pouvoirs, les fonctions, les procédures de prise de décision et le mode d'élection des membres du HCoJ. Des modifications mineures ou techniques du droit national ne répondraient pas à cette recommandation. La question du corporatisme judiciaire pourrait être abordée de multiples façons, par exemple en modifiant le mode d'élection des membres judiciaires du HCoJ, en limitant leurs autres fonctions administratives dans le système judiciaire, en réduisant les pouvoirs du HCoJ pour réduire le risque d'abus, en répartissant ses pouvoirs entre différents organes. En outre, il est important d'assurer non seulement la présence, mais aussi la participation effective des membres non professionnels aux travaux du HCoJ. La Commission a donc recommandé de réviser la procédure de prise de décision au sein du HCoJ afin d'assurer un équilibre approprié entre les deux groupes représentés au sein du HCoJ (membres judiciaires et membres non professionnels). La Commission a également recommandé d'utiliser une technique d'échelonnement pour l'élection des membres du HCoJ afin de s'assurer que les nombreux remplacements des membres du conseil judiciaire ne nuisent pas à la continuité et à l'efficacité de cet organe.

Enfin, dans l'avis de suivi [CDL-AD\(2023\)043](#), la Commission a examiné une nouvelle version des amendements relatifs à la réforme proposée du Conseil du Procureur du **Kosovo** (CPK). La Commission a estimé que la nouvelle conception institutionnelle du CPK, avec trois

procureurs élus par leurs pairs, était conforme à la position de la Commission de Venise selon laquelle une « partie substantielle » devrait être constituée de procureurs élus par leurs pairs. Bien que plusieurs des recommandations précédentes aient été prises en compte, la Commission a également constaté que d'autres recommandations concernant le processus d'élection des procureurs, ainsi que celles visant à renforcer la nature pluraliste du CPK et à élargir la liste des candidats présélectionnés soumis à la session plénière, n'avaient pas été suivies. La Commission a noté que la procédure d'élection des trois membres non professionnels à la majorité simple de l'Assemblée donnait trop de pouvoir à une commission parlementaire dominée par la majorité, n'offrant ainsi pas de garanties suffisantes contre la manipulation ou l'impression de manipulation. Elle a également constaté un risque accru de politisation dans la proposition d'augmenter le nombre de membres du CPK de huit nouveaux membres non professionnels élus à la majorité simple de l'Assemblée pour une période transitoire. Cela pourrait avoir un impact négatif sur l'intégrité et la stabilité des mandats des organes constitutionnels tels que le CPK. La Commission a recommandé plusieurs mesures pour introduire des garanties appropriées contre le risque de politisation, notamment par la participation d'experts et d'organes indépendants au processus de sélection des membres non professionnels du CPK et par l'introduction de règles plus strictes concernant l'incapacité des membres du CPK à participer effectivement à l'activité du CPK sans raisons valables.

## 5. Activités de suivi

La mise en œuvre des recommandations de la Commission contenues dans ses avis reste un processus de dialogue authentique et continu entre la Commission de Venise en sa qualité de conseiller et les autorités nationales en leur qualité de décideurs. Afin d'accroître encore l'impact de ses recommandations, la Commission de Venise a mené en 2023, parallèlement aux avis de suivi, des activités de suivi, parfois en coopération avec d'autres institutions du Conseil de l'Europe ou de l'UE, afin d'aider ses États membres à progresser dans des domaines essentiels des réformes constitutionnelles ou statutaires. Voici quelques exemples de ces activités :

- Participation des rapporteurs de la Commission de Venise à l'audition sur « *La lutte contre l'influence induite : la législation anti-oligarchie en Ukraine, en Géorgie et en République de Moldova* » organisée par la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Paris, 21 mars 2023) ;
- Participation de la Présidente de la Commission de Venise, Mme Claire Bazy Malaurie, et du Secrétaire de la Commission à une audition sur « *L'examen de la légitimité et de la légalité de la dérogation ad hominem à la limitation du mandat du Président en exercice de la Fédération de Russie* » organisée par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 26 avril 2023) ;
- Participation des rapporteurs de la Commission de Venise à une audition sur la situation juridique et le fonctionnement des institutions de la Serbie organisée par la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 26 avril 2023) ;
- Rencontre d'une délégation de la Commission de Venise, conduite par sa Présidente, Mme Claire Bazy Malaurie, avec le Président de l'Ukraine, M. Volodymyr Zelensky, et le président du Parlement, le vice-premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Justice et le procureur général (Kiev, 5 mai 2023) ;
- Participation d'un membre de la Commission de Venise à l'audition organisée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur « *Le défi de l'idéologie d'extrême droite pour la démocratie et les droits de l'homme en Europe* » (audition de la Commission des questions politiques et de la démocratie) (Strasbourg, 20 juin 2023) ;
- Participation d'un membre de la Commission de Venise à l'audition organisée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le « *Financement*

- des partis politiques* » (audition conjointe de la Commission des questions politiques et de la démocratie et de la Commission de suivi) (Strasbourg, 20 juin 2023) ;
- Participation en ligne de la Présidente honoraire de la Commission de Venise, Mme Suchocka, à l'échange de vues sur « *L'indépendance et le rôle des procureurs et des juges dans l'Union européenne, y compris la procédure de nomination* », organisé par le groupe de suivi Démocratie, État de droit et droits fondamentaux de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (19 juillet 2023) ;
  - Consultations techniques en ligne sur le droit à la liberté d'expression et à la liberté des médias au Kirghizistan (31 octobre 2023) ;
  - Participation de la Présidente honoraire de la Commission de Venise, Mme Hanna Suchocka, et de M. Richard Barrett, membre de la Commission, à la réunion officielle du mécanisme extraordinaire du Groupe consultatif d'experts (GCE) mis en place pour aider les autorités ukrainiennes à évaluer les qualités morales et les compétences professionnelles des candidats juges de la Cour constitutionnelle d'Ukraine ;
  - Réunion d'une délégation de la Commission de Venise, conduite par le vice-président M. Michael Frendo, avec le président de la Géorgie, le président du Parlement, le Premier ministre, le premier vice-ministre des Affaires étrangères, le chef de la délégation parlementaire géorgienne auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le chef de la majorité parlementaire ainsi qu'avec les dirigeants de l'opposition parlementaire (Tbilissi, 16 novembre 2023).

## **IV. ÉLECTIONS**

En 2023, outre l'adoption de huit avis dans le domaine des élections et des partis politiques, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération avec l'Assemblée parlementaire en tant que conseil juridique lors de missions d'observation électorale. Elle a également organisé la 4<sup>e</sup> édition des entretiens scientifiques des experts électoraux, qui permettent à des universitaires de discuter des questions de droit électoral. Elle a continué à mettre à jour la base de données VOTA sur la législation électorale et a joué un rôle de premier plan dans les activités liées à la réforme électorale en Ukraine.

### **1. Conseil des élections démocratiques**

Le Conseil des élections démocratiques est chargé des questions électorales couvertes par la Commission de Venise. C'est le seul organe tripartite du Conseil de l'Europe, composé de membres de la Commission de Venise, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

L'objectif du Conseil des élections démocratiques est de réunir dans un même organe l'expérience juridique de la Commission de Venise et l'expérience politique de l'Assemblée et du Congrès. Il promeut ainsi les valeurs européennes communes, les principes du patrimoine électoral européen. La tâche principale du Conseil des élections démocratiques est d'examiner les projets d'avis et d'études de la Commission de Venise sur les élections et les partis politiques avant leur soumission à la session plénière.

Le Conseil des élections démocratiques s'est réuni à Venise en 2023 avant chacune des sessions plénières de la Commission de Venise. Le règlement intérieur révisé est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2023. Le changement le plus important est l'introduction d'une présidence tournante axée sur la coopération entre les trois organes participant au Conseil, qui sont représentés soit par un président, soit par un vice-président. Lors de la réunion d'octobre, la nouvelle présidence a été élue : M. Stewart Dickson, membre du Congrès, comme président, M. Srdjan Darmanović, membre de la Commission de Venise, et M. Michael Georg Link, membre de l'Assemblée parlementaire, en tant que vice-présidents du Conseil.

### **2. Observation électorale**

Conformément à l'accord de coopération signé entre l'Assemblée parlementaire et la Commission le 4 octobre 2004, la Commission de Venise fournit régulièrement une assistance juridique aux missions d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire. Dans ce cadre, ils observent l'ouverture du scrutin, le déroulement du vote et le décompte. La Commission de Venise rédige un mémorandum juridique avant chaque mission d'observation et participe aux discussions avec les chefs de délégation.

Ces missions constituent pour la Commission une bonne occasion de renforcer la coopération avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, avec l'OSCE/BIDDH et d'autres organisations internationales impliquées dans l'observation des élections et avec les administrations électorales nationales, d'accroître la visibilité de la Commission dans le domaine électoral et de recueillir des informations sur les lacunes de la législation électorale et sa mise en œuvre.

L'année 2023 a été marquée par un nombre relativement élevé de missions d'observation électorale. Ces missions ont concerné les États suivants :

*Bulgarie* – élections législatives anticipées du 2 avril 2023

*Monténégro* – élections présidentielles du 19 mars et du 2 avril 2023

*Monténégro* – élections législatives anticipées du 11 juin 2023

*Pologne* – élections législatives du 15 octobre 2023

*Serbie* – élections législatives anticipées du 17 décembre 2023

*Türkiye* – élections présidentielles et législatives des 14 et 28 mai 2023

### **3. Base de données VOTA**

La base de données VOTA sur la législation électorale, qui continue d'être gérée conjointement par la Commission de Venise et le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire fédéral du Mexique (TEPJF), est régulièrement mise à jour. En 2023, 31 nouveaux documents (lois nationales et extraits de Constitutions, avis juridiques et études de la Commission de Venise) ont été indexés selon le thésaurus électoral et inclus dans la base de données.

### **4. Autres activités de coopération**

#### ***Entretiens scientifiques des experts électoraux***

Parmi d'autres activités de coopération, citons la 4<sup>e</sup> édition des Entretiens scientifiques des experts électoraux sur « La stabilité du droit électoral », qui s'est tenue à Barcelone le 3 novembre 2023. Cette conférence avait été initiée par le Conseil des élections démocratiques qui considérait que, plus de trente ans après le début l'internationalisation des questions électorales, il était grand temps d'évaluer le sens du principe de stabilité du droit électoral. Malgré l'accent mis sur la stabilité du droit électoral, force est de constater que la législation électorale est régulièrement révisée peu avant les élections. Les débats ont porté sur : la portée du principe de stabilité du droit électoral ; les niveaux normatifs – y compris le rôle du droit dérivé (des administrations électorales) ; le moment du changement ; situations d'urgence ; technologies numériques et élections. Suite à la conférence, il a été suggéré de préparer une nouvelle déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, qui pourrait notamment revoir la portée du principe (y compris, par exemple, les questions de droits de l'homme et de contentieux électoral). On pourrait également conclure qu'au lieu d'une règle stricte d'un an, il serait peut-être préférable de parvenir à un large consensus après de vastes consultations avec les parties prenantes concernées. Selon les participants à la conférence, la question de l'innovation dans le domaine des technologies numériques devrait également être posée, et plus généralement les cas où elle pourrait impliquer la nécessité de modifications tardives.

#### ***Activités bilatérales***

En novembre 2022, la Commission de Venise avait joué un rôle de premier plan lors d'une réunion de haut niveau sur la gouvernance démocratique de l'Ukraine, destinée à examiner notamment la manière d'organiser les élections d'après-guerre. Cette activité a été suivie par le Dialogue de haut niveau II « Bonne gouvernance démocratique en Ukraine : réalisations, défis et voie à suivre dans la période d'après-guerre », Kiev, 4 décembre 2023, où la question a été abordée sur la base des évolutions intervenues entre temps ainsi que des propositions des parties prenantes ukrainiennes. La Commission de Venise a également participé aux activités suivantes concernant l'Ukraine : un dialogue électoral parlementaire « Défis et besoins liés à la tenue du vote à l'étranger pour les élections d'après-guerre en Ukraine », organisé par International IDEA, à Bruxelles les 30 et 31 mai 2023 ; et la 1<sup>e</sup> discussion d'experts « Droits politiques et justice transitionnelle en Ukraine : contexte électoral dans la période d'après-guerre », Kiev, en ligne, 24 novembre 2023, organisée par le Conseil de l'Europe et la Commission de la Verkhovna Rada d'Ukraine sur le pouvoir d'État, l'autonomie locale et le développement régional et urbain.

## V. JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

### 1. Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (CMJC)

Au fil des ans, la Commission de Venise a établi une coopération étroite avec les cours constitutionnelles et les organes équivalents dans ses États membres, membres associés et observateurs. Ces cours rencontrent généralement la Commission de Venise une fois par an dans le cadre du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (CMJC). Les 24 et 25 avril 2023, la 20<sup>e</sup> réunion du CMJC (comprenant une séance de travail sur la préparation de *précis* pour l'e-Bulletin sur la jurisprudence constitutionnelle et une mini-conférence sur « *Les mesures prises par les États en réponse à la crise COVID-19 et leur impact sur la justice constitutionnelle - jurisprudence constitutionnelle sur les situations d'urgence* ») a été accueillie par la Cour constitutionnelle de Bulgarie.

### 2. Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ)

La WCCJ regroupe 120 cours et conseils constitutionnels et cours suprêmes d'Afrique, des Amériques, d'Asie, d'Australie/Océanie et d'Europe<sup>8</sup>. Il promeut la justice constitutionnelle - entendue comme un contrôle constitutionnel incluant la jurisprudence en matière de droits humains - en tant qu'élément clé de la démocratie, de la protection des droits humains et de l'État de droit (article 1.1 des statuts). La Commission de Venise assure le secrétariat de la WCCJ.

L'objectif principal de la WCCJ est de faciliter le dialogue judiciaire entre les juges constitutionnels à l'échelle mondiale en organisant des congrès réguliers, en participant à des conférences et séminaires régionaux, en promouvant l'échange d'expériences et de jurisprudence et en offrant de bons services aux membres à leur demande (article 1.2 du statut).

Le 11 mars 2023, le Bureau de la WCCJ, qui dirige les activités du WCCJ, a tenu sa réunion sa 20<sup>e</sup> réunion à Venise. Lors de cette réunion, il a résumé les résultats du 5<sup>e</sup> Congrès de la WCCJ, accueilli par la Cour constitutionnelle d'Indonésie en octobre 2022. Le Bureau a également discuté d'une proposition de la Cour constitutionnelle de Lituanie à l'Assemblée générale du WCCJ pour un amendement du Statut de la WCCJ, qui ajouterait la possibilité de mettre fin (et pas seulement de suspendre) à l'adhésion d'une cour membre et pour l'Assemblée générale de prendre une décision à ce sujet, même sans une proposition du Bureau. Les préparatifs du 6<sup>e</sup> Congrès de la WCCJ ont également été examinés par le Bureau : la candidature du Tribunal constitutionnel espagnol en tant que juridiction hôte du prochain Congrès, qui se tiendra en 2025, a été acceptée.

Le secrétariat de la Commission de Venise a également participé aux événements annuels des différents groupes linguistiques et régionaux de la WCCJ. En octobre 2023, M. Gianni Buquicchio, président émérite et Représentant spécial de la Commission de Venise, et Mme Simona Granata-Menghini, Directrice, Secrétaire de la Commission de Venise, ont participé à la conférence et à l'assemblée générale annuelle du Forum des juges en chef d'Afrique du Sud et de l'Est (SEACJF) à Arusha, en Tanzanie, marquant le 20<sup>e</sup> anniversaire de la création du Forum. Le thème de la conférence était « *Le rôle des magistrats nationaux dans la résolution des litiges dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) : application des technologies modernes pour une grande efficacité dans l'administration de la justice* ». En 2003, la Commission de Venise a contribué à la création de la Commission des juges d'Afrique australe, la SAJC, qui est devenue aujourd'hui la SEAJCF. La coopération avec la Commission de Venise est prévue dans la constitution fondatrice de cette association comme l'un des moyens de poursuivre ses objectifs. La Commission de Venise a depuis coopéré avec le SEAJCF dans le cadre de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.

---

<sup>8</sup> En 2023, le secrétariat de la WCCJ a reçu une demande d'adhésion de la part de la Cour constitutionnelle du Suriname, qui sera examinée par le Bureau de la WCCJ en mars 2024 et par l'Assemblée générale en 2025.

Du 23 au 25 octobre 2023, un expert de la Commission de Venise, a participé et animé la conférence de haut niveau sur « *La contribution des cours constitutionnelles à la protection et au renforcement des valeurs fondamentales de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains et libertés fondamentales* » organisée dans le cadre du 14<sup>e</sup> anniversaire de l'année judiciaire de la Cour constitutionnelle du **Kosovo**.

### **3. Base de données CODICES**

La base de données CODICES présente au public l'essentiel de la jurisprudence constitutionnelle des cours constitutionnelles et des organes équivalents. CODICES contient plus de 11 600 décisions de justice (des résumés, appelés *précis*, en anglais et en français, ainsi que le texte intégral des décisions en 43 langues) ainsi que les constitutions, les lois sur les cours et les descriptions des cours expliquant leur fonctionnement. Les contributions, présentées dans CODICES, sont préparées par des agents de liaison désignés par les juridictions elles-mêmes. C'est une garantie essentielle de la qualité des informations présentées dans la base de données.

En 2023, les cours constitutionnelles et organes équivalents ont activement contribué à CODICES, qui a été régulièrement mis à jour, et 581 cas ont été ajoutés. CODICES aide les cours constitutionnelles et les organes équivalents à se référer à l'expérience et à la jurisprudence des cours d'autres pays et des juridictions européennes et internationales participantes. Les cours constitutionnelles et les organes équivalents ont fait état de nombreuses références à la jurisprudence internationale dans leurs arrêts, notamment à la Cour européenne des droits de l'homme.

À la fin de l'année 2023, le travail sur une base de données CODICES améliorée de la Commission de Venise a été achevé pour son lancement en ligne au début de l'année 2024. Cette ressource complète de jurisprudence constitutionnelle bénéficie d'une conception conviviale, de fonctionnalités de recherche améliorées et de caractéristiques simplifiées pour les universitaires, les professionnels du droit et le public.

### **4. Bulletin électronique sur la jurisprudence constitutionnelle**

En 2023, le « e-Bulletin sur la jurisprudence constitutionnelle », entièrement électronique, continuera à être publié trois fois par an. Il contient des résumés des décisions les plus importantes fournies par les cours constitutionnelles ou les organes équivalents des 61 États membres et des États observateurs, ainsi que par la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Les contributions à l'e-Bulletin sont fournies par des agents de liaison nommés par les cours elles-mêmes.

L'objectif principal de l'e-Bulletin est d'encourager l'échange d'informations entre les tribunaux et d'aider les juges à régler des questions juridiques délicates, qui se posent souvent dans plusieurs pays à la fois. Il s'agit également d'un outil utile pour les universitaires et tous ceux qui s'intéressent à la justice constitutionnelle. Actuellement, 132 e-Bulletins sont disponibles, dont 24 sont des Bulletins spéciaux et 88 des Bulletins réguliers.

En plus du Bulletin électronique régulier, la Résolution III du Cercle des Présidents de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes (25 mai 2022, Chisinau) a invité la Commission de Venise à préparer un Bulletin spécial pour le 19<sup>e</sup> Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes (CECC) qui aura lieu en mai 2024 sur le thème « *Formes et limites de la déférence judiciaire : Le cas des cours constitutionnelles* ». L'essentiel du travail sur ce Bulletin spécial a été réalisé au cours de l'année 2023.

Le Bulletin spécial sur la Covid-19 est également disponible.

## 5. Forum de Venise

Le Forum de Venise en ligne est une plateforme restreinte sur laquelle les agents de liaison, nommés par les cours constitutionnelles ou les organes équivalents, peuvent échanger des informations. Le Forum de Venise contient plusieurs éléments :

- En 2023, 25 messages ont été postés dans le groupe de discussion. Le groupe de discussion restreint permet aux tribunaux de partager activement des informations entre eux, par exemple, d'annoncer en ligne des changements dans leur composition, des jugements clés récents et de formuler diverses demandes d'informations générales.
- Le Forum classique de Venise, à accès restreint, permet aux juridictions de demander à d'autres juridictions des informations spécifiques sur la jurisprudence. En 2023, le Forum classique de Venise a traité 23 demandes de recherche en droit comparé émanant de 12 juridictions différentes.
- Comme les années précédentes, la Commission de Venise a offert à tous les membres et agents de liaison la possibilité de s'abonner à l'Observatoire des médias sur la justice constitutionnelle, qui donne un aperçu du travail des tribunaux tel qu'il est rapporté dans les médias en ligne. En 2023, des liens vers 303 articles de l'Observatoire des médias sur la justice constitutionnelle ont été envoyés aux membres et aux officiers de liaison<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> L'Observatoire est envoyé sous forme d'e-mail et présente des informations sur des dépêches d'agences de presse et des articles de presse relatifs aux cours constitutionnelles et organes équivalents. Les informations présentées sont le résultat d'une recherche sur Internet en anglais et en français et ne prétendent pas donner une image complète d'une décision ou d'une évolution de la justice constitutionnelle en général. Bien que la Commission de Venise ne puisse se porter garante de l'exactitude des informations envoyées, elle peut ajouter toute information fournie par la juridiction concernée ou supprimer un signalement, sur demande.

## VI. PROGRAMMES DE COOPÉRATION

En 2023, la Commission de Venise a poursuivi la mise en œuvre des programmes conjoints UE/CoE en Asie centrale et dans la région de la Méditerranée du Sud, ainsi que des activités de coopération en Amérique latine financées par des contributions volontaires des États membres dans des domaines tels que l'assistance constitutionnelle, la justice constitutionnelle, la réforme du système judiciaire ainsi que la législation et la pratique électorales. Coopération avec les institutions et associations de Médiateurs visant à promouvoir les « principes de Venise ».

Un nouveau projet conjoint UE/CoE « *Soutien aux réformes démocratiques, aux mécanismes des droits humains et aux principes de l'État de droit en Amérique latine, en Asie centrale et en Mongolie* » (2024-2026) a été signé au second semestre 2023. Sa mise en œuvre débutera en 2024.

### 6. Asie centrale

En 2023, la Commission de Venise a organisé des activités bilatérales et régionales dans le cadre du projet « *Promouvoir le fonctionnement efficace des institutions de l'État et de l'administration publique* », qui fait partie du Programme conjoint Union européenne-Conseil de l'Europe pour l'État de droit en Asie centrale (2020-2024) et couvre le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan. La Commission de Venise a fourni une assistance technique ciblée et des conseils juridiques à la demande des autorités des pays d'Asie centrale concernant les réformes constitutionnelles et juridiques.

Les 24 et 25 avril 2023, à Sofia (Bulgarie), les officiers de liaison des Cours constitutionnelles du Kazakhstan et du Kirghizistan ont participé à la 20<sup>e</sup> réunion du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle de la Commission de Venise (CMJC) et à la mini-conférence qui a suivi sur « *Les mesures prises par les États en réponse à la crise du COVID-19 et leur impact sur la justice constitutionnelle - la jurisprudence constitutionnelle sur les situations d'urgence* ». Ce fut l'occasion pour les officiers de liaison des deux pays d'acquérir de nouvelles compétences et de partager les meilleures pratiques avec leurs pairs des 33 autres cours/membres de la CMJC et les 4 représentants des groupes régionaux présents à Sofia.

Les 25 et 26 mai 2023, la Commission de Venise a organisé, en coopération avec la Cour constitutionnelle d'**Ouzbékistan**, une conférence internationale sur « *les modèles de plaintes constitutionnelles dans les pays d'Asie centrale* », visant à partager les meilleures pratiques sur les modèles de contrôle constitutionnel de la législation. Les débats ont également porté sur la plainte constitutionnelle individuelle en tant que mécanisme efficace de protection des droits fondamentaux. Des représentants des cours constitutionnelles de l'Ouzbékistan, du Kazakhstan, du Kirghizistan et du Tadjikistan ont participé à cet événement.

Les 21 et 22 juin 2023, la Commission de Venise a organisé, conjointement avec la Cour constitutionnelle du **Kirghizistan**, une conférence internationale sur « *La Constitution comme fondement de la construction d'un État démocratique de droit* ». Les participants ont discuté de l'héritage constitutionnel, de l'importance de la justice constitutionnelle dans l'établissement d'un État démocratique et des responsabilités des cours constitutionnelles à une époque de transformations mondiales. Des représentants des cours constitutionnelles de 15 pays ont participé à cet événement de haut niveau, y compris des participants du Kazakhstan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan.

Les 7 et 8 septembre 2023, la Commission de Venise a organisé conjointement avec la Cour constitutionnelle du **Kazakhstan** une conférence internationale sur le thème « *Justice constitutionnelle : dignité, liberté et justice pour tous* ». Des représentants de haut niveau des cours constitutionnelles de plus de 30 pays à travers le monde ont discuté du rôle du contrôle

constitutionnel dans la protection des droits de l'homme, de l'efficacité du contrôle constitutionnel en ce qui concerne le respect des normes de l'État de droit ainsi que de l'accès à la justice et de l'égalité des chances. La conférence, dédiée au 75<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, a vu la participation de hauts représentants du Kirghizistan, du Tadjikistan, du Turkménistan et de l'Ouzbékistan.

La Commission de Venise a organisé une autre conférence importante le 20 octobre 2023 à Bishkek en coopération avec la Cour suprême du **Kirghizistan** sur le thème « *Justice pénale et droits de l'homme - tendances et défis émergents* ». La conférence a permis d'explorer les différents éléments des procédures inquisitoires et accusatoires en mettant l'accent sur les normes en matière de droits de l'homme dans les procédures pénales établies par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Des représentants des cours suprêmes et ordinaires du Kirghizistan, du Kazakhstan et de l'Ouzbékistan ont participé à l'événement.

En 2023, trois avis ont été adoptés concernant le **Kirghizistan** : sur les amendements à la loi sur le règlement intérieur du Parlement du Kirghizistan [CDL-AD\(2023\)001](#), sur le projet de loi constitutionnelle sur l'Akykatchy (Médiateur)<sup>10</sup> [CDL-AD\(2023\)038](#) et sur le projet de loi sur les médias<sup>11</sup> [CDL-AD\(2023\)040](#).

## 7. Sud de la Méditerranée

Les activités de la Commission de Venise avec les pays de la région sud-méditerranéenne se sont concentrées sur quatre domaines : le projet UniDem Med, le conseil juridique, les institutions de Médiateur et la justice constitutionnelle. Ces activités ont été mises en œuvre dans le cadre du programme conjoint UE/CoE Sud V « *Protéger les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie par des normes communes dans le sud de la Méditerranée* ».

En 2023, la Commission de Venise a continué à apporter son soutien aux institutions d'État du sud de la Méditerranée dans le cadre des séminaires UniDem Med (Université pour la démocratie dans le sud de la Méditerranée). Les activités de développement des capacités se sont concentrées sur la réforme de l'administration publique dans la région, conformément aux normes internationalement reconnues en matière d'État de droit. La 8<sup>e</sup> réunion annuelle des coordinateurs UniDem Med visant à évaluer l'impact des séminaires précédents, à identifier les priorités et à proposer des thèmes pour les séminaires UniDem Med, a eu lieu le 15 mars 2023 à Lisbonne, au Portugal. Cette réunion a été organisée en synergie avec le lancement officiel du Programme Sud V, qui a eu lieu les 13 et 14 mars 2023 au même endroit.

Le 17<sup>e</sup> séminaire UniDem Med sur « *La transformation numérique et l'intelligence artificielle : Règlements et applications* » a été organisé conjointement avec le ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration du Royaume du Maroc, les 21 et 22 novembre 2023 à Rabat. Les échanges de vues et de bonnes pratiques ont porté principalement sur le cadre juridique et politique dans lequel la transformation numérique et le développement de l'intelligence artificielle doivent être intégrés dans la réforme de l'administration publique ; l'égalité de traitement et la non-discrimination ; la proportionnalité et la transparence des décisions de l'administration publique ; le respect de la vie privée et la protection des données.

---

<sup>10</sup> Ces deux avis ont été préparés dans le cadre du programme « *Promouvoir le fonctionnement efficace des institutions de l'État et de l'administration publique* », qui fait partie du programme conjoint entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe « État de droit en Asie centrale (2020-2024) ».

<sup>11</sup> La préparation de l'avis a été financée par la Commission de Venise dans le cadre du programme « Action de la Commission de Venise visant à promouvoir le développement d'institutions démocratiques fondées sur le respect de l'État de droit et des droits de l'homme » (2019-2023).

En juin 2023, le ministre justice du Liban a demandé un avis de la Commission sur un projet de loi sur la justice administrative. Cette demande fait suite à un avis sur l'indépendance des tribunaux adopté en 2022. Le projet d'avis sera préparé dans le cadre du mécanisme de réponse rapide<sup>12</sup> et sera adopté par la Commission de Venise lors de sa session plénière de mars 2024.

En outre, en 2023, la Commission de Venise a fourni un soutien visant à partager les normes internationales relatives aux institutions de Médiateur. A l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire de la création de l'Institution du Médiateur du Royaume du Maroc, une conférence internationale intitulée « *Assurer la dimension développement de l'effectivité des droits de l'homme dans les politiques publiques : Quel rôle pour les ombudsmans et les Médiateurs ?* » s'est tenue le 28 février 2023 à Rabat. Dans son discours d'ouverture, M. Gianni Buquicchio, président émérite et représentant spécial de la Commission de Venise, a présenté les « Principes de Venise », souligné le caractère universel des vingt-cinq standards juridiques élaborés par la Commission, à travers l'adoption de deux résolutions par l'Assemblée générale des Nations unies, et salué le travail de l'Institution du Médiateur du Maroc à cet égard.

Dans le cadre du renforcement des capacités et des connaissances dans le domaine constitutionnel pour les juges et le personnel des cours constitutionnelles du sud de la Méditerranée, les agents de liaison des Cours constitutionnelles d'Algérie et de Palestine<sup>\*13</sup> ont participé à la 20<sup>e</sup> réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle de la Commission de Venise (CMJC) et à la mini-conférence qui a suivi sur « *Les mesures prises par les États en réponse à la crise du COVID-19 et leur impact sur la justice constitutionnelle - jurisprudence constitutionnelle sur les situations d'urgence* ». Les officiers de liaison algériens et palestiniens ont été invités à partager l'expérience de leurs cours avec les 33 autres cours/membres de la CMJC et les 4 représentants des groupes régionaux présents à Sofia, Bulgarie, les 24 et 25 avril 2023.

## 8. Amérique latine

En 2023, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération fructueuse avec ses États membres et ses partenaires en Amérique latine - Mexique et Chili, financée par les contributions volontaires des États membres<sup>14</sup>.

La Commission de Venise a poursuivi sa coopération active avec ses principaux interlocuteurs mexicains, le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération (TEPJF) et l'Institut national électoral (INE). Des représentants de la Commission de Venise ont participé à deux événements organisés en 2023 par le TEPJF. Le premier, du 20 au 21 juin 2023, intitulé « *Technologies numériques : démocratie et régulation en Europe et en Amérique* », une conférence internationale coorganisée par le TEPJF et la Commission de Venise, visait à engager les pays d'Amérique latine dans le débat sur le processus de régulation des technologies numériques, des médias sociaux et de l'intelligence artificielle qui se déroule actuellement en Europe. Les 11 et 12 septembre 2023, un membre de la Commission de Venise a participé à un autre événement consacré à l'analyse, dans une perspective comparative internationale, du contexte et du cadre juridique du système électoral mexicain ainsi que des principaux défis auxquels les autorités juridictionnelles électorales mexicaines

---

<sup>12</sup> Les demandes d'avis peuvent être activées par le biais du mécanisme de réponse rapide (MRR) dans le cadre du Programme Sud V, qui est un outil conçu pour fournir une expertise législative afin de soutenir les réformes prioritaires dans les domaines d'expertise du Conseil de l'Europe, sur la base des demandes reçues des autorités partenaires dans la région du sud de la Méditerranée.

<sup>13</sup> Cette désignation ne doit pas être interprétée comme la reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice des positions individuelles des États membres du Conseil de l'Europe sur cette question.

<sup>14</sup> Les activités ont été financées par la Commission de Venise dans le cadre du programme « *Action de la Commission de Venise pour promouvoir le développement d'institutions démocratiques fondées sur le respect de l'État de droit et des droits de l'homme* » (2019-2023).

seront confrontées au cours du processus électoral 2023-2024 (« *Élections de 2024 au Mexique. Accompagnement électoral juridictionnel international* »).

Sur invitation de l'INE, des représentants de la Commission ont contribué au *Ile Sommet pour la démocratie électorale* : « *Les autorités électorales face à la désinformation* » qui s'est déroulé du 4 au 6 décembre 2023 à Mexico. Compte tenu des défis que les infox et la désinformation posent aux élections, l'objectif de la conférence était de discuter du rôle des autorités électorales dans la lutte contre la désinformation et les infox, dans le but de bénéficier d'une compétition électorale meilleure et plus équitable, qui contribue à l'intégrité des élections et au renforcement des démocraties.

La Commission de Venise a renforcé son partenariat avec l'Organisation des États américains (OEA), avec laquelle un accord de coopération sur l'avancement et la réalisation d'actions d'échange, de coopération et d'assistance technique liées au développement des principes de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs en Amérique latine a été signé en 2020. Des représentants de l'OEA ont participé à la 137<sup>e</sup> session plénière de la Commission de Venise en décembre 2023 et ont informé la plénière et le Conseil des élections démocratiques des tendances observées dans les processus électoraux en Amérique latine et dans les Caraïbes et ont discuté des possibilités de coopération future.

En 2023, le Sénat du Chili a demandé un avis à la Commission de Venise sur la réforme constitutionnelle chilienne de 2023<sup>15</sup> [CDL-AD\(2023\)034](#). Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe de la sous-commission de la Commission de Venise sur les institutions démocratiques et sur l'Amérique latine le 5 octobre 2023 et a ensuite été adopté lors de la 136<sup>th</sup> session plénière (6-7 octobre 2023). L'avis a été traduit et publié en espagnol à l'intention du peuple chilien<sup>16</sup>.

## 9. Institutions du Médiateur

La Commission de Venise a pu consolider sa coopération avec les institutions de Médiateur par le biais de l'assistance juridique et de la participation à des conférences organisées par les institutions et associations de Médiateur partenaires de la Commission. Ces activités ont permis de mieux faire connaître les « Principes de Venise ».

La Commission de Venise a examiné le projet de loi constitutionnelle sur l'Akyikatchy (Médiateur) du Kirghizistan et sa conformité avec les normes internationales, en particulier les « Principes de Venise »<sup>17</sup> [CDL-AD\(2023\)038](#). L'avis a été adopté en octobre 2023 lors de la 136<sup>e</sup> session plénière de la Commission de Venise et a été traduit et publié en langue russe.

En 2023, la Commission a été invitée à participer à six conférences organisées par des institutions et des associations de Médiateurs. Cela a permis de renforcer la coopération avec les réseaux d'associations partenaires de la Commission depuis de nombreuses années, tels que l'AOM et l'AOMF, et de créer de nouvelles synergies avec les institutions de Médiateur.

Dans le cadre de la coopération avec l'Association des Médiateurs méditerranéens (AOM), la Commission a été invitée à participer à la 12<sup>e</sup> réunion et à l'assemblée générale de l'Association des Médiateurs méditerranéens sur le thème « *Intégrité et indépendance des institutions de*

---

<sup>15</sup> La préparation de l'avis a été financée par la Commission de Venise dans le cadre du programme « *Action de la Commission de Venise en faveur du développement des institutions démocratiques fondées sur la prééminence du droit et les droits de l'homme* » (2019-2023).

<sup>16</sup> L'activité a été financée par la Commission de Venise dans le cadre du programme « *Action de la Commission de Venise en faveur du développement des institutions démocratiques fondées sur la prééminence du droit et les droits de l'homme* » (2019-2023).

<sup>17</sup> L'avis a été préparé dans le cadre du programme « *Promouvoir le fonctionnement efficace des institutions de l'État et de l'administration publique* », qui fait partie du programme conjoint « *État de droit* » de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe pour l'Asie centrale (2020-2024).

*Médiateur : Résilience au milieu des défis* », les 24 et 25 mai 2023, à Pristina, au Kosovo. La participation s'est faite en ligne et a permis de présenter le travail de la Commission de Venise visant à renforcer l'indépendance des institutions de Médiateur, que ce soit par le biais des « Principes de Venise » ou du soutien institutionnel plus large que la Commission est en mesure d'apporter. La conférence sur « *Le droit à la bonne administration* », organisée par l'AOM sous les auspices de l'institution du Médiateur maltais le 31 octobre et le 1 novembre 2023 à La Valette, a été l'occasion de produire la « Déclaration de Malte » invitant les États à inscrire le droit à la bonne administration dans leur droit national. La conférence a été l'occasion de faire une présentation ciblée des « Principes de Venise » en tant qu'outil efficace pour le travail des institutions de Médiateur dans leurs relations avec l'administration, et de renouer le dialogue avec les différentes institutions membres du réseau, ainsi que de répondre à de nombreuses questions sur la mise en œuvre de ce document normatif.

Dans le cadre de sa coopération avec l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), la Commission a été invitée à participer à l'Assemblée générale de l'Association, le 23 novembre 2023 à Luxembourg, où elle a pu présenter les différents moyens d'action possibles de la Commission. A cette occasion, la Commission a pu identifier un besoin important d'appui institutionnel de la part des institutions subsahariennes membres de ce réseau. La Commission a également participé au séminaire « *Gestion de crise, quel rôle pour l'Ombudsman ?* », organisé par le Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg et l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) les 24 et 25 octobre 2023 à Luxembourg.

La Commission a participé à la conférence organisée par l'institution du Médiateur de Türkiye « *L'avenir des droits de l'homme au 21<sup>ème</sup> siècle* » les 11 et 12 janvier 2023 à Ankara. Ce fut l'occasion de présenter sa vision du rôle du Médiateur dans la protection des droits de l'homme et de rencontrer les membres de l'Association de l'Organisation Islamique des Médiateurs présidée par le Médiateur de Türkiye (OICOA).

La Commission a pu contribuer à l'organisation d'une conférence internationale à Rome les 20 et 21 septembre 2023 sur « *Le rôle du Médiateur dans le monde : entre réalité et possibilité* », organisée par le Médiateur de la région du Latium<sup>18</sup>. Plus de 200 personnes, dont plus de 60 institutions de Médiateur du monde entier, ont assisté à la conférence, qui a eu un large impact sur la sensibilisation à la mise en œuvre des « Principes de Venise ».

Ces différents événements ont permis à la Commission de promouvoir les « Principes de Venise », de rappeler le caractère global de ces normes et d'encourager une meilleure compréhension et utilisation de celles-ci, tant du point de vue du renforcement de l'institution, de sa promotion ou de sa défense en cas de menaces, que du point de vue de l'accomplissement de la mission de l'institution. Les conférences ont également été une occasion précieuse de dialoguer avec les institutions de Médiateur et d'explorer les différentes formes de soutien que la Commission de Venise et le Conseil de l'Europe peuvent offrir.

---

<sup>18</sup> L'activité a été financée par la Commission de Venise dans le cadre du programme « *Action de la Commission de Venise visant à promouvoir le développement d'institutions démocratiques fondées sur le respect de l'État de droit et des droits de l'homme* » (2019-2023).

## VII. COOPÉRATION AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE, DE L'UNION EUROPÉENNE ET AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

En 2023, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération avec les organes et instances du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec ses partenaires extérieurs au Conseil de l'Europe, à savoir l'Union européenne, l'OSCE, l'ONU et d'autres instances et organisations internationales et nationales.

### 1. Conseil de l'Europe

#### *Comité des Ministres*

Le Conseil de l'Europe a tenu son 4<sup>e</sup> Sommet à Reykjavik les 16 et 17 mai 2023 sous les auspices de la présidence islandaise du Comité des Ministres. La Présidente de la Commission de Venise, Mme Claire Bazy Malaurie, a participé au 4<sup>e</sup> Sommet et a prononcé une déclaration. Dans la Déclaration de Reykjavik, les chefs d'État et de gouvernement<sup>19</sup> se sont engagés à rehausser le profil de la Commission de Venise et à la renforcer, « par exemple en donnant plus de visibilité et de statut à sa liste de contrôle sur l'état de droit et en explorant les moyens pour l'Organisation de mieux soutenir la mise en œuvre de ses recommandations ».

Le 19 avril 2023, Mme Claire Bazy Malaurie, a présenté le rapport annuel d'activités 2022 de la Commission au Comité des Ministres. La présentation a été suivie d'un échange de vues avec les ambassadeurs des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe. Le 8 novembre, la Présidente de la Commission de Venise a tenu le premier échange de vues avec le Comité des Ministres, spécifiquement consacré à l'impact du travail de la Commission. La Présidente, Mme Bazy Malaurie a donné un aperçu des avis sur les suites données et des activités de suivi de la Commission de Venise qui ont augmenté en 2023, accompagnés d'une augmentation substantielle de l'intérêt des médias et des références à la Commission dans la presse des États membres du Conseil de l'Europe.

Le Comité des Ministres s'est référé aux travaux et recommandations de la Commission de Venise dans ses décisions et autres documents adoptés dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, concernant notamment les (groupes d') affaires suivantes :

- *Groupe Gafgaz Mammadov c. Azerbaïdjan (Requête n° 60259/11)*
- *Mushfig Mammadov et autres c. Azerbaïdjan (Requête n° 14604/08)*
- *Groupe Khadija Ismayilova c. Azerbaïdjan (Requête n° 65286/13)*
- *Groupe Mugemangango c. Belgique (Requête n° 310/15)*
- *Groupe Sejdić et Finci contre Bosnie-Herzégovine (Requête n° 27996/06)*
- *Groupe S.Z. / Kolevi c. Bulgarie (Requêtes n° 29263/12 et 1108/02)*
- *Miroslava Todorova c. Bulgarie (Requête n° 40072/13)*
- *Merabishvili c. Géorgie (Requête n° 72508/13)*
- *Groupe Bekir-Ousta et autres c. Grèce (Requête n° 35151/05)*
- *Baka c. Hongrie (Requête n° 20261/12)*
- *Groupe Dmitriyevskiy c. Fédération de Russie (Requête n° 42168/06)*
- *Navalnyy et groupe Ofitserov c. Fédération de Russie (Requête n° 46632/13)*
- *Groupe Vladimir Kharitonov c. Fédération de Russie (Requête n° 10795/14)*
- *Kavala c. Türkiye (Requête n° 28749/18)*
- *Groupe Ülke c. Türkiye (Requête n° 39437/98)*
- *Groupe Ahmet Yıldırım c. Türkiye (Requête n° 3111/10)*

<sup>19</sup><https://rm.coe.int/4e-sommet-des-chefs-d-État-et-de-gouvernement-du-conseil-de-l-europe/1680ab40c0>

- *Groupe Merit (Requête n° 66561/01) et groupe Svetlana Naumenko (Requête n° 41984/98) c. Ukraine*
- *Groupe Oleksandr Volkov c. Ukraine (Requête n° 21722/11) - Groupe Selahattin Demirtaş (n° 2) c. Türkiye (Requête n° 14305/17)*
- *Lutsenko (Requête n° 6492/11) et Tymoshenko (Requête n° 49872/11) c. Ukraine*
- *Polyakh et autres c. Ukraine (Requête n° 58812/15)*
- *Groupe Fedorchenko et Lozenko c. Ukraine (Requête n° 387/03)*

Le [Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie 2024-2027](#), approuvé par le Comité des Ministres le 18 octobre 2023, fait référence aux avis de la Commission de Venise dans ses chapitres 2.2. État de droit, 2.3. Démocratie/Élections.

Les 14 et 15 septembre 2023, sous les auspices de la présidence lettone du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise, en coopération avec le Centre d'études constitutionnelles et politiques (CEPC), a organisé un séminaire international intitulé « Constitutions et guerre ». La table ronde s'est penchée sur ces questions cruciales en s'appuyant sur des exemples historiques et contemporains. Elle a exploré la manière dont les cadres constitutionnels peuvent contribuer à renforcer la responsabilité, à protéger les droits de l'homme et à favoriser la réconciliation au lendemain des conflits armés.

Enfin, les représentants permanents de plusieurs États membres et observateurs ont participé aux quatre sessions plénières organisées à Venise en 2023 et ont échangé avec la Commission de Venise.

### ***Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)***

En 2023, à la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission a adopté 11 avis sur l'**Allemagne** [CDL-AD\(2023\)020](#), l'**Azerbaïdjan** [CDL-AD\(2023\)007](#), la **Géorgie** [CDL-AD\(2023\)033](#), la **France** [CDL-AD\(2023\)024](#), les **Pays-Bas** [CDL-AD\(2023\)029](#), la **Pologne** [CDL-AD\(2023\)037](#) et l'**Ukraine** [CDL-AD\(2023\)018](#), [CDL-AD\(2023\)021](#), [CDL-AD\(2023\)025](#) et [CDL-AD\(2023\)028](#).

Des représentants de la Commission ont participé en tant qu'experts juridiques à sept missions d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lors des élections législatives anticipées en Bulgarie, au Monténégro et en Serbie, des élections législatives en Pologne et des élections législatives et présidentielles en Türkiye.

M. Michael Georg Link a été élu vice-président du Conseil des élections démocratiques. Des représentants de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont régulièrement participé aux quatre sessions plénières de la Commission de Venise et aux réunions du Conseil. Suite à la session plénière de décembre 2023, le Bureau élargi de la Commission de Venise a tenu un échange de vues avec le Comité présidentiel de l'Assemblée parlementaire.

En outre, des représentants de la Commission de Venise ont participé aux événements suivants organisés par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe :

- L'audition de la commission de suivi sur « *La lutte contre l'influence indue : la législation anti-oligarchie en Ukraine, en Géorgie et en République de Moldova* » (21 mars 2023, Strasbourg) ;
- L'échange de vues sur la Serbie organisé par la commission de suivi (26 avril 2023, Strasbourg/en ligne) ;
- La conférence internationale sur « *Les élections en temps de crise - défis et opportunités* », coorganisée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement suisse (9-10 mai 2023, Berne) ;

- La réunion de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur « *L'examen de la légitimité et de la légalité de la dérogation ad hominem au mandat du Président sortant de la Fédération de Russie* » (26 mai 2023, Strasbourg) ;
- L'audition par la commission des questions politiques sur « *Le défi de l'idéologie d'extrême droite pour la démocratie et les droits de l'homme en Europe* » (20 juin 2023, Strasbourg) ;
- L'audition conjointe des commissions des affaires politiques et de suivi sur le « *Financement des partis politiques* » (21 juin 2023, Strasbourg) ;
- La réunion de la commission de suivi intitulée : « *Les stratégies et les outils du Conseil de l'Europe pour assurer le respect des droits de l'homme, de la primauté du droit et des obligations démocratiques dans la résolution des conflits* », organisée par le Parlement italien (4-5 décembre 2023, Rome).

### **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux**

M. Leendert Verbeek, président du Congrès, a pris la parole et a eu un échange de vues avec la Commission lors de sa session plénière d'octobre 2023. M. Stewart Dickson (Chambre des régions) a été élu Président du Conseil des élections démocratiques. En 2023, des représentants du Congrès ont continué à participer régulièrement aux réunions du Conseil.

La Présidente de la Commission de Venise, Mme Claire Bazy Malaurie, s'est adressée à la 45<sup>e</sup> session plénière du Congrès. Dans sa déclaration, elle s'est félicitée de la bonne coopération entre les deux institutions, notamment dans le cadre du Conseil des élections démocratiques, et a souligné les synergies dans leurs travaux respectifs. Mme Bazy Malaurie a souligné l'importance des actions respectives pour promouvoir les normes européennes aux niveaux local, national, européen et international. La déclaration a été suivie d'un échange de vues entre le Président de la Commission de Venise et les membres du Congrès.

Un représentant de la Commission de Venise est intervenu sur le thème « *Les intérêts régionaux sont-ils suffisamment représentés par la seconde chambre des parlements ?* » lors de la 44<sup>e</sup> session du Congrès (21 mars 2023, Strasbourg).

Dans le cadre de la préparation par la Commission du rapport sur le bicamérisme, les rapporteurs de la Commission de Venise ont coopéré et échangé des informations avec l'expert du Congrès travaillant sur des questions connexes.

### **Cour européenne des droits de l'homme**

En 2023, 31 arrêts et deux décisions de la **Cour européenne des droits de l'homme** contenaient des références au travail de la Commission.<sup>20</sup> Dans ces affaires, la Cour s'est référée à la fois aux rapports généraux de la Commission de Venise et aux avis relatifs aux pays. À la fin de l'année 2023, la Cour européenne des droits de l'homme avait fait référence aux documents de la Commission de Venise dans plus de **270 arrêts et 55 décisions** concernant **42 pays** : Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Macédoine du Nord, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Türkiye, Ukraine et Royaume-Uni.<sup>21</sup>

### **Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe**

La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Mme Dunja Mijatović, a continué à se référer aux travaux de la Commission de Venise. Les rapports nationaux sur la [Serbie](#) et

<sup>20</sup> Pour la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme de 2023 en anglais : [HUDOC - Cour européenne des droits de l'homme \(coe.int\)](#)

<sup>21</sup> Pour toutes les affaires disponibles en anglais contenant des références à la Commission de Venise, voir ici : [HUDOC - Cour européenne des droits de l'homme \(coe.int\)](#)

[l'Espagne](#) font référence aux avis de la Commission de Venise. Le travail de la Commission a également été mentionné dans d'autres documents tels que ses observations au titre de l'article 9.4 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables dans les affaires concernant la Bosnie-Herzégovine<sup>22</sup>, et dans son Carnet des droits humains sur la répression des manifestations pacifiques<sup>23</sup>.

La Commissaire s'est adressée à la Commission et a eu un échange de vues avec elle lors de sa session plénière de juin 2023.

### ***Coopération au sein de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI)***

En 2023, huit avis ont été préparés conjointement avec la DGI sur l'[Arménie](#) [CDL-AD\(2023\)045](#), la [France](#) [CDL-AD\(2023\)015](#), la [République de Moldova](#) [CDL-AD\(2023\)005](#), [CDL-AD\(2023\)023](#), [CDL-AD\(2023\)032](#) et [CDL-AD\(2023\)035](#), les [Pays-Bas](#) [CDL-AD\(2023\)029](#) et l'[Ukraine](#) [CDL-AD\(2023\)027](#). La préparation d'avis conjoints a continué d'accroître l'influence du Conseil de l'Europe et a facilité le partage d'expertise. Elle a également renforcé l'impact des recommandations formulées et consolidé les efforts de l'Organisation pour fournir une approche multidimensionnelle des différents problèmes.

#### *Comité de l'intelligence artificielle (CAI)*

La Commission a continué à participer aux travaux du Comité sur l'intelligence artificielle (CAI), qui prépare un traité international dans ce domaine.

#### *GRECO*

En 2023, le GRECO a fait référence aux recommandations de la Commission dans ses rapports sur [l'Arménie](#), la [Bosnie-Herzégovine](#), le [Chypre](#), la [Hongrie](#), la [République de Moldova](#), la [Pologne](#), la [Roumanie](#) et [l'Ukraine](#).

### ***Coopération avec la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine (DGII)***

#### *Département de la démocratie et de la gouvernance*

La Commission de Venise a participé aux événements suivants organisés par le Département de la Démocratie et de la Gouvernance :

- Conférence sur le vote électronique et l'utilisation des TIC dans les élections « *Faire le point et aller de l'avant* » (16 juin 2023, Strasbourg) ;
- Conférence sur « *Le rôle des centres de formation électorale* » (28-29 novembre 2023, Strasbourg) ;
- Deuxième réunion dans le cadre du dialogue de haut niveau « *Bonne gouvernance démocratique en Ukraine : réalisations, défis et perspectives dans la période d'après-guerre* » (4 décembre 2023, Kiev).

#### *Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)*

La [Recommandation de politique générale n°17](#) adoptée le 29 juin 2023 par l'ECRI contient des références à l'Avis sur certains aspects de la protection des enfants en Hongrie

<sup>22</sup> [Observations de la Commissaire \(coe.int\)](#)

<sup>23</sup> [La répression des manifestations pacifiques en faveur de l'environnement doit cesser et céder la place à un dialogue social plus approfondi - Commissaire aux droits de l'homme \(coe.int\)](#)

[CDL-AD\(2021\)050](#), et à l'Avis sur l'interdiction de ce qu'on appelle la « propagande de l'homosexualité » [CDL-AD\(2013\)022](#). Les rapports adoptés par l'ECRI en 2023 sur [l'Arménie](#), [l'Azerbaïdjan](#), la [Macédoine du Nord](#) et la [Pologne](#) contenaient également des références aux travaux de la Commission.

#### *Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG)*

En 2023, la Commission de Venise a continué à coopérer avec le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG), en particulier avec son Groupe de travail sur la gouvernance (GT-G), son Groupe de travail sur la démocratie délibérative et participative (GT-DD) et son Groupe de travail sur l'administration publique verte (GT-A).

#### *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*

Dans ses travaux sur la **République de Moldova**, le comité consultatif de la FCNM s'est référé à l'avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise de 2022 sur le projet de code électoral [CDL-AD\(2022\)025](#).

## **2. Union européenne**

En 2023, la coopération avec l'UE s'est encore renforcée et l'UE a continué à se référer fréquemment aux travaux de la Commission. Le représentant de l'Union européenne a participé aux quatre sessions plénières en 2023. Lors de ses visites dans les pays dans le cadre de la préparation des avis, la Commission de Venise a continué à rencontrer les représentations de l'Union européenne dans les pays, le cas échéant.

### **Conseil européen / Conseil de l'UE**

#### *Références à la Commission de Venise*

Les décisions du Conseil européen concernant l'adhésion à l'UE de la Bosnie-Herzégovine, de la Géorgie, de la Macédoine du Nord et de l'Ukraine ont été renvoyées aux travaux de la Commission de Venise<sup>24</sup>.

Dans leur déclaration commune à l'issue du 24e Sommet UE-Ukraine publiée à Kiev le 3 février 2023<sup>25</sup>, M. Charles Michel, président du Conseil européen, Mme Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, et M. Volodymyr Zelenskyy, président de l'Ukraine, se sont référés aux recommandations de la Commission de Venise, ainsi que qu'à la poursuite de la coopération avec elle.

#### *Participation à des événements*

La Commission de Venise a été représentée à deux événements organisés dans le cadre de la présidence suédoise du Conseil européen en 2023, à savoir au Symposium de Stockholm sur la démocratie et l'État de droit (21 - 22 juin 2023) et à la Conférence sur « Comment les parlementaires peuvent-ils contribuer à sauvegarder et à renforcer la démocratie et l'État de droit ? » (18 - 19 juin 2023, Stockholm).

---

<sup>24</sup> [Conclusions du Conseil sur l'élargissement, 12 décembre 2023](#)

<sup>25</sup> [Déclaration commune à l'issue du 24ème sommet UE-Ukraine - Consilium \(europa.eu\)](#)

## Commission européenne

En 2023, la CE a continué à faire largement référence aux travaux de la Commission de Venise, notamment lorsqu'elle aborde les questions d'État de droit dans les États membres de l'UE, les pays candidats et au-delà.

### Références à la Commission de Venise<sup>26</sup>

Suite aux contributions de la Commission de Venise au rapport sur l'État de droit de l'UE 2023, 29 avis, rapports et études différents de la Commission de Venise ont été mentionnés dans 21 (sur 27) chapitres nationaux du rapport. Les recommandations respectives concernant Chypre, la Croatie, Malte et la Roumanie mentionnent également le travail de la Commission de Venise<sup>27</sup>.

Les points d'intervention de la vice-présidente de la CE, Mme *Věra Jourová*, sur le rapport 2023 sur l'État de droit du 5 juillet 2023<sup>28</sup> ont fait référence à la Commission de Venise.

Le 8 novembre, la Commission européenne a adopté ses rapports 2023 sur la **Bosnie-Herzégovine**, la **Géorgie**, la **République de Moldova**, le **Monténégro**, la **Macédoine du Nord**, la **Serbie**, la **Türkiye** et l'**Ukraine**, recommandant notamment au Conseil de l'UE d'ouvrir des négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la République de Moldova, ainsi qu'avec la Bosnie-Herzégovine et la Géorgie, une fois que le degré nécessaire de conformité aux critères d'adhésion aura été atteint et que certaines mesures de réforme auront été prises. Les rapports respectifs ont fait référence aux recommandations de la Commission de Venise à plus de 200 reprises dans l'ensemble<sup>29</sup>.

En outre, la présidente de la CE, Mme Ursula von der Leyen, et le commissaire à l'élargissement, M. Olivér Várhelyi<sup>30</sup>, ont rappelé les recommandations de la Commission de Venise lorsqu'ils ont abordé les conditions/étapes de l'adhésion de la **Géorgie**, de la **République de Moldova** et de l'**Ukraine**<sup>31</sup>. Le Commissaire Várhelyi a également fait référence au travail de la Commission de Venise dans ses déclarations concernant l'**Albanie**<sup>32</sup> et le **Kosovo**<sup>33</sup>.

Dans le communiqué de presse conjoint publié à la suite de la 7<sup>e</sup> réunion du Conseil d'association entre l'Union européenne et la République de Moldova, le 7 février 2023<sup>34</sup>, l'UE a invité la République de Moldova à suivre les recommandations de la Commission de Venise et à poursuivre sa coopération avec elle.

En outre, la CE a fait référence aux textes de la Commission de Venise sur des sujets tels que [les processus électoraux inclusifs et résilients dans l'Union et le renforcement de la nature](#)

<sup>26</sup> [Résultats de la recherche - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) - 2023 Documents de la CE avec des références à la Commission de Venise

<sup>27</sup> [eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0800](#)

<sup>28</sup> [Speaking points on the Rule of Law Report 2023 \(europa.eu\)](#) (en anglais seulement).

<sup>29</sup> [Politique d'élargissement : stratégie et rapports](#) (en anglais seulement); [Déclaration de la présidente von der Leyen sur le paquet élargissement 2023 et le nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux](#)

<sup>30</sup> [Press remarks by Commissioner Várhelyi \(europa.eu\)](#) ( en anglais seulement)

<sup>31</sup> [La Commission adopte le paquet « élargissement » 2023 - Communiqué de presse, 8/11/2023](#)

- [Discours du Président de la CE : Préparation de l'EUCO 2023 de décembre \(europa.eu\)](#),

- [Discours de la Présidente von der Leyen aux membres de la Verkhovna Rada, 4/11/ 2023, Kiev](#)

- [Déclaration D'Olivér Várhelyi, commissaire chargé de la politique de voisinage et de l'élargissement, à la suite du Conseil informel des affaires générales, 22 juin 2023, Stockholm \(références concernant la Géorgie, la Moldova et l'Ukraine\)](#) ;-

- [Remarques du commissaire Várhelyi lors du dialogue structuré organisé par la commission AFET du Parlement européen, 28 juin 2023, Bruxelles](#) ;

- [Déclaration du commissaire Várhelyi sur le rapport sur l'élargissement 2023 lors du débat du Parlement européen sur la déclaration de la Commission - Politique d'élargissement de l'UE 2023, 8/11/2023 \(références sur l'Ukraine\)](#)

<sup>32</sup> [2022 rapport annuel sur l'Albanie \(europa.eu\)](#) - Remarques du Commissaire Várhelyi en session plénière du Parlement européen, 11 juillet 2023

<sup>33</sup> [Remarques du Commissaire Várhelyi sur le rapport annuel 2022 sur le Kosovo en session plénière du Parlement européen, 9 mai 2023, Bruxelles](#) ; [Remarques du Commissaire Várhelyi lors de la conférence de presse conjointe avec S.E. Mme Vjosa Osmani-Sadriu, Présidente du Kosovo\\*, 25 mai 2023, Bruxelles.](#)

<sup>34</sup> [Joint press statement following the seventh Association Council meeting between the European Union and the Republic of Moldova - Consilium \(europa.eu\)](#) (en anglais seulement)

[européenne et la conduite efficace des élections au Parlement européen](#) ; la [citoyenneté européenne effective 2020-2023](#) ; le [tableau de bord de la justice de l'UE 2023](#) ; la [mise en œuvre des instruments d'action extérieure de l'Union européenne](#) ; la [défense de la démocratie](#) ; la [promotion de l'engagement et de la participation effective des citoyens et des organisations de la société civile dans les processus d'élaboration des politiques publiques](#) ; la [lutte contre la corruption, l'établissement d'exigences harmonisées dans le marché intérieur sur la transparence de la représentation d'intérêts effectuée pour le compte de pays tiers](#) et le [mécanisme de l'exemption de visa](#).

### *Échanges de vues / Participation à des activités*

La présidente Bazy Malaurie a prononcé un discours d'ouverture lors de la Conférence des présidents des juridictions constitutionnelles des États membres de l'UE, organisée par le commissaire européen à la justice, M. Didier Reynders (10 novembre 2023, Bruxelles).

### *Programmes conjoints de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe*

En 2023, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération avec plusieurs pays et régions dans le cadre des programmes conjoints de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe :

- *Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « [Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Türkiye 2023-2026](#) » - Le Mécanisme de coordination de l'expertise (MCE) ;*
- *Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « [Partenariat pour la bonne gouvernance](#) » 2023-2027 - Mécanisme de réponse rapide (MRR) ;*
- *Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « Protéger les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie au moyen de normes communes dans le sud de la Méditerranée » ([Programme Sud V](#)) (2022-2025).*
- *Projet conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « [Promouvoir le fonctionnement efficace des institutions de l'État et de l'administration publique en Asie centrale](#) » (2020-2023) ;*
- *Un nouveau projet conjoint UE/Conseil de l'Europe « Soutien aux réformes démocratiques, aux mécanismes des droits de l'homme et aux principes de l'État de droit en Amérique latine, en Asie centrale et en Mongolie » a été signé à la fin de l'année 2023.*

### **Service européen pour l'action extérieure (EEAS)**

En 2023, le SEAE a fait référence à la Commission de Venise dans des communiqués de presse et des déclarations concernant l'**Albanie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Kirghizistan, la République de Moldova et l'Ukraine.**<sup>35</sup>

### **Parlement européen (PE)**

Suite à la demande d'avis de la Commission de Venise sur les « Principes clés de la démocratie dans la gouvernance de l'Union, en particulier la séparation des pouvoirs, la responsabilité et l'équilibre des pouvoirs » du 12 octobre 2022, la Commission a commencé à travailler sur le sujet susmentionné.

### *Références aux travaux de la Commission de Venise*<sup>36</sup>

<sup>35</sup> [Communiqués de presse | EEAS \(europa.eu\)](#) , [Déclarations | EEAS \(europa.eu\)](#)

<sup>36</sup> La recherche des références aux travaux de la Commission peut être effectuée ici : [Textes adoptés | Plénière | Parlement européen \(europa.eu\)](#)

En 2023, le PE s'est référé aux documents de la Commission de Venise dans ses travaux sur les sujets suivants : [mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune](#) ; [situation de l'État de droit dans l'Union européenne](#) ; [relations institutionnelles entre l'UE et le Conseil de l'Europe](#) ; [lutte contre la discrimination dans l'UE](#) ; [composition du Parlement européen, enquête sur l'utilisation de Pegasus et de logiciels espions de surveillance équivalents \(Recommandation\)](#) ; [extension de la liste des crimes de l'UE au discours de haine et au crime de haine](#).

Les résolutions du PE spécifiques à un pays et les autres documents suivants ont également fait référence aux travaux de la Commission de Venise : L'[État de droit à Malte : 6 ans après l'assassinat de Daphne Caruana Galizia et la nécessité de protéger les journalistes](#) ; [la loi électorale, la commission d'enquête et l'État de droit en Pologne](#) ; les rapports de la Commission 2022 sur l'[Albanie](#), la [Bosnie-Herzégovine](#), le [Kosovo](#), le [Monténégro](#), la [Serbie](#), la [Türkiye](#) ; les [relations UE-Azerbaïdjan](#) ; [les défis auxquels la République de Moldova se trouve confrontée](#) ; [le point sur la progression de la République de Moldova sur la voie de l'adhésion à l'UE](#) ; [établir la Facilité Ukraine](#), et sur l'[Ouzbékistan](#).

#### *Échanges de vues / Participation à des activités*

*La Commission de Venise a été représentée aux événements suivants du Parlement européen :*

- « Dialogue électoral parlementaire : Défis et besoins liés à l'organisation d'un vote à l'étranger pour les élections d'après-guerre en Ukraine », coorganisé par l'International IDEA et le Parlement européen, (30-31 mai 2023, Bruxelles) ;
- L'échange de vues sur « l'indépendance et le rôle des procureurs et des juges dans l'Union européenne, y compris la procédure de nomination », organisé par le groupe de suivi « Démocratie, État de droit et droits fondamentaux » de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du PE (19 juillet 2023, en ligne).

### **3. OSCE/BIDDH**

La coopération de longue date entre la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH s'est poursuivie en 2023, notamment en ce qui concerne les élections et les référendums. Neuf avis dans ce domaine concernant des pays européens ont été rédigés conjointement. Ces avis concernaient l'**Arménie** (le projet d'amendements au code électoral et à la législation connexe [CDL-AD\(2023\)030](#)), la **Géorgie** (le projet d'amendements au code électoral et au règlement intérieur du Parlement de Géorgie [CDL-AD\(2023\)047](#)), l'**Allemagne** (amendements à la loi électorale fédérale [CDL-AD\(2023\)020](#)), la **République de Moldova** (amendements au Code électoral et autres lois connexes concernant l'inéligibilité des personnes liées aux partis politiques déclarés inconstitutionnels – l'avis [CDL-AD\(2023\)031](#) et l'avis sur les suites données [CDL-AD\(2023\)048](#), mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova [CDL-AD\(2023\)049](#)), et l'**Ukraine** (le projet de loi modifiant certains actes législatifs qui restreignent la participation au pouvoir d'État des personnes associées à des partis politiques dont les activités sont interdites par la loi [CDL-AD\(2023\)025](#)) ; l'**Azerbaïdjan** (la loi sur les partis politiques [CDL-AD\(2023\)007](#) et la Republika Srpska (**Bosnie-Herzégovine**) (le projet de loi concernant le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif [CDL-AD\(2023\)016](#)).

Les avis conjoints dans le domaine électoral permettent de partager l'expérience pratique du BIDDH avec l'expérience juridique de la Commission de Venise ; en parlant d'une seule voix, les deux organisations évitent le « forum-shopping ».

#### 4. Nations Unies

##### *Références à la Commission de Venise*

Le **Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association**, M. Clément Nyaletsossi Voule, dans son rapport sur les « *Principes généraux et lignes directrices visant à garantir le droit des organisations de la société civile d'avoir accès aux ressources* »<sup>37</sup> a largement fait référence aux Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association de la Commission de Venise et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) [CDL-AD\(2014\)046](#). Dans sa Résolution sur la **coopération entre les Nations Unies et le Conseil de l'Europe**<sup>38</sup> du 26 avril 2023, l'Assemblée générale des Nations Unies a fait référence aux travaux de la Commission de Venise.

Le **Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies**, dans son examen du 4<sup>e</sup> rapport périodique de l'Arménie au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>39</sup>, a rappelé l'avis de la Commission de Venise sur les implications constitutionnelles de la ratification de la convention d'Istanbul [CDL-AD\(2019\)018](#). Le **Conseil des droits de l'homme des Nations Unies**, dans son rapport sur la situation des droits de l'homme au **Bélarus**<sup>40</sup> et sa résolution pertinente du 13 juillet 2023<sup>41</sup>, a vivement encouragé le Bélarus à remédier aux lacunes systémiques de longue date concernant le cadre juridique et les pratiques électorales, en suivant les recommandations formulées, *entre autres*, par la Commission de Venise.

L'avis de la Commission sur le projet de loi sur les cours de **Bosnie-Herzégovine** est mentionné dans la lettre du 3 mai 2023 adressée par le **Secrétaire général des Nations Unies** au Président du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la mise en œuvre de l'Accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine<sup>42</sup>.

Le rapport du **Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH)** sur **Malte**<sup>43</sup> fait référence aux avis de la Commission sur les dispositions constitutionnelles et la séparation des pouvoirs, l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'application de la loi à Malte, ainsi que sur les changements législatifs proposés [CDL-AD\(2020\)006](#). Dans un document similaire sur le **Luxembourg**<sup>44</sup>, l'avis de la Commission sur la proposition de révision de la Constitution [CDL-AD\(2019\)003](#) a été cité.

Le rapport du **Secrétaire général des Nations unies**<sup>45</sup> sur le **Kosovo** mentionne les travaux de la Commission sur la loi relative au Conseil des procureurs du Kosovo. Dans un autre rapport au **Conseil de sécurité des Nations unies** concernant le Kosovo<sup>46</sup>, le Secrétaire général des Nations unies a fait référence aux recommandations de 2022 de la Commission sur l'agrément des fonctionnaires de justice [CDL-AD\(2022\)011](#) et à son avis de 2014 concernant les communautés religieuses [CDL-AD\(2014\)012](#). Dans son rapport sur le **Monténégro**<sup>47</sup>, le **Groupe de travail sur l'Examen périodique universel** a recommandé au

---

<sup>37</sup> [A/HRC/53/38/Add.4: General principles and guidelines on ensuring the right of civil society organizations to have access to resources - Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association | OHCHR \(en anglais seulement\)](#)

<sup>38</sup> [A/RES/77/284](#)

<sup>39</sup> Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels félicite l'Arménie d'avoir révisé les règles relatives au droit de grève et pose des questions sur les mesures de lutte contre la pauvreté et les programmes de logement pour les personnes socialement défavorisées, les réfugiés et les personnes âgées.

<sup>40</sup> [A/78/53](#)

<sup>41</sup> [A/HRC/RES/53/19](#)

<sup>42</sup> [S/2023/318](#)

<sup>43</sup> [A/HRC/WG.6/45/MLT/3](#)

<sup>44</sup> [A/HRC/WG.6/43/LUX/3](#)

<sup>45</sup> [S/2023/735](#)

<sup>46</sup> [S/2023/247](#)

<sup>47</sup> [A/HRC/54/14](#)

gouvernement de continuer à assurer la mise en œuvre des recommandations de la Commission de Venise et du GRECO pour prévenir et combattre la corruption.

#### *Participation à des événements*

Mme Claire Bazy Malaurie, Présidente de la Commission de Venise, a participé à la 3<sup>e</sup> discussion thématique de la **Commission des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale** (CCPCJ) sur la mise en œuvre de la Déclaration de Kyoto (21-22 septembre 2023, Vienne et en ligne). L'événement s'est concentré sur le pilier III de la Déclaration de Kyoto « *Promouvoir l'État de droit* ».

### **5. Autres organisations nationales et internationales/organes/ONG**

#### ***Centre d'études constitutionnelles et politiques (CEPC)***

La Commission de Venise, en coopération avec l'Université Complutense de Madrid, le Centre d'études politiques et constitutionnelles, le Global Electoral Justice Network et la Commission électorale centrale d'Espagne, a organisé la III<sup>e</sup> conférence internationale intitulée « *Cybersécurité et élections : Garanties contre les troubles de l'information dans l'arène numérique - Démocratie, droits et élections* » (10-12 mai 2023, Madrid).

En outre, sous les auspices de la présidence lettone du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise, en coopération avec le Centre d'études constitutionnelles et politiques (CEPC), a organisé un séminaire international intitulé « *Constitutions et la guerre* » (14 - 15 septembre 2023, Madrid).

#### ***Forum de Chypre***

Un expert de la Commission de Venise a participé à un panel concernant le rôle du procureur général et les contrôles et équilibres, dans le contexte du Forum 2023 de Chypre qui s'est concentré sur la transparence et a été organisée par l'ONG « Oxygono », en association avec le Forum économique de Delphes. (29-30 septembre 2023, Nicosie).<sup>48</sup>

#### ***Réseau mondial sur la justice électorale (GNEJ)***

La Commission a coorganisé la Conférence internationale sur la cybersécurité et les élections, organisée en coopération avec le GNEJ, l'Université Complutense de Madrid, le Centre d'études politiques et constitutionnelles et la Commission électorale centrale d'Espagne (10-12 mai 2023, Madrid).

En outre, un représentant de la Commission a participé en ligne à deux réunions de l'Observatoire de l'égalité entre les femmes et les hommes de GNEJ (24 avril et 3 octobre 2023), qui a préparé un document visant à évaluer et à renforcer l'intégration d'une perspective de genre dans les jugements électoraux et à prévenir la violence politique fondée sur le genre dans le contexte électoral.

#### ***Forum Juges@europe***

La Commission a participé à une conférence sur la bonne administration de la justice organisée par le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ). Elle a réuni des juges de 25 États membres de l'UE, ainsi qu'un grand nombre d'intervenants de haut niveau issus d'institutions européennes et internationales clés, notamment la Cour de justice de l'Union

---

<sup>48</sup> <https://2023.cyprusforum.cy/programme/>

européenne, la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe et les Nations unies (25- 27 octobre 2023, Syracuse).

### ***Association mondiale des juristes***

La 28<sup>e</sup> édition du Congrès biennal mondial du droit « La paix par le droit », organisé par la World Law Foundation du 19 au 21 juillet 2023 à New York, a coïncidé avec le 60<sup>e</sup> anniversaire de l'Association mondiale des juristes. Un millier de participants de plus de 60 nationalités, dont des chefs d'État, des autorités, des juges de juridictions supranationales et nationales, des décideurs politiques, des universitaires, des avocats, des activistes, des étudiants et des professionnels ont participé à 35 panels simultanés avec plus de 250 intervenants. Des représentants de la Commission ont participé au panel « Quelles sont les préoccupations concernant la démocratie à l'ère numérique ? ».

## VIII. LISTE DES TEXTES ADOPTÉS AVEC MOTS CLÉ

### CDL-AD(2023)001

**Kirghizistan** - Avis sur les amendements à la loi sur le règlement intérieur du Parlement de la République du Kirghizistan, adopté par la Commission de Venise lors de sa 134<sup>e</sup> session plénière (Venise, 10-11 mars 2023)

(Cour constitutionnelle, contrôle constitutionnel obligatoire des traités internationaux, principe de séparation des pouvoirs, ratification des traités internationaux, principe de rétroactivité, droit de recours devant la Cour constitutionnelle)

### CDL-AD(2023)002

**Bosnie-Herzégovine** - Mémoire *amicus curiae* sur la révision en appel devant la Cour de Bosnie-Herzégovine, adopté par la Commission de Venise lors de sa 134<sup>e</sup> session plénière (Venise, 10-11 mars 2023)

(Organisation du système judiciaire, principe d'indépendance et d'impartialité des juges, indépendance judiciaire interne, droit à une juridiction de second degré, formes institutionnelles de recours, garanties d'un procès équitable, affectation des juges, affectation des affaires)

### CDL-AD(2023)003

**Bosnie-Herzégovine** - Avis sur le projet de loi relatif aux tribunaux de Bosnie-Herzégovine, adopté par la Commission de Venise lors de sa 134<sup>e</sup> session plénière (Venise, 10-11 mars 2023)

(Organisation du système judiciaire, juridiction au niveau de l'État, « pouvoirs implicites », Cour de Bosnie-Herzégovine, juridiction de la Haute Cour de Bosnie-Herzégovine, organisation interne des tribunaux, immunité des juges, devoir de neutralité des juges, évaluation des juges)

### CDL-AD(2023)004

**Ukraine** - Mémoire *amicus curiae* sur certaines questions liées à la procédure de nomination et de révocation du directeur Bureau national de lutte contre la corruption et du directeur du Bureau d'enquête d'État, adopté par la Commission de Venise lors de sa 134<sup>e</sup> session plénière (Venise, 10-11 mars 2023)

(Bureau national de lutte contre la corruption, Bureau d'enquête de l'État, procédure de nomination et de révocation des directeurs, processus d'amendements constitutionnels, contrôle constitutionnel de fond des amendements constitutionnels, principe de séparation des pouvoirs, équilibre des pouvoirs, démocratie, État de droit, droits de l'homme et libertés, application de la loi martiale, examen et adoption d'amendements constitutionnels pendant la loi martiale)

### CDL-AD(2023)005

**République de Moldova** - Avis conjoint sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et des procureurs, adopté par la Commission de Venise lors de sa 134<sup>e</sup> session plénière (Venise, 10-11 mars 2023)

(Réforme judiciaire, contrôle des juges, contrôle des procureurs, commissions d'évaluation, motifs substantiels du contrôle, procédures devant les commissions d'évaluation, Conseil supérieur de la magistrature, Conseil supérieur des procureurs, contrôle en appel, Cour suprême de justice, proportionnalité des sanctions)

### CDL-AD(2023)006

**Géorgie** - Avis sur les suites données aux quatre précédents avis concernant la loi organique sur les tribunaux ordinaires, adopté par la Commission de Venise lors de sa 134<sup>e</sup> session plénière (Venise, 10-11 mars 2023)

(Réforme judiciaire, processus législatif, réforme du Conseil supérieur de la justice, membres « laïcs », mécanisme antiblocage, corporatisme judiciaire, juges de la Cour suprême, conditions de qualification, procédure de nomination, droit de recours contre la décision de nomination, réaffectation des candidats, détachement des juges, suspension de la fonction, responsabilité disciplinaire des juges)

**CDL-AD(2023)007**

**Azerbaïdjan** - Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la loi sur les partis politiques - Approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 76<sup>e</sup> réunion (Venise, 9 mars 2023) et adopté par la Commission de Venise à sa 134<sup>e</sup> session plénière (Venise, 10-11 mars 2023)

(Partis politiques, processus législatif, création d'un parti politique, enregistrement auprès de l'État, vérification, suspension et rétablissement de l'activité, dissolution, fonctionnement d'un parti politique, conditions d'adhésion à un parti politique, financement des partis politiques)

**CDL-AD(2023)008**

**République de Moldova** - Avis sur le projet de loi sur le service de renseignement et de sécurité, ainsi que sur le projet de loi sur les activités de contre-espionnage et de renseignement externe - adopté par la Commission de Venise lors de sa 134<sup>e</sup> session plénière (Venise 10-11 mars 2023)

(Service de renseignement et de sécurité, gouvernance et pouvoirs, responsabilité et contrôle, respect des droits fondamentaux et des garanties, qualité du droit)

**CDL-AD(2023)009**

**Géorgie** - Avis intérimaire sur le projet de loi sur la dé-oligarchisation, adopté par la Commission de Venise lors de sa 134<sup>e</sup> session plénière (Venise, 10-11 mars 2023)

(Désoligarchisation, définition et désignation d'un oligarque, droit au respect de la vie privée et familiale, droit à la liberté d'expression, droit à la liberté de réunion et d'association, ingérence dans les droits de l'homme, but légitime, légalité, nécessité dans une société démocratique)

**CDL-AD(2023)010**

**République de Moldova** - Avis intérimaire sur le projet de loi sur la limitation de l'influence économique et politique excessive dans la vie publique (désoligarchisation) adopté par la Commission de Venise lors de sa 134<sup>e</sup> session plénière (Venise, 10-11 mars 2023)

(Désoligarchisation, définition et désignation d'un oligarque, droit au respect de la vie privée et familiale, droit à la liberté d'expression, droit à la liberté de réunion et d'association, ingérence dans les droits de l'homme, but légitime, légalité, nécessité dans une société démocratique)

**CDL-AD(2023)011**

**Monténégro** - Avis sur les suites données à l'avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges, adopté par la Commission de Venise lors de sa 134<sup>e</sup> session plénière (Venise, 10-11 mars 2023)

(Conseil judiciaire, droits des juges en matière de travail, incompatibilité politique des juges, mécanismes antiblocage, évaluation des juges, violations éthiques et disciplinaires, sanctions disciplinaires)

**CDL-AD(2023)015**

**France** - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, adopté par la Commission de Venise lors de sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 juin 2023)

(Conseil supérieur de la magistrature, composition du Conseil, membres judiciaires et non judiciaires, nomination des juges et des procureurs, procédures disciplinaires)

**CDL-AD(2023)016**

**Bosnie-Herzégovine** - Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi de la Republika Srpska concernant le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif, adopté par la Commission de Venise lors de sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 juin 2023)

(Associations et fondations, organisations non gouvernementales étrangères et internationales, registre spécial des organisations à but non lucratif, financement étranger, assistance étrangère,

contrôle et inspections, restrictions et obligations, amendes et sanctions, droit à la liberté d'association, droit à la liberté d'expression, recours effectifs)

#### [CDL-AD\(2023\)017](#)

**Géorgie** - Avis final sur le projet de loi sur la désoligarchisation, adopté par la Commission de Venise lors de sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 juin 2023)

(Désoligarchisation, lutte contre l'influence oligarchique, approche personnelle, approche systémique)

#### [CDL-AD\(2023\)018](#)

**Ukraine** - Avis sur la loi « sur la prévention des menaces pour la sécurité nationale liées à l'influence excessive de personnes ayant un poids économique et politique important dans la vie publique (oligarques) », adopté par la Commission de Venise, lors de sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 juin 2023)

(Désoligarchisation, lutte contre l'influence oligarchique, approche personnelle, approche systémique, processus législatif, définition et désignation comme oligarque, droit au respect de la vie privée et familiale, droit à la liberté d'expression, droit à la liberté de réunion et d'association)

#### [CDL-AD\(2023\)019](#)

**République de Moldova** - Avis final sur la limitation de l'influence économique et politique excessive dans la vie publique (désoligarchisation), adopté par la Commission de Venise lors de sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 juin 2023)

(Désoligarchisation, lutte contre l'influence oligarchique, approche personnelle, approche systémique, plan d'action pour la désoligarchisation)

#### [CDL-AD\(2023\)020](#)

**Allemagne** - Avis conjoint de la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sur les modifications de la loi électorale fédérale, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 77<sup>e</sup> réunion (Venise, 8 juin 2023) et adopté par la Commission de Venise à sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 juin 2023)

(Cadre juridique électoral, réforme électorale, stabilité de la loi électorale, système électoral et représentation des circonscriptions)

#### [CDL-AD\(2023\)021](#)

**Ukraine** - Avis sur la loi relative aux minorités (communautés) nationales, adopté par la Commission de Venise lors de sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise 9-10 juin 2023)

(Minorités nationales, droits des minorités nationales, libertés et obligations des minorités nationales, droits linguistiques et droit à l'éducation, politique publique, coopération internationale et relations extérieures des minorités nationales)

#### [CDL-AD\(2023\)022](#)

**Ukraine** - Avis sur les suites données à l'avis sur le projet de loi sur les amendements à certains actes législatifs de l'Ukraine sur l'amélioration de la procédure de sélection des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine sur une base compétitive (projet de loi n° 9322 du 25 mai 2023), adopté par la Commission de Venise lors de sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 juin 2023)

(Cour constitutionnelle, indépendance et impartialité de la Cour, groupe consultatif d'experts, composition, procédure de sélection, critères d'évaluation, modèle de prise de décision, procédure de récusation/auto-récusation)

#### [CDL-AD\(2023\)023](#)

**République de Moldova** - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les suites données à l'avis sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et procureurs adopté par la Commission de Venise lors de sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 juin 2023)

(Commissions d'évaluation, contrôle, procédure d'évaluation, proportionnalité des sanctions)

#### [CDL-AD\(2023\)024](#)

**France** - Avis intérimaire sur l'article 49.3 de la Constitution, adopté par la Commission de Venise, lors de sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 juin 2023)

(Assemblée nationale, vote de confiance, motion de censure, blocages, blocage parlementaire, processus législatif, rôle du parlement, séparation des pouvoirs, efficacité de la prise de décision, pouvoir législatif entre les mains de l'exécutif, contrôle du conseil constitutionnel)

#### [CDL-AD\(2023\)025](#)

**Ukraine** - Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur le projet de loi modifiant certains actes législatifs de l'Ukraine qui restreignent la participation au pouvoir d'État de personnes associées à des partis politiques dont les activités sont interdites par la loi, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 78<sup>e</sup> réunion (5 octobre 2023) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Suffrage universel, droit d'éligibilité, restrictions, proportionnalité, interdiction des partis politiques, individualisation des restrictions, garanties procédurales contre l'arbitraire, loi martiale, situation d'urgence, limitation dans le temps des restrictions)

#### [CDL-AD\(2023\)026](#)

**Ukraine** - Avis sur le projet de loi sur les amendements à l'article 51 du Règlement de la Verkhovna Rada sur la responsabilité politique des membres du Parlement ukrainien associés à des partis politiques dont les activités ont été suspendues, adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Privation des droits parlementaires en raison de l'affiliation à un parti politique, perte de facto du mandat parlementaire, droit de se présenter aux élections, droit de siéger en tant que membre du Parlement, limites temporelles des restrictions, but légitime et proportionnalité des restrictions pendant et après la loi martiale, garanties procédurales)

#### [CDL-AD\(2023\)027](#)

**Ukraine** - Avis conjoint sur les suites données de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe à l'avis conjoint sur les projets d'amendements à la loi « sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires ([CDL-AD\(2020\)022](#)), adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Réforme judiciaire, intégrité judiciaire, lutte contre la corruption, respect des normes disciplinaires, indépendance judiciaire, séparation des pouvoirs d'enquête et de décision, utilisation de détecteurs de mensonges (polygraphes) dans le cadre de la carrière judiciaire, Haut Conseil de la Justice)

#### [CDL-AD\(2023\)028](#)

**Ukraine** - Avis sur les suites données à l'avis sur la loi relative aux minorités nationales (communautés) (projet de loi n° 9610), adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Droits des minorités nationales, droits linguistiques et droit à l'éducation, relations extérieures des minorités nationales)

#### [CDL-AD\(2023\)029](#)

**Pays-Bas** - Avis conjoint de la Commission de Venise et la direction générale des droits humains et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Indépendance du pouvoir judiciaire, organisation de la gouvernance judiciaire, nomination des juges et des administrateurs judiciaires, droit de recours contre les mesures disciplinaires,

séparation des pouvoirs, double mandat des juges et des membres du parlement, double mandat du Conseil d'État, de la Cour suprême, du ministre de la justice et de la sécurité, du Conseil de la magistrature, des conseils d'administration des tribunaux)

### CDL-AD(2023)030

**Arménie** - Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les projets de modification du code électoral et de la législation connexe, adopté par la Commission de Venise à sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Législation électorale, administration des élections, élections en cas d'urgence, transparence du processus électoral, accessibilité des électeurs, listes électorales, inscription des électeurs, listes des partis politiques et des candidats, réglementation des campagnes électorales, surveillance des élections, réglementation du financement des campagnes, dispositions relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes)

### CDL-AD(2023)031

**République de Moldova** - Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les amendements au Code électoral et autres lois connexes concernant l'inéligibilité des personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 78<sup>e</sup> réunion (Venise, 5 octobre 2023) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Suffrage universel, droit d'éligibilité, restrictions, proportionnalité, interdiction des partis politiques, individualisation des restrictions, garanties procédurales contre l'arbitraire)

### CDL-AD(2023)032

**République de Moldova** - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le système judiciaire anti-corruption et sur la modification de certains actes normatifs, adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Réforme judiciaire, lutte contre la corruption, unité du pouvoir judiciaire, Cour anticorruption, Chambre anticorruption de la Cour d'appel, contrôle des juges, contrôle du mode de vie des juges)

### CDL-AD(2023)033

**Géorgie** - Avis sur les suites données aux avis précédents concernant la loi organique sur les tribunaux de droit commun, adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Réforme judiciaire, processus législatif, réforme du Haut Conseil de la Justice, membres « laïcs » majorités décisionnelles au sein du Haut Conseil de la Justice, mécanisme antiblocage, corporatisme judiciaire, juges de la Cour suprême, conditions de qualification, procédure de nomination, droit de recours contre la décision de nomination, réaffectation des candidats, détachement des juges, suspension de fonction, responsabilité disciplinaire des juges)

### CDL-AD(2023)034

**Chili** - Avis sur la réforme constitutionnelle de 2023, adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Réforme constitutionnelle, principes fondamentaux, processus d'élaboration de la constitution, règles de révision constitutionnelle, statut des traités internationaux, franchissement du seuil, seuil électoral, égalité des sexes, contrôle ex ante de la constitutionnalité, rôle du Médiateur)

### CDL-AD(2023)035

**République de Moldova** - Avis conjoint sur les suites données de la Commission de Venise et la Direction Générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe à l'avis conjoint sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et procureurs

(Contrôle, procédure d'évaluation, proportionnalité des sanctions, non-rétroactivité de la loi)

[CDL-AD\(2023\)036](#)

**Monténégro** - Avis sur le projet de loi sur le Gouvernement, adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Suprématie de la loi, transparence du processus législatif, séparation des pouvoirs, législation organique, quasi-constitutionnalité, ancrage constitutionnel, quorum pour les décisions du gouvernement, interdiction de la double nationalité pour les membres du gouvernement, dispositions relatives à l'intérim du premier ministre, limitation des pouvoirs d'un gouvernement sortant)

[CDL-AD\(2023\)037](#)

**Pologne** – Avis urgent sur la loi relative à la Commission d'État chargée d'enquêter sur l'influence russe sur la sécurité intérieure de la République de Pologne pendant la période de 2007-2022 et sur le projet de loi modifiant cette loi, rendu le 26 juillet 2023 en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise, adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Sécurité de l'État, influence étrangère, arbitraire, nécessité et proportionnalité, droit au respect de la vie privée et familiale, droit à la liberté d'expression, droit à la liberté de réunion et d'association, droit à des élections libres, droit à un procès équitable, droit à un tribunal établi par la loi)

[CDL-AD\(2023\)038](#)

**Kirghizistan** - Avis sur le projet de loi constitutionnelle «sur l'Akyikatchy (Médiateur) du Kirghizistan », adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Médiateur, institutions nationales des droits humains, compétence, immunité, élection, cessation des pouvoirs, personnel et budget)

[CDL-AD\(2023\)039](#)

**Bulgarie** - Avis sur le projet d'amendements à la Constitution, adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Amendement constitutionnel, manque de participation publique, réforme judiciaire, Conseil supérieur de la magistrature, Conseil du ministère public, efficacité et responsabilité du ministère public, procureur général, ministre de la Justice, double nationalité, organes de contrôle et de régulation, formation d'un gouvernement intérimaire, période probatoire pour les juges, titularisation, nominations judiciaires, mécanismes antiblocage, Inspection de la magistrature, plainte constitutionnelle)

[CDL-AD\(2023\)040](#)

**Kirghizistan** - Avis sur le projet de loi du Kirghizistan sur les médias, adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Législation sur les médias, liberté d'expression, liberté d'information, restrictions et interdictions concernant l'utilisation des médias, enregistrement par l'État, cessation et suspension des médias, accréditation des journalistes, droit de réfuter des informations dans les médias, droit de réponse dans les médias)

[CDL-AD\(2023\)041](#)

**République de Moldova** - Avis sur les suites données à l'avis sur le projet de loi sur le service de renseignement et de sécurité, ainsi que sur le projet de loi sur les activités de contre-espionnage et de renseignement externe, adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Service de renseignement et de sécurité, gouvernance et pouvoirs, responsabilité et contrôle, respect des droits fondamentaux et des garanties, qualité du droit)

**CDL-AD(2023)042**

**Ukraine** - Avis urgent sur les suites données aux avis sur la loi « Portant modification de certains actes législatifs d'Ukraine visant à clarifier les dispositions sur la sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle d'Ukraine », rendu le 25 septembre 2023 conformément à l'article 14a du Règlement de la Commission de Venise, adopté par la Commission de Venise lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023)

(Procédure de sélection pour la nomination des juges à la Cour constitutionnelle, composition équilibrée des cours constitutionnelles, groupe consultatif d'experts, composition, mandat, durée du mandat, décisions, majorité qualifiée, technique législative)

**CDL-AD(2023)043**

**Kosovo** - Avis sur les suites données aux précédents avis concernant les amendements à la loi sur le Conseil des Procureurs du Kosovo

(Conseil du ministère public, composition, élection des membres du ministère public et des membres laïcs, risque de corporatisme et risque de politisation)

**CDL-AD(2023)044**

**Géorgie** - Avis sur la loi sur le service d'enquêtes spéciales et les dispositions de la loi sur la protection des données personnelles relative au service de protection des données personnelles, adopté par la Commission de Venise lors de sa 137<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023)

(Service d'enquêtes spéciales, Service de protection des données personnelles, indépendance des organisations, sécurité d'emploi, procédures de sélection et de nomination, licenciement, immunité fonctionnelle du personnel, juridiction, procédures législatives inclusives)

**CDL-AD(2023)045**

**Arménie** - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le document conceptuel concernant la réforme de la commission d'éthique et de discipline de l'assemblée générale des juges, adopté par la Commission de Venise lors de sa 137<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023)

(Commission d'éthique et de discipline, enquête sur les affaires disciplinaires, nomination et élection des membres laïcs, mécanisme antiblocage)

**CDL-AD(2023)046**

**Géorgie** - Avis sur les dispositions de la loi sur la lutte contre la corruption relative au Bureau anti-corruption, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 137<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023)

(Bureau de lutte contre la corruption, Conseil interinstitutionnel de lutte contre la corruption, lutte contre la corruption, indépendance et autonomie, procédures de nomination et de révocation, test de dépistage de drogues obligatoire, déclaration de patrimoine et d'intérêts)

**CDL-AD(2023)047**

**Géorgie** - Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de la Géorgie, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 79<sup>e</sup> réunion (Venise, 14 décembre 2023) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 137<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023)

(Commission électorale centrale, administration des élections, mécanisme antiblocage, procédures de sélection pour la nomination, stabilité de la loi électorale)

**CDL-AD(2023)048**

**République de Moldova** - Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les suites données à l'avis conjoint sur les amendements au Code électoral et autres lois connexes concernant l'inéligibilité de personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 79<sup>e</sup> réunion (Venise, 14

décembre 2023) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 137<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023)

(Suffrage universel, droit d'éligibilité, restrictions, interdiction des partis politiques, conséquences, but légitime, proportionnalité, prévisibilité, individualisation des restrictions, garanties procédurales contre l'arbitraire)

#### **CDL-AD(2023)049**

**République de Moldova** - Mémoire *amicus curiae* conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur l'inéligibilité de personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 79<sup>e</sup> réunion (Venise, 14 décembre 2023) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 137<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023)

(Suffrage universel, droit d'éligibilité, restrictions, interdiction des partis politiques, conséquences, but légitime, proportionnalité, prévisibilité, individualisation des restrictions, garanties procédurales contre l'arbitraire)

#### **CDL-AD(2023)050**

**Ukraine** - Mémoire *amicus curiae* concernant les sanctions accessoires à une sanction administrative, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 79<sup>e</sup> réunion (Venise, 14 décembre 2023) et adopté par la Commission de Venise à sa 137<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023)

(Suffrage universel, droit d'éligibilité, droit de siéger en tant qu'élu, infraction administrative, restrictions, sanction de déchéance, but légitime, proportionnalité, prévisibilité)