

Commission européenne pour la démocratie par le droit  
Projet de rapport annuel d'activités 2008

**TABLE DES MATIERES**

**INTERVENTION DE M. JAN HELGESEN, PRESIDENT DE LA  
COMMISSION DE VENISE LORS DE LA 77<sup>e</sup> SESSION PLENIERE  
(Venise, 12-13 décembre 2008)**

Mesdames et Messieurs les membres de la Commission de Venise, chers amis,

Alors que nous nous apprêtons à quitter Venise, je tiens à vous faire part de quelques réflexions. Je précise que je n'entends pas faire le bilan de l'année.

L'année 2008 a été une année très active et exigeante pour notre Commission qui a encore consolidé sa position. Les interventions faites à l'occasion de nos quatre sessions ont confirmé le respect que la Commission inspire à la communauté internationale. Nous savons aussi que la Commission est présente lors des débats menés au sein des parlements et des gouvernements nationaux.

J'aimerais rapporter une anecdote. Un médiateur, venu à Venise, nous a dit que lorsqu'il avait l'impression que ses arguments n'étaient pas acceptés par un gouvernement, il faisait savoir à ce dernier qu'il porterait la question devant la Commission de Venise, ce qui suffisait à le faire céder. Voilà qui est encourageant. Un tel témoignage donne sens au travail que nous menons dans cette magnifique Scuola.

L'année 2009 ne sera pas moins passionnante que 2008.

Il est regrettable que la compréhension et l'acceptation de l'un des piliers de la Commission de Venise, à savoir le principe de l'Etat de droit, soit mis en cause, voire menacé par certaines forces. Un exemple suffit : « la guerre contre la terreur » représente une grave menace pour le respect de l'Etat de droit. Je me félicite de l'étude que la Commission de Venise compte mener au courant de l'année à venir sur la conformité de la législation antiterroriste mise en place dans certains Etats membres avec la Convention européenne des droits de l'homme.

La Commission ne doit avoir cesse de souligner que la démocratie en Europe et dans le reste du monde doit reposer sur le respect de la prééminence du droit. Aucun gouvernement, fut il élu démocratiquement, ne peut porter atteinte à la prééminence du droit, sous prétexte qu'il protège d'autres valeurs légitimes.

On entend souvent dire, en ces temps difficiles, qu'il est impossible d'appliquer les constitutions ou plus généralement de respecter l'Etat de droit. C'est une vision totalement erronée des choses. La Commission de Venise doit indiquer très clairement que l'Etat de droit doit aussi être respecté lorsqu'une nation traverse une période difficile.

Je me félicite de voir que cette approche est aussi celle que la Cour suprême des Etats-Unis a retenue dans l'affaire Boumediene contre Bush en juin dernier. Le requérant, détenu à Guantanamo, considère qu'il est protégé par la Constitution des Etats-Unis. L'administration américaine affirme, comme nous le savons, que ces suspects se sont mis eux mêmes hors la loi et que la Constitution ne peut s'appliquer compte tenu de la période sombre et difficile que le pays traverse. La réponse de la Cour suprême est limpide : au nom de la majorité, le juge Kennedy estime que ces prisonniers aussi sont protégés par la Constitution et il ajoute : « les lois et la Constitution sont destinées à survivre et à demeurer en vigueur en période exceptionnelle. Il est possible de concilier liberté et sécurité et dans notre système ces deux aspects sont réunis dans le cadre de la loi ».

La Commission de Venise est non seulement une institution mais aussi un organe composé d'êtres humains. Je tiens à saisir l'occasion qui m'est offerte de vous remercier tous chaleureusement d'avoir, au cours de l'année écoulée, investi autant de temps, d'énergie et, si je peux me permettre, de matière grise dans la Commission. La qualité des travaux de la Commission de Venise est révélatrice de vos compétences et qualités personnelles.

Je tiens en particulier à remercier le Secrétariat pour toutes les heures, les journées et les nuits qu'il a consacrées à la Commission de Venise. Celle ci dispose d'un excellent secrétariat, j'en suis parfaitement conscient. Relayez, s'il vous plaît, ce message auprès de vos collègues restés à Strasbourg.

Les interprètes sont un élément très important du Secrétariat et nous les remercions pour leur talent. Nous évoquons souvent les « problèmes de traduction » lorsque nous examinons un projet de loi. Au sein de la Commission proprement dite, il n'y a pas de problème de traduction.

Que pourrais je ajouter ? Je vous souhaite d'excellente fêtes de fin d'année et vous présente tous mes vœux pour 2009. J'espère que cete période sera, pour vous, l'occasion de vous détendre.

Nous nous retrouverons au début de l'année pour préparer la session de mars.

## I. ACTIONS EN FAVEUR DE LA STABILITÉ DÉMOCRATIQUE – APERÇU DES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION DE VENISE EN 2008

### 1. LA COMMISSION DE VENISE : PRESENTATION<sup>1</sup>

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise, est un organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions de droit constitutionnel, dont la protection des droits de l'homme, le droit électoral et la protection des minorités nationales. Elle est composée d'experts indépendants. Créée en 1990 par un accord partiel entre dix-huit États membres du Conseil de l'Europe, elle joue depuis un rôle déterminant dans l'adoption et la mise en œuvre de constitutions fidèles au patrimoine constitutionnel européen. La Commission tient quatre sessions plénières par an, à Venise, et travaille principalement dans trois domaines : l'assistance constitutionnelle, la justice constitutionnelle et les questions électorales et référendaires. En 2002, après que tous les États membres du Conseil de l'Europe l'eurent rejointe, la Commission est devenue un accord élargi permettant à des États non européens d'en devenir membres à part entière. La Commission est financée par ses États membres de manière proportionnelle, selon les critères utilisés par le Conseil de l'Europe dans son ensemble. Ce système garantit l'indépendance de la Commission vis-à-vis des États qui sollicitent son aide.

Le premier rôle de la Commission est d'offrir une **assistance constitutionnelle** aux États, avant tout – mais non exclusivement – à ceux qui participent à ses travaux<sup>2</sup>. Cette assistance prend la forme d'avis, élaborés par la Commission à la demande non seulement des États, mais aussi des organes du Conseil de l'Europe, en l'occurrence l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et le Secrétaire Général, ainsi que d'autres organisations ou entités internationales participant à ses activités. Les avis portent sur des projets de constitutions, d'amendements constitutionnels ou d'autres textes législatifs dans le domaine du droit constitutionnel. La Commission a donc apporté une contribution souvent décisive au développement du droit constitutionnel, principalement, bien que non uniquement, dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale.

Le but du travail d'assistance de la Commission de Venise est de fournir une analyse complète, précise, détaillée et objective de la compatibilité avec les normes européennes et internationales, mais aussi de la faisabilité et de la viabilité des solutions envisagées par l'État concerné. Les recommandations et suggestions de la Commission reposent largement sur l'expérience européenne commune en la matière.

La Commission ne cherche pas à imposer ses solutions, mais adopte une approche non directive, fondée sur le dialogue. Ainsi, le groupe de rapporteurs effectue de fréquentes visites dans le pays à l'étude pour rencontrer sur le terrain les différents acteurs politiques concernés. Une telle approche facilite en outre la vision la plus objective possible de la situation. La Commission ne prône pas de modèles de constitutions ou de lois idéales, mais s'efforce, sur la base de normes communes, de comprendre à travers ce dialogue les besoins et les contraintes des pays demandeurs avant de délivrer ses avis.

La méthode de travail de la Commission consiste à former, en son sein mais parfois en s'adjoignant des experts, un groupe de rapporteurs qui présentent leurs observations individuelles sur le texte concerné. Après discussion avec les autorités nationales et les autres instances pertinentes du pays, le groupe de travail rédige un projet d'avis commun sur la conformité du texte (de préférence à l'état de projet) avec les normes juridiques et démocratiques européennes et internationales, ainsi que sur les améliorations qui pourraient lui être apportées compte tenu de l'expérience commune. Le projet d'avis est examiné et adopté par la Commission en session plénière, habituellement en présence de représentants du pays concerné. Après adoption, l'avis est transmis à l'État ou à l'organisme qui l'a demandé et devient public.

---

<sup>1</sup> Pour davantage d'informations, veuillez vous reporter au site Internet de la Commission de Venise : [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>2</sup> Aux termes de l'article 3, paragraphe 3 du Statut de la Commission, tout État non membre de l'accord élargi peut bénéficier de l'activité de la Commission en en faisant la demande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Bien que les avis de la Commission ne soient pas contraignants, ils finissent généralement par être reflétés dans le droit des pays sur lesquels ils portent, grâce à l'approche adoptée et à la réputation d'indépendance et d'objectivité dont jouit la Commission. Par ailleurs, même après l'adoption d'un avis, la Commission reste à la disposition de l'État concerné et continue souvent de fournir son assistance jusqu'à l'adoption définitive de la constitution ou de la loi.

À la demande de l'Union européenne notamment, la Commission a également joué et continue de jouer un rôle important dans l'interprétation et le développement du droit constitutionnel des pays qui ont connu, connaissent ou risquent de connaître des conflits ethniques ou politiques. Ce rôle consiste à fournir une assistance technique portant sur la dimension juridique de la recherche d'un accord politique.

Bien que la plupart de ses travaux portent sur des pays spécifiques, la Commission de Venise réalise, dirige et commande également des études et rapports sur des sujets d'intérêt général. Pour ne citer que quelques exemples montrant la diversité, la complexité et l'importance des thèmes traités, la Commission a élaboré des rapports sur une éventuelle convention en matière de droits des minorités, sur la question des « minorités apparentées », sur les voies de recours en cas de durée excessive des procédures, sur le statut des détenus de Guantanamo, sur le contrôle démocratique des services de sécurité et des forces armées et sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion.

Ces études peuvent notamment aboutir à l'élaboration de lignes directrices et de projets d'accords internationaux ou donner lieu, soit à des conférences scientifiques dans le cadre des Universités pour la démocratie (**UniDem**), dont les actes sont publiés dans la collection « **Science et technique de la démocratie** », soit à des séminaires de formation à l'attention des fonctionnaires (Campus UniDem).

S'agissant de la prééminence du droit cependant, il ne suffit pas d'accompagner les États dans l'adoption de constitutions démocratiques. Il faut aussi les aider à faire en sorte qu'elles soient appliquées. C'est pourquoi la **justice constitutionnelle** représente aussi l'un des principaux domaines d'activité de la Commission, qui a développé une coopération étroite avec les principales parties prenantes dans ce domaine, c'est-à-dire les cours constitutionnelles et autres juridictions à compétence équivalente. Dès 1991, la Commission a créé le Centre de justice constitutionnelle, dont la principale mission est de collecter et de diffuser des documents relatifs à la jurisprudence constitutionnelle. Les activités de la Commission en ce domaine sont supervisées par le Conseil mixte de justice constitutionnelle. Celui-ci se compose de membres de la Commission et d'agents de liaison désignés par les juridictions participantes dans plus de cinquante pays (dont des pays non européens), par la Cour européenne des droits de l'homme, par la Cour de justice des Communautés européennes et par la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Depuis 1996, la Commission a noué une coopération avec plusieurs regroupements régionaux ou linguistiques de cours constitutionnelles, dont notamment la Conférence des cours constitutionnelles européennes, l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, la Commission des juges d'Afrique australe, la Conférence des cours constitutionnelles des nouvelles démocraties, le Réseau des cours constitutionnelles d'Asie, l'Union des cours et des conseils constitutionnels arabes et la Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle. En janvier 2009, la Commission a organisé, avec la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, une conférence mondiale sur la justice constitutionnelle qui a réuni pour la première fois tous ces regroupements régionaux et les juridictions qui en font partie, ainsi que les juridictions du Commonwealth et les juridictions lusophones. La Conférence a décidé de créer une association, bénéficiant de l'aide de la Commission de Venise et ouverte à toutes les juridictions participantes, visant à promouvoir la coopération au sein des regroupements, mais aussi entre eux à l'échelle mondiale.

Les activités de la Commission en matière de justice constitutionnelle comprennent aussi, depuis 1993, la publication du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*, où sont résumées en anglais et en français les plus importantes décisions rendues par les plus de quatre-vingts juridictions participantes. Le Bulletin a aussi un équivalent électronique, la base de données CODICES, qui contient en sus plus de 5 000 textes intégraux de décisions, des constitutions et la description de nombreuses juridictions et des textes qui les régissent<sup>3</sup>. Ces publications se sont révélées décisives pour l'enrichissement mutuel des jurisprudences constitutionnelles.

---

<sup>3</sup> CODICES est disponible sur CD-ROM et en ligne : <http://www.CODICES.coe.int>.

À la demande d'une cour constitutionnelle ou d'une juridiction de compétence équivalente, la Commission peut également délivrer des avis *amicus curiae*, non sur la constitutionnalité du texte concerné, mais sur des questions de droit constitutionnel comparé et de droit international.

Le dernier volet d'activité de la Commission en matière de justice constitutionnelle est le soutien qu'elle apporte aux cours constitutionnelles et aux juridictions équivalentes lorsque celles-ci subissent des pressions de la part d'autres instances de l'État. La Commission a même réussi, à plusieurs reprises, à contribuer au maintien de juridictions menacées de dissolution. Il convient aussi de souligner que généralement parlant, en facilitant, lorsque nécessaire, la prise d'appui sur la jurisprudence étrangère, le Bulletin et CODICES concourent aussi au renforcement du pouvoir judiciaire. Enfin, la Commission organise des séminaires et conférences en coopération avec les cours constitutionnelles et les juridictions équivalentes et met à leur disposition, sur Internet, un forum qui leur est réservé, le Forum de Venise, à travers lequel elles peuvent échanger rapidement des informations sur les affaires pendantes.

La justice ordinaire est devenue un sujet d'importance croissante pour la Commission. De plus en plus souvent, la Commission est saisie pour donner un avis sur des aspects constitutionnels de la législation relative aux tribunaux. Elle coopère fréquemment dans ce domaine avec d'autres services du Conseil de l'Europe, afin de compléter par d'autres aspects le point de vue du droit constitutionnel. Le rapport de la Commission sur les nominations judiciaires (CDL-AD(2007)028) constitue un texte de référence qu'elle utilise dans ses avis sur des pays spécifiques.

La Commission coopère aussi avec les médiateurs, à travers des avis sur la législation régissant leur travail et en leur proposant des avis dits *amicus ombud* sur tout autre sujet. À l'instar des avis *amicus curiae*, ces documents exposent des éléments de droit comparé et de droit international, mais ils ne se prononcent pas sur l'éventuelle inconstitutionnalité d'un texte, décision réservée à la cour constitutionnelle. Afin de faire progresser la protection des droits de l'homme dans les pays membres, la Commission encourage les relations entre médiateurs et cours constitutionnelles.

**Des élections et référendums** conformes aux normes internationales sont de la plus haute importance pour toute société démocratique. Aussi s'agit-il du troisième et dernier grand domaine d'activité de la Commission. Depuis sa création, si l'on excepte les opérations d'observation d'élections, la Commission de Venise est l'organisme du Conseil de l'Europe le plus actif en matière électorale. En 2002, le Conseil des élections démocratiques a été créé, à la demande de l'Assemblée parlementaire. Il s'agit d'un organe subordonné à la Commission de Venise composé de membres de la Commission, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Le Conseil des élections démocratiques comprend également un membre observateur de l'OSCE/BIDDH.

Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont fortement contribué à la définition de normes européennes en matière électorale par l'adoption de nombreux documents à caractère général, dont les plus importants sont le *Code de bonne conduite en matière électorale* (2002)<sup>4</sup>, document de référence du Conseil de l'Europe dans ce domaine, et le *Code de bonne conduite en matière référendaire* (2007). Les autres documents de nature générale portent par exemple sur le droit électoral et les minorités nationales ou sur les restrictions au droit de vote.

La Commission a rédigé plus de cinquante avis sur le droit et les pratiques des États concernant les élections, les référendums et les partis politiques, qui ont eu un impact important sur la législation électorale des États intéressés. Parmi les pays qui coopèrent régulièrement avec la Commission dans le domaine électoral, on peut citer l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldova et l'Ukraine. La Commission a même joué un rôle dans la rédaction de lois électorales, en particulier en Bosnie-Herzégovine.

Le Conseil des élections démocratiques a développé une coopération régulière avec les administrations électorales d'Europe et d'autres continents. Il organise chaque année une Conférence européenne des administrations électorales ; il est en outre en relation étroite avec les autres organisations ou entités internationales actives dans le domaine des élections, telles que l'ACEEEO (Association des administrateurs d'élections de l'Europe centrale et orientale), l'IFES (Fondation internationale pour les systèmes électoraux) et surtout l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). C'est

---

<sup>4</sup> Approuvé par l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, et dont le Comité des Ministres a encouragé l'application dans une déclaration solennelle.

ainsi qu'en principe, les avis en matière électorale sont rédigés conjointement avec l'OSCE/BIDDH, avec lequel la Commission entretient une coopération exemplaire.

La Commission organise aussi des séminaires, sur des thèmes tels que les conditions préalables à un scrutin démocratique ou l'annulation des résultats des élections, ainsi que des ateliers de formation à l'attention des acteurs électoraux.

Le Conseil des élections démocratiques a créé la base de données VOTA<sup>5</sup>, qui réunit entre autres les législations électorales des États membres.

Les activités de la Commission de Venise et du Conseil des élections démocratiques portent également sur les partis politiques, sans lesquels on ne peut imaginer d'élections conformes au patrimoine électoral européen. Dans ce domaine également, la Commission a défini des normes, notamment concernant le financement, l'interdiction et la dissolution des partis politiques, et rend des avis sur les législations nationales. La Commission a adopté en 2008 un *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*.

## **2. LA COMMISSION EN 2008**

### **Adhésion de nouveaux États membres**

L'élargissement de la composition de la Commission s'est poursuivi en 2008. Le Comité des Ministres a invité Israël et la Tunisie à devenir membres de la Commission et a octroyé un statut de coopération spéciale à l'Autorité nationale palestinienne. Cela montre que les États non européens s'intéressent de plus en plus à la Commission, qui devrait encore enregistrer de nouvelles adhésions.

### **Principales activités**

Malgré des ressources limitées et un budget en stagnation, la Commission a continué, en 2008, de mener de nombreuses activités. Les plus importantes d'entre elles sont présentées ci-dessous.

#### **Assistance constitutionnelle**

##### *Réforme constitutionnelle*

La Commission a été étroitement associée aux travaux de révision de la Constitution ukrainienne ; elle a adopté un avis sur le projet de nouvelle constitution de ce pays. Des avis ont également été adoptés sur les constitutions bulgare et finlandaise, sur les amendements constitutionnels en Albanie et sur des propositions d'amendements constitutionnels en Republika Srpska (Bosnie-Herzégovine).

##### *Organisation territoriale et règlement des conflits*

La Commission est restée en contact étroit avec l'Union européenne concernant les aspects juridiques du statut de la Transnistrie et a transmis des observations informelles aux autorités moldaves sur leur proposition de règlement du conflit.

##### *Fonctionnement des institutions démocratiques*

L'équilibre des pouvoirs entre les principaux organes de l'État a été le thème central de l'avis de la Commission sur le projet de Constitution ukrainienne. La Commission a adopté des rapports sur le contrôle démocratique des forces armées et sur l'initiative législative.

##### *Respect des droits de l'homme et de l'État de droit*

La Commission a adopté un rapport sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion. Étroitement associée aux efforts visant à garantir la conformité de la loi arménienne sur les rassemblements publics avec les normes européennes, elle a adopté des avis sur plusieurs versions de cette loi et sur les dispositions connexes du Code pénal. La Commission a adopté des avis sur la loi

---

<sup>5</sup> VOTA est disponible en ligne : <http://www.venice.coe.int/VOTA>.



moldave relative au secret d'État, sur la loi de lutte contre la discrimination de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et sur les lois kirghizes relatives à la liberté de réunion et de religion.

## **Justice constitutionnelle et ordinaire, médiateurs**

### *Renforcement de la justice constitutionnelle*

Le Conseil mixte de justice constitutionnelle de la Commission a continué de soutenir les cours constitutionnelles et les juridictions équivalentes par le biais du Centre de justice constitutionnelle, qui publie le *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* (cinq parutions en 2008) et la base de données CODICES (site Internet et édition de trois CD-ROM en 2008). Le Forum de la Commission de Venise a traité trente-sept demandes déposées de cours participantes. En juin 2008, la Conférence des cours constitutionnelles européennes a reconnu dans une résolution spéciale le caractère précieux de ce type d'assistance.

La Commission a adopté des avis sur les lois relatives aux cours constitutionnelles du Kirghizistan et du Monténégro. Elle a adopté deux avis *amicus curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme (portant sur la Bosnie-Herzégovine et sur le Monténégro et la Serbie).

En 2008, des conférences et séminaires sur la justice constitutionnelle ont eu lieu en Albanie, en Algérie, en Arménie, avec l'Autorité nationale palestinienne, en Azerbaïdjan, en Géorgie, au Kazakhstan, au Kirghizistan, au Monténégro, au Portugal, en Russie, en Slovaquie et en Ukraine.

### *Justice ordinaire*

La nécessité de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et le fonctionnement du système judiciaire dans l'intérêt de la société occupe une place de plus en plus grande dans les activités de la Commission. Ce thème a été au cœur des avis de la Commission sur les constitutions bulgare et ukrainienne. Le Kirghizistan, la Moldova, le Monténégro et la Serbie ont reçu des avis de la Commission concernant des textes législatifs. À la demande de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise a préparé un rapport sur l'indépendance de la justice, pour adoption début 2009.

### *Médiateurs*

La Commission a continué de fournir aux médiateurs, à leur demande, des avis sur des questions portant sur d'autres points que le statut du médiateur ou de la médiatrice concerné(e) (avis *amicus ombud* pour l'Arménie).

Les travaux menés par la Commission de Venise avec les médiateurs visent en priorité à soutenir la coopération entre médiateurs et cours constitutionnelles.

### *Au-delà de l'Europe*

Outre son étroite coopération avec les cours constitutionnelles européennes et les juridictions équivalentes, la Commission a intensifié son approche régionale dans le domaine de la justice constitutionnelle en coopérant avec des associations de cours et conseils constitutionnels et suprêmes en-dehors de l'Europe, en particulier en vue de l'organisation de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle en janvier 2009. En 2008, cette manifestation majeure a fait l'objet de trois réunions préparatoires avec les groupes régionaux, à Vilnius, à Séoul et à Alger. Ces réunions ont montré le vif intérêt suscité par la conférence et ont permis de l'orienter en fonction des besoins des groupes concernés.

La Commission a mis sur pied des programmes de coopération bilatéraux avec la Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle et l'Union des cours et des conseils constitutionnels arabes. Elle a invité les juridictions membres de ces organisations à contribuer à la base de données CODICES et à échanger des informations à travers le Forum de Venise. Dans le cadre de la coopération avec l'Union des cours et des conseils constitutionnels arabes, avec le soutien du gouvernement norvégien, la Commission a organisé des conférences à Alger et à Ramallah et a participé à une conférence multilatérale à Sanaa (Yémen).

## **Questions électorales**

### *Législation et pratique électorales*

La Commission a adopté, le plus souvent avec le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, des avis et recommandations concernant des législations ou projets de législation en matière électorale ou référendaire en Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Géorgie, Moldova et Ukraine.

La Commission a également adopté plusieurs textes définissant le patrimoine électoral européen, dont des rapports sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales et sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement.

Par ailleurs, la Commission de Venise a organisé la cinquième Conférence européenne des administrations électorales, en Belgique, et un séminaire UniDem sur l'annulation des résultats d'élections, à Malte, destiné aux membres de cours suprêmes et constitutionnelles en charge des litiges électoraux. Elle a également organisé des ateliers sur l'organisation et la supervision des élections en Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldova et « l'ex-République yougoslave de Macédoine », ainsi que des séminaires consacrés aux élections ou aux partis politiques au Kazakhstan, en Russie et en Ukraine.

La Commission a fourni une assistance juridique à plusieurs missions d'observation d'élections de l'Assemblée parlementaire. Elle a fourni une assistance électorale à l'Azerbaïdjan et à la Géorgie en mettant des experts à la disposition des commissions électorales centrales de ces pays.

### *Partis politiques*

La Commission a adopté un *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, ainsi que des avis relatifs aux lois sur les partis politiques de Bosnie-Herzégovine et de Bulgarie.

## II. DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE DES INSTITUTIONS PUBLIQUES ET RESPECT DES DROITS DE L'HOMME<sup>1</sup>

### 1. ACTIVITES PAR PAYS

#### - Albanie

##### ***Amendements à la Constitution***

Le président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, M. Holovaty a demandé à la Commission de Venise par une lettre datée du 4 juillet 2008, d'examiner les amendements à la Constitution albanaise adoptés le 21 avril 2008. La Commission de Venise a adopté son avis (CDL-AD(2008)033) lors de sa 77e session plénière, les 12 et 13 décembre, sur la base des observations de MM. Bartole, Jowell et Kask et à la suite d'un premier débat tenu lors de la 76e session plénière en présence de M. Rasmajli, président de la commission des affaires juridiques de l'Assemblée de la République albanaise.

La Commission note que les modifications apportées à la Constitution sont généralement conformes aux normes européennes. La majorité des amendements peuvent être considérés comme des améliorations et des éclaircissements apportés au texte existant. Ceci ne s'applique cependant pas aux amendements à l'article 104 sur le vote de confiance et à l'article 149 sur le Procureur général. Ce dernier amendement, qui limite la durée du mandat du Procureur général à cinq ans reconductibles, apparaît en effet comme un recul regrettable, qui rend cette institution moins indépendante.

Les amendements aux dispositions électorales de la Constitution semblent pour la plupart positifs. La Constitution contiendra dorénavant des dispositions moins détaillées sur les règles électorales. Ceci est à saluer, à condition que les règles législatives adoptées soient conformes aux normes européennes. Il sera en particulier essentiel d'assurer dans la législation électorale que les élections continuent d'être organisées par un organe indépendant et impartial. Le nouveau système électoral, qui repose sur un scrutin à base de proportionnelle dans les régions, suit le modèle d'autres pays européens. Il semble s'agir d'un modèle positif, établissant un équilibre entre le besoin de proximité entre les électeurs et leurs élus et le besoin de représentativité du système, à condition que les circonscriptions électorales ne soient pas trop petites. Pour toutes ces raisons, la façon dont les amendements constitutionnels seront traduits dans la législation électorale est particulièrement importante. La Commission de Venise se tient prête à évaluer la législation électorale révisée.

#### - Arménie

##### ***Rassemblements***

En 2005, la Commission de Venise a aidé les autorités arméniennes à préparer une loi relative à la tenue de réunions (« loi sur les rassemblements ») conforme aux normes européennes. En février et mars 2008 cependant, après les nouvelles élections présidentielles, des manifestations de l'opposition à Erevan ont donné lieu à une escalade de violence qui s'est soldée par la mort de dix personnes. L'état d'urgence a été déclaré en Arménie et peu avant qu'il n'y soit mis fin, la loi sur les rassemblements a été modifiée d'une manière qui revenait en pratique à prolonger l'état d'urgence.

La Commission de Venise et le BIDDH ont établi une évaluation de ces amendements et conclu qu'ils représentaient une restriction excessive à la liberté de réunion. Une disposition, en particulier, autorise les autorités à suspendre le droit de se rassembler lorsqu'une manifestation a dégénéré en violences jusqu'à ce que les personnes responsables soient identifiées et jugées. Cette disposition, qui exempte les autorités de la nécessité de procéder à une analyse de chaque manifestation, est contraire aux normes. De plus, les amendements de mars semblent limiter de façon substantielle le droit de recours dans le cas où les manifestations seraient interdites sur la base d'informations de la police et des services secrets.

---

<sup>1</sup> Le texte intégral de tous les avis adoptés est consultable sur le site Internet [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

Cet avis, approuvé par la Commission (CDL-AD(2008)018), a été transmis à l'Assemblée nationale arménienne, laquelle a invité les experts à rencontrer les autorités arméniennes à Erevan les 25 et 26 avril 2008. Lors de cette réunion, les participants se sont accordés sur certains principes concernant les amendements nécessaires pour remettre la loi en conformité avec les normes européennes et internationales.

Des projets d'amendements, que la Commission et le BIDDH ont jugés généralement satisfaisants, ont alors été élaborés. La disposition prévoyant la suspension générale du droit de réunion est supprimée. Les rassemblements spontanés sont désormais expressément autorisés sans qu'une notification préalable ne soit nécessaire (bien que leur durée soit limitée à six heures) ; les citoyens sont autorisés à communiquer entre eux pour pouvoir se réunir après un événement provoquant un rassemblement spontané. S'agissant des recours, il est désormais prévu que les informations fournies par la police ou les services secrets soient motivées, notées par écrit et mises à la disposition des organisateurs, qui peuvent les contester devant un tribunal. Le délai de notification d'un événement est allongé pour passer de trois à cinq jours, mais cela n'est pas contraire aux normes.

En conclusion, les derniers amendements, adoptés par l'Assemblée nationale le 11 juin, ont rendu la loi arménienne sur les rassemblements compatible avec les normes européennes et internationales. Là encore, toutefois, cette évaluation positive reste abstraite, et le Conseil de l'Europe devra suivre attentivement l'interprétation et la mise en œuvre de la loi. En outre, il est essentiel que la police, les administrations et les magistrats bénéficient de formations.

### ***Projet d'amendements au Code pénal***

Le 5 mai 2008, l'Assemblée nationale arménienne a demandé au Conseil de l'Europe d'évaluer le projet de loi modifiant et complétant le Code pénal arménien. La Commission de Venise et la Direction générale des affaires juridiques ont accepté de mener cette analyse à bien. M. James Hamilton a été désigné comme rapporteur. L'avis correspondant (CDL-AD (2008)017), qui repose sur sa contribution, a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 75e session plénière (Venise, 13 et 14 juin 2008).

Les modifications du Code pénal arménien portent sur l'article 225, qui crée plusieurs infractions liées aux « troubles importants à l'ordre public », et sur l'article 301, qui érige en infractions pénales les appels à commettre des crimes contre les bases de l'ordre constitutionnel et contre la sécurité nationale. Ces propositions ont pour arrière-plan les manifestations qui ont eu lieu à Erevan après les élections présidentielles du 19 février 2008. La Commission a estimé que les amendements proposés étaient trop larges et contraires au principe de légalité. Elle a donc recommandé de ne pas les adopter.

## **- Bosnie-Herzégovine**

### ***Réforme constitutionnelle***

Aux yeux de la Commission, la réforme constitutionnelle dans ce pays reste une priorité. Les représentants de la Commission de Venise ont participé à deux réunions consacrées aux possibilités de reprise du processus de réforme constitutionnelle après les élections municipales d'octobre 2008 : un séminaire sur les méthodes et les possibilités de réforme constitutionnelle organisé par la fondation Konrad Adenauer à Cadenabbia, du 13 au 16 novembre, et une table ronde sur la réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine, organisée par le Centre international pour la transition démocratique à Sarajevo les 1er et 2 décembre.

### ***Loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales***

Le 28 novembre 2007, le président de la Commission électorale centrale et la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine ont sollicité auprès de la Commission de Venise un avis d'expert sur la loi de Bosnie-Herzégovine relative aux conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales. MM. Kaarlo Tuori et Oliver Kask ont été désignés rapporteurs. Les 24 et 25 avril 2008, M. Tuori, ainsi que Mme Granata-Menghini, se sont rendus à Sarajevo et ont rencontré les représentants de la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine, du Groupe de travail mixte sur les amendements à la loi sur les conflits d'intérêts, de la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine et du Bureau du Haut-représentant.

L'avis correspondant a été adopté par la Commission lors de sa 75e session plénière, à Venise, les 13 et 14 juin 2008 (CDL-AD (2008)014).

La loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales pose un certain nombre de problèmes techniques, tels qu'un éventail d'incompatibilités particulièrement large, l'imposition automatique d'une sanction très sévère (quatre années d'inéligibilité) quelle que soit la gravité de la violation, l'absence de mécanisme effectif de contrôle de la déclaration de biens, l'absence de dispositions sur le pantouflage et des contradictions dans la définition des « cadeaux ».

La réglementation des conflits d'intérêts en Bosnie-Herzégovine pose également des problèmes de nature constitutionnelle, liés à la compétence de l'État dans ce domaine au niveau des Entités. En l'absence de transfert volontaire de compétences des Entités à l'État, ce dernier ne peut exercer de compétence sur les élus, les cadres et les conseillers au niveau des Entités. Les Entités devraient veiller à ce que leur législation sur les conflits d'intérêts corresponde à la législation équivalente au niveau de l'État et soient aussi cohérentes que possible entre elles, s'agissant des règles de fond comme des règles de procédure. Il est dans tous les cas essentiel que l'organe compétent pour le contrôle juridictionnel de toute décision portant sur un conflit d'intérêts soit la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine.

La Commission a été informée de l'intention du Parlement de Bosnie-Herzégovine d'élaborer une nouvelle loi codifiant toutes les règles relatives au conflit d'intérêts. La Commission a fait part de sa disposition à poursuivre son assistance aux autorités de Bosnie-Herzégovine en 2009.

### ***Mémoire amicus curiae dans les affaires Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine, pendantes devant la CEDH***

Le 29 mai 2008, la Commission de Venise a demandé l'autorisation d'intervenir en qualité de tiers dans la procédure engagée devant la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires Sejdić c. Bosnie-Herzégovine et Finci c. Bosnie-Herzégovine. Ces affaires sont indéniablement d'une importance majeure ; en effet, la discrimination dénoncée par les requérants découle directement des dispositions constitutionnelles en vigueur en Bosnie-Herzégovine, qui sont elles-mêmes le fruit de l'Accord de paix de Dayton de 1995, lequel a mis fin à la guerre civile qui a ensanglanté le pays. En 2006, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a été invitée à déterminer si ce texte était toujours valable ; elle a conclu que oui.

Depuis 1994, la Commission a rédigé plus d'une centaine de rapports et d'avis. Parmi ceux-ci figure un avis de premier plan « sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut-représentant ». Le chapitre V de cet avis est presque entièrement consacré à la question de la compatibilité de la Constitution de Bosnie-Herzégovine avec la Convention européenne des droits de l'homme. Plus récemment, la Commission a été chargée d'apprécier certains projets de modification de la Constitution, qui n'ont pas été adoptés, mais visaient notamment à atténuer, voire à supprimer les traitements discriminatoires qui font à présent l'objet des requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme mentionnées ci-dessus.

La question centrale, dans les affaires Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine, est de savoir si les dispositions de la Constitution de Bosnie-Herzégovine et la réglementation correspondante du Code électoral en vertu desquelles les personnes n'appartenant pas à l'un des trois peuples constituants du pays ne peuvent se présenter ni à aux élections présidentielles, ni à l'élection de la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, sont conformes à l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, en conjonction avec le droit à des élections libres (article 3 du Protocole n°1 à la Convention) et/ou avec l'interdiction générale de discrimination énoncée à l'article 1 du Protocole n°12 à la Convention.

La Commission de Venise a estimé que le fait de priver les « autres » de leur droit d'éligibilité à la Chambre des peuples et à la présidence par application des dispositions pertinentes de la Constitution et du Code électoral de Bosnie-Herzégovine était incompatible avec l'interdiction de la discrimination énoncée à l'article 14 de la CEDH, en conjonction avec le droit à des élections libres (article 3 du Protocole n°1 à la CEDH) et avec l'interdiction générale de discrimination énoncée à l'article 1 du Protocole n°12. Même si cette exclusion avait très certainement un but légitime au moment de l'Accord de paix de Dayton en décembre 1995, il existe de bonnes raisons de douter de sa pertinence aujourd'hui. La Bosnie-Herzégovine n'a pas réussi à mettre en place un État démocratique à même de fonctionner et

se trouve dans une impasse. Rien n'indique que la persistance de l'exclusion des « autres » aide à trouver une solution à la crise.

Le présent mémoire *amicus curiae* a été établi à partir des observations formulées par Mme Angelika Nussberger, M. Jean-Claude Scholsem et M. Joseph Marko ; il a été adopté par la Commission lors de sa 76e session plénière (Venise, 17-18 octobre 2008).

### **Projet d'amendements à la Constitution de Republika Srpska**

Au cours de la visite d'une mission de suivi du Conseil de l'Europe à Banja Luka le 23 avril 2008, le Premier ministre M. Dodik et le Président M. Kuzmanovic ont demandé une évaluation de la Commission de Venise sur les amendements proposés à la Constitution de Republika Srpska.

MM. Jensen (Danemark) et Scholsem (Belgique) ont été désignés comme rapporteurs ; M. Himsworth (Royaume-Uni) a formulé des observations sur les dispositions relatives aux pouvoirs locaux, à la demande de la Direction des institutions démocratiques de la Direction générale de la démocratie et des affaires politiques. La Commission de Venise a adopté son avis sur le projet d'amendements à la Constitution de Republika Srpska (CDL-AD (2008)016) lors de sa 75e session, à Venise, les 13 et 14 juin 2008.

Les amendements portent sur les dispositions de la Constitution de cette Entité relatives aux droits de l'homme, à l'autonomie locale et à certains aspects institutionnels.

S'agissant des amendements portant sur les droits de l'homme, il faut en premier lieu noter que la Constitution de Bosnie-Herzégovine, qui est particulièrement généreuse dans ce domaine car elle prévoit entre autres que la Convention européenne des droits de l'homme prime toute autre loi, est applicable. En 1996, sur une suggestion de la Commission de Venise, plusieurs dispositions générales ont été ajoutées à la Constitution de Republika Srpska pour assurer sa conformité avec la Constitution de l'État. Les amendements dont il est question ici visent à harmoniser en partie les dispositions individuelles relatives aux droits de l'homme avec la Convention européenne des droits de l'homme. Cette tentative d'harmonisation partielle crée cependant plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Les dispositions relatives à l'autonomie locale sont généralement positives et conformes à la Charte européenne. Les amendements institutionnels comprennent une disposition rendant plus difficile le transfert de pouvoirs des Entités vers l'État. Cela n'est pas souhaitable car, comme la Commission de Venise l'a déjà signalé, les responsabilités au niveau de l'État sont insuffisantes.

## **- Bulgarie**

### **Révision de la Constitution**

Par une lettre datée du 24 mai 2007, le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Eduard Lintner, a demandé un avis sur la Constitution bulgare, en particulier par rapport aux modifications de février 2007. Les observations des rapporteurs, MM. Cécilia Egana, van Dijk, Hamilton et Neppi Modona, ont été successivement débattues avec les représentants bulgares lors de la 72e session de la Commission (Venise, 19-20 octobre 2007), au cours de la visite d'une délégation de la Commission en Bulgarie en 2007 et lors de la 74e session plénière (Venise, 14-15 mars 2008). Au cours de cette dernière session, la Commission a salué l'ouverture dont ont fait preuve les autorités bulgares et a adopté l'avis correspondant (CDL-AD(2008)009).

Selon la Commission, les dispositions de la Constitution de la République de Bulgarie, y compris ses dernières modifications, sont généralement conformes aux normes européennes et à la pratique constitutionnelle des autres États européens. La Constitution définit des bases saines pour le développement d'un système démocratique en Bulgarie, ce qui a été reconnu sur le plan international par l'adhésion de la Bulgarie d'abord au Conseil de l'Europe, puis à l'Union européenne. Cependant, l'avis souligne la nécessité d'améliorer encore le texte.

Certaines des améliorations suggérées par la Commission portent sur le chapitre VI de la Constitution, consacré à la justice. La Commission souligne qu'onze des vingt-cinq membres du Conseil judiciaire suprême sont élus par le Parlement à la majorité simple. Le ministre de la Justice préside les réunions du

Conseil et peut formuler des propositions sur le budget et sur la nomination, la promotion et la révocation des juges. Prises ensemble, ces dispositions pourraient entraîner une politisation du pouvoir judiciaire. L'avis ne critique pas les membres actuels du Conseil judiciaire suprême, mais attire l'attention sur les garanties qui devraient être prises contre des membres mal intentionnés. Il est de la plus haute importance que la majorité gouvernementale n'ait pas de pouvoir sur la justice. Par ailleurs, un autre problème se pose du fait que les trois composantes distinctes du pouvoir judiciaire en Bulgarie, à savoir les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs, soient toutes représentées par un organe unique, le Conseil judiciaire. Afin d'écartier le risque qu'une composante n'exerce une influence sur une autre, la Commission suggère que des commissions ou chambres spécialisées adéquates traitent des questions relatives à chacune des composantes du pouvoir judiciaire. L'avis attire également l'attention sur la période probatoire pour les nouveaux juges, d'une durée de cinq ans, qui pourrait présenter de sérieuses difficultés pour l'indépendance de la justice, ainsi que sur les pouvoirs trop étendus accordés aux inspecteurs, avec un risque d'ingérence dans l'administration de la justice.

La réunion entre les rapporteurs et les autorités bulgares à Sofia a permis de régler un certain nombre de questions. Entre autres, il a été précisé que dans les dispositions prévoyant que l'Assemblée nationale « valide » les rapports des organes judiciaires, le terme « valider » était à comprendre comme « prendre note ». Par ailleurs, la limitation de l'immunité des magistrats est à saluer.

L'avis de la Commission se penche également sur les dispositions constitutionnelles en matière de droits de l'homme. Les rapporteurs ont discuté avec les autorités bulgares de l'utilisation du terme « citoyen » dans le texte constitutionnel. Ces dernières ont expliqué que ce terme désignait toute personne et qu'une restriction n'était apportée que lorsque la Constitution parlait de « citoyen bulgare ». Bien qu'il n'existe pas de danger dans l'immédiat, l'avis recommande de modifier ces termes. Parallèlement, les dispositions relatives à la protection des minorités s'avèrent assez restrictives. L'article 11(4) n'autorise pas la création de partis politiques sur des lignes ethniques. Les restrictions aux droits de l'homme autorisées par la Constitution ne correspondent pas à celles prévues par la Convention européenne des droits de l'homme. Les autorités bulgares ont fait remarquer que cela ne posait pas de réel problème dans la mesure où la Convention primait le droit ordinaire dans le système juridique national ; dans son avis, la Commission n'en recommande pas moins de préciser ce point dans la Constitution elle-même. Elle préconise également l'élection du Médiateur à la majorité qualifiée.

## - Finlande

### Évaluation de la Constitution

En 2008, la Commission de Venise a poursuivi, sur une demande du ministère finlandais de la Justice, sa participation à l'analyse de l'actuelle Constitution finlandaise, entamée en 2007<sup>2</sup>.

Après une première visite d'une délégation de la Commission en Finlande en 2007, des observations individuelles ont été rédigées par les rapporteurs. Une deuxième visite a eu lieu le 28 janvier 2008, principalement axée sur le rôle du Premier ministre et sur les relations européennes et internationales dans la Constitution finlandaise. L'avis de la Commission (CDL-AD(2008)010), qui repose sur les observations individuelles des rapporteurs, tient compte des informations reçues sur place et de plusieurs documents fournis par les autorités finlandaises. Il a été adopté lors de la 74e session plénière de la Commission de Venise après un échange de vues avec Mme Tiina Astola, Secrétaire permanente, ministère de la Justice.

L'avis traite des questions soulevées par le ministère finlandais de la Justice, à savoir le référendum et l'initiative populaire, l'élection du Président de la République, l'organisation de la sphère législative et réglementaire et la conduite de la politique étrangère et européenne (dont la place de l'Union européenne dans la Constitution). Il aborde également d'autres thèmes évoqués à l'occasion des visites de la délégation de la Commission de Venise en Finlande : les libertés et droits fondamentaux, les relations internationales en général – dont le rang des traités internationaux et du droit de l'UE – et l'administration de la justice (constitutionnelle et ordinaire).

Dans l'ensemble, la Constitution finlandaise est conforme aux normes européennes en matière de démocratie, de prééminence du droit et de droits de l'homme. Bien que quelques ajustements de la

---

<sup>2</sup> Voir le rapport annuel 2007.

formulation de la Constitution dans le domaine des libertés et droits fondamentaux puissent être bienvenus, l'interprétation constante des dispositions générales en la matière et le contrôle de la constitutionnalité sont pleinement conformes aux traités et aux standards internationaux. Cependant, le rôle prééminent du Président de la République et du Premier ministre, respectivement en politique étrangère et en politique européenne, pourrait susciter des difficultés, car la séparation entre ces deux domaines est parfois loin d'être claire. La création d'une cour constitutionnelle spécialisée, même si elle pourrait s'avérer utile pour étendre le contrôle juridictionnel de constitutionnalité au-delà des cas flagrants d'entorse à la Constitution, n'est imposée par aucune norme européenne, du moment que le système finlandais garantit la protection des droits de l'homme dans la pratique.

- **Kirghizistan**

***Liberté de religion***

À la demande du président du Parlement kirghize, le Groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion et la Commission de Venise ont analysé le projet de loi sur la liberté de religion de la République kirghize. Cette analyse repose largement sur les *Lignes directrices sur la liberté de religion* de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise.

Dans cet avis conjoint (CDL-AD(2008)032), la Commission et l'OSCE/BIDDH considèrent le projet de loi comme parfois excessivement détaillé et parfois assez vague. Les exigences en matière d'inscription sont extrêmement strictes et présentées de façon peu claire ; les conséquences de l'absence d'inscription (l'interdiction de toute opération et de toute activité) semblent disproportionnées. Le projet de loi n'impose pas de préciser en détail et par écrit les motifs du refus d'inscription d'une organisation ou association religieuse, pas plus qu'il ne prévoit explicitement la possibilité de contester le refus devant un tribunal. En conclusion, le projet de loi ne semble pas respecter les normes internationales pertinentes. L'État exerce une influence excessive sur l'exercice de la liberté de religion.

- **Moldova**

***Loi relative au secret d'État***

Par une lettre datée du 5 novembre 2007, M. Esanu, vice-ministre de la Justice de Moldova, a demandé à la Commission de Venise d'évaluer la loi de 1994 de la République de Moldova relative au secret d'État. L'avis de la Commission (CDL-AD(2008)008), rédigé sur la base des observations de MM. Iain Cameron et Olivier Dutheillet de Lamothe, a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 74<sup>e</sup> session plénière (Venise, 14-15 mars 2008).

Comme souligné dans l'avis de la Commission, la loi sur le secret d'État de la République de Moldova pose trois grands problèmes. Premièrement, la loi associe une définition formelle, qui correspond à la pratique de la majorité des États et organisations internationales, à une définition matérielle, qui vise à couvrir tous les aspects de la notion de secret d'État mais s'avère en définitive trop large. Cette définition contredit également d'autres dispositions de la loi.

Deuxièmement, la loi établit une distinction entre la liste nationale des informations classées secrètes, établie par la Commission interservices de protection du secret d'État, et les listes détaillées établies par des fonctionnaires désignés par les chefs des organes compétents de l'administration publique. Ces dernières listes ne sont approuvées que par les chefs des organes administratifs concernés et ne sont pas publiées. Cette dichotomie entre la liste nationale, qui s'accompagne de certaines garanties, et les listes des services administratifs, qui n'offrent pas les mêmes garanties que la liste nationale, risque de donner lieu à un développement massif et occulte d'informations protégées au niveau des services ministériels. Dans le même temps, la Commission interservices risque de ne pas avoir de vue globale de la situation et de ne pouvoir assurer un contrôle adéquat des informations classées secrètes.

Troisièmement, dans certains cas, la loi moldave relative au secret d'État impose des restrictions excessives à la liberté d'information, de communication et de circulation, ainsi qu'au droit au respect de la vie privée des fonctionnaires et des autres citoyens ayant accès aux secrets d'État.



En conclusion, la Commission estime que la loi de la République de Moldova relative au secret d'État s'éloigne sur de nombreux points de ce qui peut être considéré comme de bonnes pratiques dans ce domaine. Plusieurs dispositions demandent donc à être modifiées ou précisées.

### **Statut de la Transnistrie**

La Commission de Venise a continué à entretenir des contacts étroits avec le représentant spécial de l'Union européenne pour la Moldova, M. Mizsei, sur les aspects juridiques d'un éventuel règlement. Les experts de la Commission de Venise ont transmis aux autorités moldaves des observations informelles sur leur projet de proposition de règlement.

### **Double nationalité**

À l'invitation du Parlement moldave, une délégation composée de MM. Nick (Croatie), Schaerer (Suisse, expert de la DGHL) et Markert, du Secrétariat, a participé à Chisinau, le 2 avril, à une audience de la commission des affaires juridiques du Parlement moldave consacrée au projet de loi sur la double nationalité. Tout en acceptant qu'il puisse être interdit aux personnes ayant deux nationalités d'occuper certains postes particulièrement sensibles dans le secteur public, la délégation a mis en garde contre une trop grande étendue de cette interdiction. En particulier, il semble contestable que les personnes ayant deux nationalités élues au Parlement se voient interdire d'exercer leur mandat<sup>3</sup>.

#### **- Monténégro**

### **Mémoire amicus curiae dans l'affaire *Bijelić contre Monténégro et Serbie*, pendante devant la CEDH**

En juillet 2008, la Commission de Venise a été autorisée à intervenir en tant que tierce partie dans les procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Nadez Bijelić, Svetlana Bijelić et Ljiljana Bijelić contre Monténégro et Serbie* (requête n°11890/05). L'affaire soulève la question de savoir si la Cour peut tenir la République du Monténégro et/ou la République de Serbie pour responsables de violations des droits des requérantes au regard de la Convention européenne des droits de l'homme qui se seraient produites au Monténégro entre le 3 mars 2004 et le 5 juin 2006. La Commission de Venise s'intéresse à cette affaire en raison de ses avis antérieurs sur des questions relatives au processus par lequel le Monténégro est parvenu à l'indépendance en juin 2006 et à la constitution actuelle du Monténégro.

Le mémoire *amicus curiae*, qui ne porte pas sur le fond de l'affaire, a été élaboré d'après les observations de MM. Anthony Bradley et Iain Cameron et adopté par la Commission à sa 76e session plénière (Venise, 18 et 19 octobre 2008).

Le mémoire se penche sur deux thèmes en particulier : la succession de la Serbie et du Monténégro aux obligations conventionnelles de l'ancienne Union d'État de Serbie-Monténégro, et la responsabilité d'un État successeur résultant d'actes illicites commis par son prédécesseur.

S'agissant du premier point, le texte de la Commission explique que la Serbie a succédé à l'Union d'État le 14 juin 2006, par application d'une disposition spécifique de la Charte constitutionnelle de l'Union d'État elle-même. Le Comité des Ministres a accepté que le Monténégro succède aux obligations conventionnelles de l'Union d'État à compter du 14 juin 2006 pour ce qui est des conventions « ouvertes » (auxquelles les pays non membres du Conseil de l'Europe peuvent adhérer). En mai 2007, le Comité des Ministres a décidé que le Monténégro devait être considéré comme Partie à la Convention européenne des droits de l'homme, qui est une convention « fermée », avec effet rétroactif à compter du 6 juin 2006 (date à laquelle le Monténégro a déclaré dans une lettre qu'il souhaitait succéder aux obligations conventionnelles de l'Union d'État).

S'agissant du second point, l'avis souligne qu'il existe peu de règles établies en matière de succession d'États, et considère que la bonne approche en pareil cas consiste à tenir compte de tous les facteurs de chaque affaire particulière pour déterminer dans quelle mesure il est raisonnable d'imposer la continuité

---

<sup>3</sup> Voir aussi le paragraphe consacré à la réforme électorale en Moldova, au chapitre IV du présent rapport.

des responsabilités. De fait, la Commission du droit international, dans ses Articles sur la responsabilité des États, énonce une règle générale selon laquelle la responsabilité échoit à un mouvement d'indépendance couronné de succès, à moins que l'État successeur ne montre que cela ne serait pas raisonnable. Dans l'affaire examinée, l'inaction dénoncée par les requérantes est attribuable à des organes qui se trouvaient sous le contrôle total d'une entité (la République du Monténégro) qui est ensuite devenue le gouvernement du nouvel État (le Monténégro). Il ne serait donc pas raisonnable de tenir la Serbie pour responsable de violations des droits de l'homme qui auraient été commises par les tribunaux de la République du Monténégro. Cette interprétation, qui semble aller dans le sens des intentions du Monténégro lui-même, est conforme à l'ordre public européen tel qu'il découle de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette conclusion n'exclut pas la possibilité, dans d'autres circonstances, de tenir la Serbie pour responsable d'éventuelles violations commises à l'époque des faits par les autorités de l'Union d'État.

- **Slovaquie**

***Projet de loi sur la presse***

Sur une demande des autorités slovaques, une réunion informelle consacrée au projet de loi sur la presse s'est déroulée le 28 février ; y participaient, d'une part les représentants de la Commission de Venise et de la Division des médias de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques, et d'autre part les représentants des autorités slovaques.

- **« L'ex-République yougoslave de Macédoine »**

***Loi portant interdiction de la discrimination***

Lors de sa 77e session plénière, la Commission a adopté un avis consacré au projet de loi sur la protection contre la discrimination de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL-AD(2008) 042).

Dans cet avis, établi à la demande de l'ancien ministre du Travail et de la Politique sociale de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Commission précise que le projet de loi portant interdiction de la discrimination a été évalué à la lumière des normes européennes applicables, à savoir en particulier la CEDH et, s'agissant des normes non contraignantes, les recommandations de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

Il n'existe pas de loi générale interdisant la discrimination dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; le projet de loi en question est donc à saluer, puisqu'il améliorera la protection légale du principe d'égalité de traitement. La loi est toutefois trop abstraite, si bien qu'elle n'offre pas la cohérence nécessaire et s'avère inapplicable dans la pratique. Il conviendrait qu'elle s'accompagne d'un exposé des motifs ou d'un autre texte faisant autorité.

S'agissant de la mise en œuvre de la loi, la Commission de Venise souscrit à la recommandation de l'ECRI selon laquelle la supervision de la législation anti-discrimination devrait être confiée à un organe spécialisé. Cependant, compte tenu en particulier des préoccupations exprimées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe quant à l'excessive complexité du système juridique du pays, la Commission de Venise juge acceptable, à titre temporaire, de confier le contrôle de la mise en œuvre de la loi au médiateur, à condition toutefois que l'institution du médiateur soit renforcée et dotée des compétences et des ressources humaines et budgétaires nécessaires.

- **Ukraine**

***Réforme constitutionnelle***

Pendant toute l'année, la Commission a activement participé aux efforts visant à aboutir à une réforme constitutionnelle en Ukraine. Le 17 janvier, une délégation de la Commission, à laquelle se sont joints des membres de l'Assemblée parlementaire, a discuté des perspectives de réforme constitutionnelle avec des représentants des forces politiques ukrainiennes et du Secrétariat présidentiel. Le même jour, le président de la Commission, M. Helgesen, a rencontré le président de la Verkhovna rada, M. Iatseniouk.

Des représentants de la Commission ont présenté des exposés sur la réforme constitutionnelle à l'occasion de plusieurs réunions : la conférence de Wilton Park sur le thème « Ukraine : construire un avenir stable » du 21 au 24 février, la conférence internationale « Réforme constitutionnelle et renforcement de la démocratie : rôle de la société civile, du pouvoir et de l'opposition » organisée à Kiev le 5 mars, et la première session de 2008 de l'École d'études politiques d'Ukraine à Kiev, le 10 avril.

Le 16 mai, des délégations de la Commission ont procédé à des échanges de vues avec les représentants du gouvernement et du Secrétariat présidentiel sur les propositions de réforme constitutionnelle. Le 30 mai, une délégation de la Commission a rencontré le groupe de travail du Conseil constitutionnel national établi par le Président Louchtchenko pour étudier le projet de document d'orientation élaboré par ce Conseil.

À la suite d'une demande de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise a adopté, lors de sa 75e session plénière tenue à Venise les 13 et 14 juin, un avis (CDL-AD(2008)015) sur le projet de Constitution ukrainienne préparé par un groupe d'universitaires dirigé par le professeur Shapoval, sur la base des observations de M. Bartole, Mme Nussberger, M. Paczolay, Mme Suchocka et M. Tuori.

La Commission relève que le projet étudié propose une Constitution entièrement nouvelle, mais qui repose clairement sur le texte de la Constitution actuelle et évite de s'éloigner radicalement des solutions existantes. Dans ces circonstances, il est difficile de comprendre pourquoi le choix s'est porté sur l'adoption d'une nouvelle Constitution. Procéder par amendements à la Constitution existante aurait l'avantage d'offrir une continuité symbolique et de renforcer la stabilité constitutionnelle. Cela écarterait également toute spéculation selon laquelle l'adoption d'une nouvelle Constitution pourrait être un moyen de passer outre aux règles de réforme constitutionnelle prévues par la Constitution actuelle, et en particulier de contourner la Verkhovna Rada, qui doit approuver tout amendement constitutionnel à la majorité des deux-tiers.

Une approche fondée sur des amendements, et non sur une nouvelle Constitution, permettrait également de se concentrer clairement sur les questions les plus urgentes. La répartition peu claire et le recoupement des pouvoirs entre le Président et le Cabinet des ministres, dus en partie, mais non exclusivement, aux amendements constitutionnels de décembre 2004, constituent une source majeure de tensions et d'instabilité. Le problème du double pouvoir exécutif devrait donc être traité en priorité. D'autres réformes importantes telles que la réforme judiciaire pourraient être traitées séparément.

S'agissant du fond, la Commission considère la plupart des modifications apportées comme des améliorations. C'est en particulier le cas pour le chapitre consacré aux tribunaux et à la justice, y compris la procureure. En revanche, l'avis se montre critique sur le chapitre consacré à l'organisation territoriale des pouvoirs, qui aurait pour conséquence de réduire les compétences des collectivités locales et l'autonomie de la Crimée.

Sur la question essentielle de l'équilibre des pouvoirs entre les organes de l'État, le projet prévoit des ajustements, mais aucun changement majeur. Dans l'ensemble, l'actuel système « parlementaire-présidentiel » est maintenu. Bien que cette approche semble raisonnable sur le principe, elle ne réussira très probablement pas à résoudre les tensions actuelles entre les organes de l'État et pourrait s'avérer non viable, en particulier dans les périodes de cohabitation. La Commission recommande donc d'examiner, en vue de les insérer dans la Constitution, des moyens d'assurer la coopération et la coordination entre le Président et le Cabinet des ministres : par exemple, associer les décisions présidentielles à des propositions du Cabinet des ministres, faire contresigner les actes présidentiels par le Premier ministre ou le ministre compétent et/ou prévoir que les décisions présidentielles soient prises en présence du Cabinet des ministres.

## **2. ACTIVITES TRANSNATIONALES**

### **Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées**

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), préoccupée par le contrôle démocratique du secteur de la sécurité en général, a recommandé en 2005 que le Comité des Ministres prépare des lignes directrices énonçant les règles politiques, les normes et les orientations pratiques dans ce

domaine. Le 7 juillet 2006, le Comité des Ministres a demandé à la Commission de Venise de réaliser une étude de la législation et de la pratique en matière de contrôle démocratique de la sécurité nationale dans les États membres du Conseil de l'Europe.

Un groupe de travail a été créé au sein de la Commission de Venise. En coopération avec le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), Genève, et avec le Centre d'études politiques et constitutionnelles (CEPC), Madrid, il a cherché à décrire d'une part le besoin de sécurité de toute société, sécurité à laquelle les forces armées sont chargées de veiller, et d'autre part la nécessité de respecter les valeurs démocratiques, les droits de l'homme et les libertés fondamentales. L'histoire, ancienne ou récente, des pays européens – entre autres – montre que le pouvoir militaire peut influencer sur la démocratie et ses valeurs. Les intérêts des militaires doivent donc être subordonnés aux intérêts des sociétés démocratiques. Le rapport élaboré par le groupe de travail (CDL-AD(2008)004) a été examiné par la sous-commission des institutions démocratiques et adopté par la Commission de Venise lors de sa 74e session plénière (Venise, 14-15 mars 2008).

L'étude porte sur des questions « traditionnelles » liées aux forces armées, comme les dépenses militaires, le budget de la défense et la nomination des chefs militaires, mais aussi sur des questions qui concernent le nouveau rôle des forces armées. Le contrôle démocratique des forces armées suppose principalement l'existence d'un organe élu démocratiquement qui examine et supervise les décisions adoptées par les organes ou autorités dotés d'une compétence militaire. Le rôle du parlement, en tant qu'organe élu, est donc d'une importance fondamentale dans la notion de contrôle démocratique des forces armées. Aux côtés des médiateurs et des cours des comptes, l'appareil judiciaire joue un rôle important dans le contrôle des forces armées, par le biais des cours constitutionnelles – gardiennes de l'État de droit et des procédures démocratiques – et des tribunaux militaires.

Au niveau international, le contrôle des forces armées peut être effectué par divers organes, notamment les organisations internationales dont font partie les États membres du Conseil de l'Europe et/ou les tribunaux internationaux. L'utilisation internationale de la force doit avant tout être légitime. Les États peuvent assurer leur défense de manière individuelle ou collective, mais leurs actes ne sont légitimes que s'ils sont conformes aux conditions strictes imposées par le droit international. Il existe différents types d'organisations internationales dont la mission est de préserver la défense collective, la sécurité et la paix au plan international et d'y contribuer. Ces organisations internationales ont une caractéristique commune : elles sont dotées d'un organe parlementaire dont l'existence a ouvert la voie à un contrôle des décisions adoptées au niveau de leur exécutif. Ces organisations ont fixé et élaboré d'importantes normes internationales concernant le contrôle démocratique des activités militaires. Enfin, les tribunaux internationaux jouent également un rôle important dans le contrôle des forces démocratiques.

## **Blasphème**

Un rapport intitulé « Relations entre liberté d'expression et liberté de religion : réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse », adopté par la Commission lors de sa 76e session plénière, a été rédigé à la demande de l'Assemblée parlementaire. Un rapport préliminaire avait été adopté en mars 2007. Une table ronde internationale sur « l'art et les croyances sacrées : de la collision à la coexistence » a été organisée par la Commission en janvier 2008 à Athènes, en coopération avec la Ligue hellénique des droits de l'homme.

Il s'agit d'un rapport pionnier, qui ne prétend donc pas apporter toutes les réponses aux questions difficiles que soulève l'intersection entre liberté d'expression et liberté de religion.

Aux yeux de la Commission, l'incitation à la haine doit relever du droit pénal et être poursuivie, comme c'est en fait le cas dans presque tous les États membres du Conseil de l'Europe ; il est essentiel, cependant, que les dispositions contre l'incitation à la haine soient appliquées sans discrimination et que les divers groupes concernés ne fassent pas l'objet d'une différence de traitement injustifiée.

L'insulte motivée par l'appartenance à une religion devrait être traitée comme une « injure » et sanctionnée en tant que telle. En revanche, *l'insulte au sentiment religieux* est à distinguer du premier type d'insulte et ne devrait pas être sanctionnée. Le blasphème ne devrait pas constituer une infraction pénale.

L'analyse des législations nationales européennes en la matière montre l'existence de sanctions contre l'incitation à la haine dans la quasi-totalité des pays européens, une nette tendance à ne pas sanctionner le blasphème et une tendance à ne pas ériger l'insulte religieuse en infraction pénale. La Commission estime que cette approche est celle qui convient pour l'avenir.

Le rapport souligne que les sociétés démocratiques ne doivent pas être prises en otage par les sensibilités excessives de certains individus : il doit en effet être possible de critiquer les idées religieuses même lorsque ces critiques peuvent être perçues par certains comme heurtant leur sentiment religieux. Par ailleurs, l'autocensure ne devrait pas procéder d'une crainte de réactions violentes. C'est plutôt une dose raisonnable d'autodiscipline qui devrait être appliquée, si l'on souhaite remplacer les dialogues de sourds par des débats constructifs.

En conclusion, le rapport appelle de ses vœux une nouvelle éthique de relations interculturelles responsables, en Europe et dans le monde.

### **Statut de Rome**

Un nouveau rapport est venu compléter le premier rapport de la Commission de Venise sur les questions constitutionnelles soulevées par la ratification du Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale, paru en 2001, alors que presque aucun pays n'avait encore ratifié le Statut. Il a été adopté par la Commission lors de sa 76e session plénière.

Ce second rapport, qui étudie la jurisprudence constitutionnelle européenne depuis 2001, confirme que plusieurs États ont effectivement été confrontés aux problèmes anticipés dès 2001 par la Commission (levée de l'immunité des chefs d'État et de gouvernement, remise de ressortissants nationaux à la CPI, coopération avec le Procureur de la CPI, exercice du droit de grâce, imposition de peines d'emprisonnement à perpétuité). Certains de ces États ont adopté les solutions préconisées dans le rapport de 2001, notamment, s'agissant de l'immunité, une responsabilité à deux niveaux établissant une distinction entre le niveau national et le niveau international. La pratique montre que plusieurs des États qui n'ont pas pu donner au Statut une interprétation compatible avec leur Constitution, et doivent par conséquent modifier cette dernière, n'ont pas encore ratifié le Statut.

### **Initiative législative**

Élaboré à la demande de l'ancien ministre géorgien de la Justice, ce rapport a été adopté par la Commission à sa 77e session plénière.

Le rapport, descriptif et comparatif, s'intéresse aux détenteurs du droit de proposer des législations et aux modalités d'exercice de ce droit. Il comprend également une part d'analyse des caractéristiques récurrentes et des tendances récentes dans ce domaine.

Le rapport montre que le droit d'initiative législative est lié au principe de la séparation des pouvoirs. Bien que le Parlement soit le principal détenteur de ce droit, l'exécutif en jouit également dans plusieurs pays. Le rapport traite en particulier du cas où le gouvernement et le président sont tous deux dotés du droit d'initiative législative. Un tel cas, plus fréquent dans les systèmes présidentiels, n'est approprié que dans les systèmes où le président n'est pas envisagé comme une institution neutre et au-dessus des partis. Enfin, il est rare que le droit d'initiative législative soit accordé au pouvoir judiciaire, ce que la Commission de Venise approuve.

## **3. CAMPUS UNIDEM – FORMATION JURIDIQUE DES FONCTIONNAIRES**

Pour la septième année consécutive, le programme Campus UniDem a dispensé une formation à des fonctionnaires de seize pays (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Fédération de Russie, Géorgie, Moldova, Monténégro, Roumanie, Slovénie, Serbie et Ukraine) sur l'efficacité de l'administration, la bonne gouvernance, la démocratisation et les droits de l'homme.

Les trois séminaires organisés en 2008 ont porté sur les thèmes suivants : « Mise en œuvre de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe : impact sur les réformes structurelles et juridiques. L'exemple des recours contre la durée

excessive des procédures », « Modèles de développement régional » et « Efficacité et européanisation de l'administration publique ».

L'objectif de ce programme est de « former des formateurs » : chaque participant, à l'issue du séminaire, a pour mission de former ses propres collègues en diffusant les informations et les supports acquis au cours du séminaire. Un atelier pratique spécifique est organisé pour aider les participants à jouer leur rôle de formateurs.

En 2008, cet aspect de « formation de formateurs » a été renforcé : le nombre d'inscriptions acceptées a diminué par rapport aux années précédentes (environ soixante participants), mais ces participants ont à leur tour formé près de 1 300 fonctionnaires à travers des séminaires, des tables rondes et des débats organisés au sein des administrations nationales concernées.

### III. JUSTICE CONSTITUTIONNELLE, JUSTICE ORDINAIRE ET MÉDIATEURS<sup>1</sup>

#### 1. ACTIVITES PAR PAYS

##### - Albanie

##### ***Conseil mixte de justice constitutionnelle***

La Cour constitutionnelle albanaise a invité la Commission de Venise à tenir la septième réunion de son Conseil mixte de justice constitutionnelle à Tirana (26-27 juin 2008). En ouvrant la réunion, le président de la Cour constitutionnelle a souligné l'étroite coopération engagée entre la Cour constitutionnelle albanaise et la Commission de Venise. Cette coopération passe non seulement par des contributions régulières au *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* et à la base de données CODICES de la Commission, mais aussi par une active participation au Forum de Venise (voir plus loin) et par des demandes de mémoires *amicus curiae*.

Dans le cadre de cette réunion, le Conseil mixte de justice constitutionnelle a également organisé une mini-conférence sur le thème des droits sociaux.

Les agents de liaison de vingt-sept cours constitutionnelles et organes équivalents ont discuté de divers aspects des droits sociaux appliqués à la justice constitutionnelle.

Une distinction a été établie entre les constitutions plus récentes, en particulier celles des nouvelles démocraties, qui citent souvent explicitement les droits sociaux, et les constitutions plus anciennes, dont certaines ne contiennent aucune liste de droits sociaux. Ces droits ont toutefois été identifiés par les tribunaux, parfois en lien avec d'autres droits comme le droit à l'égalité. Bien que l'existence des droits sociaux puisse être ainsi affirmée par les tribunaux, ces derniers ne sont souvent pas en mesure de fixer un niveau spécifique de versement de prestations sociales, puisque cela relève du gouvernement ou de la législature. Quelques exemples extrêmes montrent comment ces pouvoirs ont pu tenter de mettre en œuvre les droits sociaux en les traitant comme directement opposables à l'État.

Il a été souligné que les droits civils et politiques exigeaient habituellement une attitude de retenue ou de non-ingérence de la part de l'État, alors que la plupart des droits sociaux requéraient au contraire son intervention (réglementation ou paiements). Par conséquent, la mise en œuvre de ces droits dépend de la capacité financière de l'État, elle-même liée à la prospérité de la société en général. Paradoxalement, cette prospérité peut être mise à mal par la fiscalité, pourtant nécessaire pour lever des fonds permettant de mettre en œuvre les droits sociaux.

Plusieurs participants ont insisté sur le fait que le niveau des prestations sociales variait forcément d'un pays à l'autre et qu'aucune norme générale ne pouvait être appliquée dans ce domaine.

Cependant, les exemples tirés de la jurisprudence de différents tribunaux montrent que les droits sociaux ne sont pas de simples déclarations d'intention, puisque leur application peut être garantie en justice (on parle d'« opposabilité des droits sociaux »). Le recours au principe de proportionnalité est considéré comme un moyen permettant aux tribunaux d'appliquer des normes juridiques strictes même dans un domaine complexe comme celui des droits sociaux.

##### - Algérie

##### ***Colloque sur « l'interprétation constitutionnelle »***

La Commission de Venise a organisé un colloque sur « l'interprétation constitutionnelle » (Alger, 30-31 octobre 2008), en coopération avec le Conseil constitutionnel algérien. L'objectif du colloque était de débattre et d'échanger des informations sur les méthodes employées par les cours et conseils constitutionnels pour interpréter non seulement la constitution elle-même, mais aussi les autres lois et projets de lois qui leur sont soumis pour examen.

---

<sup>1</sup> Le texte intégral de tous les avis adoptés est consultable sur le site Internet [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

Les participants, venus d'Afrique du Sud, d'Algérie, d'Arménie, du Burkina Faso, d'Italie, de Libye, du Mexique, de Roumanie et de Tunisie, ont évoqué plusieurs techniques d'interprétation – littérale, historique, systématique ou encore téléologique –, qui peuvent être utilisées isolément ou ensemble, et expliqué en quoi une technique pouvait s'avérer plus appropriée que d'autres dans un cas donné. Outre ces méthodes liées au texte, les magistrats constitutionnels peuvent également se fonder sur le résultat de l'examen de l'espèce en déterminant si l'interprétation s'avère conforme à la constitution, qui doit être appliquée par tous les organes publics (on parle de « réserve d'interprétation », ou d'« interprétation conforme » ou « neutralisante »). D'autres concepts pertinents ont également été abordés, tels que le concept italien de *diritto vivente* (« droit vivant »).

Parallèlement au colloque, la Commission de Venise a tenu une réunion de préparation de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (Le Cap, 23-24 janvier 2009) ; voir plus loin, « Questions transnationales ».

## - Arménie

### ***Projet d'amendement de l'article 23(5) de la loi relative au défenseur des droits de l'homme***

En juillet 2008, le Défenseur des droits de l'homme de la République d'Arménie, M. Harutyunyan, a demandé à la Commission de Venise de rédiger un avis sur le projet d'amendement de l'article 23(5) de la loi relative au Défenseur des droits de l'homme. La Commission de Venise a adopté un avis sur cette question (CDL-AD(2008)028) lors de sa 76e session plénière (17-18 octobre 2008).

En 2006, dans un avis précédent concernant la loi arménienne sur le Défenseur des droits de l'homme, la Commission de Venise avait considéré comme positive l'extension de l'immunité au personnel du bureau du Défenseur des droits de l'homme. L'immunité du bureau du Défenseur des droits de l'homme (médiateur), y compris celle de son personnel, est l'une des garanties essentielles de l'indépendance de cette institution, puisqu'elle lui donne la capacité de mener à bien sa mission spécifique dans une société démocratique régie par la prééminence du droit. Cette mission consistant à mener des enquêtes qui débouchent souvent sur de vives critiques à l'égard des autorités, l'institution du Défenseur des droits de l'homme est particulièrement vulnérable aux attaques motivées par des considérations politiques et autres.

La pratique permanente observée par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) lors du contrôle du respect des Principes directeurs ainsi que ses rapports sur l'Arménie ne vont pas dans le sens de l'amendement proposé, qui priverait le personnel du bureau du Défenseur de son immunité fonctionnelle. Ces personnes ne font pas partie des catégories dont le GRECO juge l'immunité problématique.

Bien qu'il soit important de lutter contre la corruption et, par conséquent, de limiter les catégories de personnes jouissant d'une immunité, la nécessité de garantir l'indépendance de l'institution du Défenseur des droits de l'homme plaide largement pour le maintien de l'immunité de son personnel.

### ***Conférence « Principes constitutionnels fondamentaux et pratique publique »***

En coopération avec la Commission de Venise et la Conférence des cours constitutionnelles des nouvelles démocraties (CCCOCYD), la Cour constitutionnelle arménienne a organisé une conférence sur le thème « *Principes constitutionnels fondamentaux et pratique publique* » à l'occasion du dixième anniversaire du bulletin international de la CCCOCYD, *Constitutional Justice*. La conférence, ouverte par le Président arménien, a eu lieu à Erevan (3-5 octobre 2008).

L'objectif de cette conférence était de débattre et d'échanger des informations sur la façon dont les valeurs constitutionnelles fondamentales sont protégées dans différents pays et sur la façon dont les tribunaux les mettent en œuvre (la conférence réunissait des représentants de vingt pays / juridictions).

La conférence s'est penchée sur le rôle de la politique et des pratiques publiques dans la garantie de la mise en œuvre des valeurs constitutionnelles fondamentales, abordant des thèmes tels que l'importance de la prééminence du droit, le rôle de la société civile dans la protection de ces valeurs, les contradictions et conflits sociaux qui peuvent apparaître et le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme et des cours constitutionnelles de différents pays dans la protection et le développement de ces valeurs. C'est ainsi que les participants ont parlé entre autres de la séparation des pouvoirs, de



l'indépendance de la justice, du rôle du parlement à l'égard de la cour constitutionnelle et des recours individuels. Ils se sont ensuite concentrés plus particulièrement sur les droits de propriété, sur les difficultés des cours constitutionnelles surchargées d'affaires abstraites de révision et sur la tendance encourageant, dans certains pays, les juridictions ordinaires à traiter elles-mêmes les questions constitutionnelles sans se tourner automatiquement vers la cour constitutionnelle.

- **Azerbaïdjan**

**Conférence sur « l'exécution des décisions des cours constitutionnelles »**

À l'occasion du dixième anniversaire de la Cour constitutionnelle d'Azerbaïdjan, la Commission a organisé une conférence sur le thème de « *l'exécution des décisions des cours constitutionnelles* », en coopération avec la Cour et avec la Société allemande pour la coopération technique (GTZ). La conférence s'est tenue à Bakou les 14 et 15 juillet 2008.

La conférence a porté sur les effets des décisions des cours constitutionnelles, y compris les implications politiques des décisions juridiques. La nécessité du respect des décisions de justice en général, et de celles des cours constitutionnelles en particulier, a été soulignée comme un élément fondamental de l'État de droit.

Au cours des débats, une attention particulière a été portée à l'exécution des décisions des cours constitutionnelles par les tribunaux ordinaires. Des tensions entre ces juridictions ont parfois entraîné la non-exécution de décisions de cours constitutionnelles ou une mise en œuvre « littérale » n'acceptant que le dispositif de la décision elle-même, ses arguments constitutionnels étant ignorés dans les affaires suivantes. La solution à de tels problèmes est à rechercher dans un dialogue ouvert entre les juridictions, sur la base de l'interprétation de la constitution telle que définie par la cour constitutionnelle.

- **Bélarus**

**Conférence sur « l'utilisation d'instruments internationaux pour protéger les droits individuels, les libertés et les intérêts légitimes au moyen de la législation nationale, ainsi que le droit à une défense juridique au Bélarus : défis et perspectives »**

Dans le cadre de la présidence slovaque du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la Cour constitutionnelle du Bélarus, la Commission de Venise et l'ambassade de Slovaquie à Minsk ont organisé une conférence sur « *l'utilisation d'instruments internationaux pour protéger les droits individuels, les libertés et les intérêts légitimes au moyen de la législation nationale, ainsi que le droit à une défense juridique au Bélarus : défis et perspectives* », à Minsk (24 avril 2008). Y participaient le président et les juges de la Cour constitutionnelle du Bélarus, les anciens juges de la Cour (ceux d'avant 1997), le vice-président de la Cour suprême, le Procureur général, les ministres adjoints de la Justice et des Affaires étrangères, des universitaires et le Comité d'Helsinki du Bélarus.

Les participants internationaux ont mis en lumière l'importance des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, et en particulier de la Convention européenne des droits de l'homme telle que la Cour européenne des droits de l'homme l'applique dans sa jurisprudence.

Les intervenants du Bélarus ont insisté sur le fait que les instruments internationaux en matière de droits de l'homme faisaient déjà partie de l'ordre juridique national et y produisaient leurs effets, tout comme la Constitution. Les juges de la Cour constitutionnelle du Bélarus ont présenté la jurisprudence pertinente de cette dernière, qui renvoie à des instruments internationaux – y compris la Convention européenne des droits de l'homme, bien que le Bélarus ne soit pas encore partie à la Convention. L'affaire qui a conduit à l'abolition du système de la *propiska*, qui limitait le droit de changer de lieu de résidence dans le pays, a été citée comme une décision clé se référant à des instruments internationaux.

Le président de la Cour constitutionnelle a convenu de réfléchir, avec le Comité d'Helsinki du Bélarus, aux moyens de mettre en œuvre les avis de la Commission des droits de l'homme de l'ONU (désormais Conseil des droits de l'homme).

L'adhésion du Bélarus au Conseil de l'Europe a été évoquée en plusieurs occasions lors de la conférence ; le secrétaire de la Commission de Venise a souligné que le Bélarus faisait partie de l'Europe

et devrait à terme rejoindre le Conseil. Cependant, des mesures concrètes sont nécessaires en vue d'une adhésion future. La coopération avec la Commission de Venise pourra être poursuivie si les autorités du Bélarus sont disposées à formuler des demandes d'avis dans les domaines pertinents.

- **Géorgie**

**Conférence « Justice constitutionnelle et prééminence du droit dans le Caucase du Sud »**

En coopération avec la Cour constitutionnelle de Géorgie et la Société allemande pour la coopération technique (GTZ), la Commission a organisé une conférence intitulée « *Justice constitutionnelle et prééminence du droit dans le Caucase du Sud* », à Batoumi (19-20 juin 2008). Y participaient les présidents et les juges des cours constitutionnelles d'Allemagne, d'Arménie, d'Azerbaïdjan, de Géorgie, de Lituanie, de Pologne, de Russie, de Turquie et d'Ukraine, ainsi que plusieurs experts géorgiens et étrangers.

La conférence s'est concentrée sur l'importance de la justice constitutionnelle pour la prééminence du droit et, en particulier, sur le rôle du recours individuel à cet égard. Les débats ont porté sur le rôle décisif des cours constitutionnelles dans les pays où la justice ordinaire se trouve encore dans un processus de transition. Les recours individuels devant la cour constitutionnelle représentent un moyen non pas de contrôler l'appareil judiciaire ordinaire, mais de lui transmettre des orientations sur les questions relatives à la protection des droits de l'homme. La conférence a notamment permis de faire le point sur l'avancement des réformes dans ce domaine dans trois pays du Caucase : l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie.

- **Kazakhstan**

**Conférence sur « la déclaration universelle des droits de l'homme et ses principes fondamentaux : mise en œuvre dans la Constitution du Kazakhstan »**

Le Conseil constitutionnel du Kazakhstan et la Commission de Venise ont organisé une conférence intitulée « *La déclaration universelle des droits de l'homme et ses principes fondamentaux : mise en œuvre dans la Constitution du Kazakhstan* », à l'occasion du soixantième anniversaire de la Déclaration. La conférence a été ouverte, le 2 décembre 2008, par le Secrétaire d'État, M. Saoudabaïev.

Les débats se sont centrés sur l'influence exercée par la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU sur les lois de différents pays, et en particulier sur la mise en œuvre des droits de l'homme au Kazakhstan.

Le Médiateur a expliqué que dix-sept bureaux de médiateurs régionaux allaient être ouverts dans tout le pays au cours de l'année à venir. Le chef de la délégation de la Commission européenne au Kazakhstan, au Kirghizistan et au Tadjikistan a rappelé que l'UE et le Kazakhstan entretiennent depuis longtemps des liens de coopération, soulignant que le Kazakhstan avait fait des progrès en matière de droits de l'homme mais que les domaines des élections et de la liberté de réunion, en particulier, appelaient une attention supplémentaire. Il a salué la coopération entre le Kazakhstan et la Commission de Venise et a encouragé les autorités kazakhes à recourir à l'expertise juridique de la Commission de Venise. Plusieurs députés ont souligné qu'il était nécessaire de mettre en œuvre les conventions internationales auxquelles le Kazakhstan est partie, et notamment de faire le point sur les divers engagements souscrits par le pays au regard de ces conventions et d'y donner suite. Les participants ont également parlé du besoin de renforcer le rôle de la société civile pour améliorer la sensibilisation aux droits de l'homme dans le pays.

Enfin, la directrice de l'association Human Rights' Charter a expliqué que la peine capitale, bien qu'existant toujours en droit kazakh, a été restreinte en 2007 pour ne s'appliquer qu'en cas de crimes de guerre et d'actes de terrorisme. En outre, un moratoire adopté en 2003 a mis fin à la peine de mort dans la pratique, et il est en fait plus urgent de s'intéresser à d'autres composantes des droits de l'homme telles que la liberté de réunion et d'association et la liberté d'expression.

- **Corée**

Du 1er au 4 septembre 2008, la Commission de Venise a participé à un colloque intitulé « *Séparation des pouvoirs et arbitrage au XXIe siècle* », à l'occasion du vingtième anniversaire de la Cour

constitutionnelle de la République de Corée. Cette manifestation a réuni les présidents et magistrats de plus de trente pays et de six organisations régionales de cours constitutionnelles.

Le colloque a consisté en sessions consacrées au pouvoir législatif, au pouvoir exécutif et aux pouvoirs judiciaires. Les présentations ont montré que les cours constitutionnelles se trouvaient dans une position clé pour résoudre les conflits de pouvoirs entre les autorités de l'État. Leurs décisions règlent des différends de nature à entraver le bon fonctionnement des relations entre les pouvoirs étatiques.

Parallèlement au colloque, la Commission a tenu une réunion de préparation de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (Le Cap, 23-24 janvier 2009) ; voir plus loin, « Questions transnationales ».

#### - Kirghizistan

Par une lettre datée du 6 mai 2008, la présidente de la Cour constitutionnelle du Kirghizistan, Mme Svetlana Sidikova, a demandé des avis concernant : 1) le projet de loi modifiant et complétant la loi relative aux procédures constitutionnelles au Kirghizistan ; 2) le projet de loi modifiant et complétant la loi relative à la Cour constitutionnelle ; 3) la loi relative au statut des juges ; 4) la loi relative aux jurys présents dans les juridictions ; 5) la loi relative aux organes de l'autonomie judiciaire, et 6) la loi modifiant et complétant la loi relative à la Cour suprême et aux juridictions locales. Les lois 1) et 2) sont étudiées dans l'avis n°481, et les lois 3) à 6) font l'objet de quatre avis séparés (regroupés dans l'avis n° 480).

#### ***Projet d'amendements à la loi constitutionnelle relative à la Cour suprême et aux juridictions locales (CDL-AD(2008)041)***

L'objectif du projet de loi est de rendre la loi « *relative à la Cour suprême et aux juridictions locales de la République du Kirghizistan* », adoptée le 18 juillet 2003, conforme à la nouvelle Constitution du Kirghizistan, adoptée par référendum le 21 octobre 2007.

Les modifications apportées par le projet de loi portent avant tout sur des réglementations spécifiques (comme la responsabilité de l'exécution des actes judiciaires, le nombre de vice-présidents et de juges, l'organisation des séances plénières, l'organisation du personnel des tribunaux etc.).

Plusieurs de ces modifications ouvrent des possibilités d'amélioration de l'administration de la justice. La compatibilité de la plupart d'entre elles avec le principe de la prééminence du droit dépendra de leur mise en œuvre.

La Commission de Venise a souligné que la responsabilité des juges en cas de non-exécution des arrêts, ainsi que la capacité des présidents de tribunaux d'assigner des affaires à certains juges en particulier, posent problème au regard du principe de la prééminence du droit et devraient donc être revues.

#### ***Loi constitutionnelle relative aux instances d'autorégulation judiciaire au Kirghizistan (CDL-AD(2008)040)***

La loi en question crée deux instances d'autorégulation judiciaire : 1) le Congrès des juges et 2) le Conseil national des juges. Elle fixe les principes de base de leur organisation et de leur fonctionnement, ainsi que leur statut juridique. Il s'agit d'une loi-cadre, peu détaillée, et la façon dont le système fonctionnera dans la pratique dépendra de l'adoption d'autres textes juridiques et réglementaires.

La loi comprend des dispositions importantes, concernant par exemple l'organisation de la formation initiale et continue des juges et la structure globale des tribunaux. Le temps et la pratique diront si la mise en œuvre des règles concernant l'autorégulation des juges, relativement strictes, laissera assez de place à une véritable autorégulation et à un débat ouvert entre les magistrats sur les problèmes du système judiciaire, entraînant par là une amélioration concrète du traitement des affaires.

La Commission de Venise recommande, entre autres, de supprimer la disposition imposant que le Congrès soit convoqué par le Président de la République kirghize, car elle contredit le principe de l'autorégulation ; de prévoir un renouvellement partiel de la composition du Conseil – dont les membres ne peuvent être réélus pour un second mandat consécutif ; de préciser, concernant les procédures disciplinaires, si ces procédures peuvent viser nommément des juges et si elles sont contraignantes, et

enfin de définir dans la loi la façon dont le Conseil est supposé remplir ses diverses fonctions représentatives et consultatives.

***Loi constitutionnelle relative aux jurys présents dans les juridictions (CDL-AD(2008)038)***

L'idée que des jurés participent aux procès concernant les crimes les plus graves semble une approche très prometteuse pour améliorer l'équité des procès ; cette loi est donc saluée par la Commission de Venise. Cependant, plusieurs aspects du projet de loi restent flous, comme par exemple l'exclusion des personnes « intéressées » par l'issue du procès, les garanties d'indépendance et d'immunité et la procédure de « sélection au hasard ».

***Projet d'amendements à la loi constitutionnelle sur le statut des juges (CDL-AD(2008)039)***

Le projet de loi en question vise trois objectifs : 1) créer un mécanisme juridique garantissant le statut des juges ; 2) offrir des garanties d'indépendance aux juges, et 3) réglementer l'élection, la nomination, le transfert, la rotation, la destitution, la responsabilité des juges et les dispositions matérielles et sociales les concernant.

Dans un contexte constitutionnel accordant trop de pouvoirs au Président (voir l'avis sur la situation constitutionnelle en République kirghize, CDL-AD(2007)045, paragraphe 35), ce renforcement de l'indépendance judiciaire est tout à fait bienvenu. La loi proposée est donc nécessaire et mérite d'être saluée. Ses principes généraux sont excellents ; en particulier, le mode d'élection ou de nomination des juges (à l'exception des juges de la Cour constitutionnelle) et les règles de destitution sont conformes aux normes.

Cependant, la Commission de Venise a formulé plusieurs propositions d'amélioration du projet de loi. Les principales sont les suivantes : en matière d'avancement, il est prévu que le Conseil national des juges propose l'avancement d'un juge au Président, et la Commission de Venise recommande que ce processus de prise de décision au sein du Conseil soit défini dans le projet de loi ; deux dispositions semblent aller trop loin en prévoyant l'immunité complète des juges : si un juge commet un crime, sa responsabilité pénale devrait être reconnue, et s'il est raisonnable d'exempter de poursuites civiles un juge agissant de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions, cette immunité ne devrait pas s'étendre aux actes de fraude ou de corruption ; une disposition couvrant et réglementant le processus de sélection des candidats à la présidence de la Cour constitutionnelle et à la présidence de la Cour suprême devrait être ajoutée au projet de loi ; enfin, la procédure de sélection des juges candidats à la Cour constitutionnelle devrait être plus transparente. La Commission de Venise recommande qu'un organe tel qu'un comité d'experts ou le Conseil judiciaire intervienne pour évaluer l'adéquation des candidats. La Commission de Venise recommande également qu'un juge soit tenu de démissionner avant de pouvoir prétendre à une fonction politique. En effet, si un juge se porte candidat à une élection et échoue, il ne s'en identifie pas moins à une tendance politique, au détriment de l'indépendance de la justice.

Il est important de noter que parfois, les problèmes soulevés par les lois kirghizes paraissent moins tenir aux lois elles-mêmes qu'à leur interprétation et à leur application dans la pratique. Dans le cas présent, il convient d'analyser le processus de prise de décision du Conseil national des juges et du Conseil judiciaire.

Si les recommandations de la Commission de Venise sont prises en compte, la loi offrira une bonne base au développement de l'indépendance et de l'intégrité du pouvoir judiciaire.

***Projet de loi modifiant et complétant la loi relative aux procédures constitutionnelles et Projet de loi modifiant et complétant la loi relative à la Cour constitutionnelle (CDL-AD(2008)029)***

Les amendements en question ont été rédigés à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution kirghize (CDL(2008)017). La Commission de Venise avait déjà formulé un avis sur cette Constitution (avis sur la situation constitutionnelle en République kirghize, document CDL-AD(2007)045), et plusieurs des problèmes évoqués dans cet avis se posent aussi dans les amendements étudiés.

La Commission estime que les modifications proposées quant aux compétences et aux procédures de la Cour constitutionnelle pourraient améliorer le fonctionnement de cette Cour. Plusieurs points demandent toutefois à être réglés. Par exemple, le projet de loi relative à la Cour constitutionnelle supprime un

chapitre entier consacré au statut des juges de cette Cour ; étant donné que ces juges ont besoin de garanties spéciales d'indépendance et ne peuvent être assimilés aux juges ordinaires, la Commission de Venise suggère que ce chapitre soit réintroduit. En outre, la procédure d'élection du président, du vice-président et des juges de la Cour constitutionnelle devrait être davantage détaillée ; la Cour se voit attribuer une nouvelle compétence, celle de formuler une interprétation officielle des normes de la Constitution, ce que la Commission de Venise ne préconise pas ; la loi devrait également préciser qui a qualité pour engager les différentes procédures devant la Cour constitutionnelle, et il est recommandé d'introduire la possibilité de recours individuels contre des actes spécifiques.

La Commission de Venise recommande également que le budget de la Cour constitutionnelle ne soit pas inclus dans le budget général de la justice et que les démarches devant la Cour constitutionnelle soient simplifiées. Enfin, plusieurs des dispositions de l'actuelle loi relative aux procédures constitutionnelles devraient figurer dans un règlement séparé.

### **Conférence sur « la suprématie du droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire, garanties de la stabilité des institutions démocratiques »**

Une conférence consacrée à « la suprématie du droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire, garanties de la stabilité des institutions démocratiques » a été organisée en collaboration avec la Cour constitutionnelle les 27 et 28 mai 2008 au Kirghizstan, à Bichkek. Cette conférence visait à permettre aux rapporteurs d'examiner la réforme judiciaire en cours au Kirghizstan et d'obtenir des informations à ce sujet, dans le cadre de la demande d'avis portant sur les six projets de lois et d'amendements précités.

#### **- Moldova**

##### **Projet de loi sur le ministère public**

Par une lettre en date du 6 février 2008, le Procureur général de Moldova a sollicité un avis concernant le projet de loi sur le ministère public. La Commission de Venise et la Direction de la coopération de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe ont préparé cet avis à la suite d'une rencontre avec les autorités moldaves à Chisinau le 7 avril 2008. La Direction de la coopération avait déjà formulé des avis sur des versions précédentes du projet de loi. La Commission de Venise a adopté l'avis (CDL-AD(2008)019) lors de sa 75e session plénière (13-14 juin 2008).

L'avis conclut que le projet de loi est, dans l'ensemble, clair, cohérent et complet. Le remplacement des trois anciens projets de loi par un texte unique constitue une amélioration notable, et plusieurs des recommandations qui avaient été faites par les rapporteurs ont été suivies. Il reste cependant un problème majeur, à savoir la nécessité de préciser le degré d'autonomie du procureur dans la prise de décision et de savoir s'il est soumis à un contrôle hiérarchique. Il conviendrait d'indiquer clairement, en particulier, dans quelles circonstances un procureur de rang plus élevé peut outrepasser le principe de l'autonomie du procureur. Dans la même temps, la nouvelle définition du ministère public énoncée à l'article 1, tout en se rapprochant de la définition donnée dans la Constitution, semble s'éloigner de la volonté d'en faire un organe fonctionnant conformément aux principes d'une société démocratique régie par la prééminence du droit en supprimant les éléments du système de poursuites de type *prokuratura* qui existent encore. La meilleure solution, aux termes de l'avis, serait de modifier l'article 124 de la Constitution.

En vue d'améliorer encore le texte, la Commission a recommandé plusieurs autres modifications, dont certaines ont trait aux pouvoirs du procureur. Sur ce point, la Commission suggère que tout « rôle de supervision » du procureur se limite au dépôt d'un recours dans les instances auxquelles il est partie. Le choix opéré entre le principe d'opportunité et le principe de légalité devrait être clairement indiqué. Le pouvoir, évoqué à l'article 6, de demander des informations et d'inspecter des locaux est trop vaste et devrait être subordonné à la décision d'un juge. Dans le même temps, les pouvoirs du procureur consistant à assurer la protection des droits, libertés et intérêts des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées ou des personnes qui ne peuvent prendre part au procès du fait de leur état de santé devraient être uniquement subsidiaires.

En ce qui concerne la nomination des procureurs, la Commission a montré qu'il existait un certain nombre de solutions, parmi lesquelles la possibilité que le Conseil supérieur donne un simple avis sur les compétences des candidats ou les classe par ordre de préférence. Les recommandations de nomination

d'un procureur devraient être émises par le Procureur général ; le Conseil supérieur aurait le droit de refuser la nomination d'une personne, mais uniquement pour un motif valable. Cela nécessiterait une modification du texte de la Constitution elle-même. L'avis estime également qu'il conviendrait de procéder à une évaluation de la qualité du travail des procureurs à des intervalles bien inférieurs à cinq ans. Les promotions des procureurs, quant à elles, devraient s'effectuer avec davantage de transparence et d'objectivité, par exemple par le biais d'une recommandation sur les qualifications de la personne émise par un comité compétent. Cette décision ne devrait pas être laissée à la seule appréciation d'un supérieur hiérarchique direct. Par ailleurs, le critère disciplinaire intitulé « interprétation ou application injustes de la loi » est bien trop vague et pourrait être utilisé pour exercer des pressions sur les procureurs. La Commission a également suggéré que la responsabilité personnelle des procureurs ne soit engagée que s'ils ont agi de mauvaise foi ou de manière très incorrecte. En ce qui concerne les deux membres de la société civile élus par le Conseil supérieur, la Commission estime qu'il serait préférable qu'ils soient élus par le Parlement.

## - Monténégro

### ***Loi sur la Cour constitutionnelle***

En mai 2008, le ministre de la Justice du Monténégro, M. Radovic, a demandé un avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle. Les 16 et 17 juin 2008, une délégation de la Commission a participé à une réunion avec le groupe de travail auteur du projet de texte et à une table ronde publique sur le sujet, organisée en coopération avec la Mission de l'OSCE au Monténégro.

Dans son avis, adopté lors de sa 76e session plénière (17-18 octobre 2008), la Commission souligne que le projet de loi est extrêmement bien rédigé et qu'il fixe de façon cohérente les fonctions et les procédures de la Cour constitutionnelle. Afin d'en faciliter la lecture et la compréhension, la Commission recommande que la loi cite les dispositions de la Constitution dans leur intégralité plutôt que de simplement les compléter.

La Commission salue en particulier l'apparition d'un recours individuel « complet » - pouvant également porter sur des actes spécifiques, le fait que la Cour soit tenue de prendre en compte la Convention européenne des droits de l'homme dans ses décisions et l'obligation faite aux autres autorités de l'État de tenir compte du raisonnement juridique sur lequel reposent les décisions de la Cour constitutionnelle.

Toutefois, la Commission de Venise a constaté, dans le projet de loi, un certain nombre de problèmes liés à la Constitution. Elle recommande donc que la Constitution soit modifiée, entre autre sur les points suivants :

1. les juges de la Cour constitutionnelle devraient être élus à la majorité qualifiée ;
2. une base claire pour la mise en place de chambres devrait être définie ;
3. les juges devraient rester en fonction jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeurs ;
4. l'action populaire sans intérêt juridique devrait être exclue ;
5. la Cour devrait pouvoir différer l'entrée en vigueur de ses décisions afin de donner du temps au Parlement pour éviter tout vide juridique dû à l'annulation d'une loi ;
6. la Cour ne devrait pas pouvoir se prononcer d'office et sa compétence en matière de contrôle de constitutionnalité et de légalité ne devrait pas être générale.

Plusieurs problèmes peuvent cependant être résolus par la législation ordinaire. Les principales recommandations portent notamment sur les points suivants : définition de la Cour comme institution judiciaire indépendante, indépendance budgétaire, autonomie procédurale, garanties sociales pour les juges et le personnel de la Cour, transparence de l'élection des juges, application d'un code de procédure par défaut, introduction de règles d'impartialité et d'une procédure de contestation des juges, possibilité de recevoir des plaintes individuelles à titre exceptionnel (y compris avant l'épuisement des recours), existence d'un règlement de procédure écrit, restriction de la possibilité de la Cour d'agir de sa propre initiative, effets des décisions, possibilité d'annuler les décisions des autorités ayant agi hors de leur compétence (*ultra vires*) et restriction des compétences de contrôle de la Cour, qui s'avèrent trop larges.

### **Projet d'amendements à la loi sur le procureur de l'État**

En février 2008, la vice-ministre de la Justice du Monténégro, Mme Lakocevic, a sollicité l'avis de la Commission sur le projet d'amendements à la loi sur le procureur de l'État du Monténégro. Pour préparer l'avis demandé, une délégation de la Commission, accompagnée du rapporteur désigné par la Direction de la coopération de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, s'est rendue à Podgorica où elle a rencontré le groupe de rédaction, présidé par le ministre de la Justice. Cette visite a permis de régler un certain nombre de questions soulevées par les rapporteurs dans leurs observations. L'avis (CDL-AD(2008)005) a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 74<sup>e</sup> session plénière (14-15 mars 2008).

D'après l'avis, les problèmes relatifs à l'indépendance du ministère public découlent moins des amendements proposés que de la Constitution elle-même, qui dispose que les procureurs et les membres du Conseil des procureurs sont élus par le Parlement sans majorité qualifiée. Dans le cadre de la Constitution en vigueur, les rapporteurs ont jugé que le projet d'amendements était bien préparé et offrait une bonne base pour le travail du bureau du procureur de l'État.

Néanmoins, l'avis formule les recommandations suivantes : un procureur détaché contre son gré devrait pouvoir adresser une protestation non suspensive au Conseil des procureurs ; le Défenseur des droits de l'homme devrait conserver le droit de nommer l'un des membres du Conseil ; à défaut, le Président du Monténégro devrait être tenu de consulter le Défenseur avant de proposer une personne dotée d'une expérience significative en matière de droits de l'homme. Enfin, la suppression de la disposition relative aux rapports spéciaux devant être fournis à la demande du Parlement et du gouvernement est jugée positive. Si un tel texte était réintroduit, il serait bon de le formuler de manière à exclure les demandes portant sur des affaires individuelles.

#### **- Autorité nationale palestinienne**

##### **Séminaire sur « les modèles de juridictions constitutionnelles »**

Le 15 juin 2008, le Comité des Ministres a approuvé l'octroi du statut de coopération spéciale à l'Autorité nationale palestinienne. Ce statut, comparable au statut d'observateur, permet aux autorités palestiniennes d'adresser des demandes d'avis à la Commission de Venise.

En coopération avec le ministère de la Justice de l'Autorité nationale palestinienne, la Commission a organisé à Ramallah, les 25 et 26 octobre 2008, un séminaire intitulé « *Modèles de juridictions constitutionnelles* ». Le séminaire a examiné les possibilités de création d'une Cour constitutionnelle sur la base d'une loi adoptée en 2006. Les discussions ont porté sur différents aspects du fonctionnement d'une cour constitutionnelle, et en particulier sur sa compétence et sa composition, en tenant compte de la situation politique extrêmement difficile et de la séparation entre la Cisjordanie et Gaza. Au cours du séminaire, le ministre de la Justice, M. Khashan, a demandé à la Commission de Venise un avis sur la loi relative à la Cour constitutionnelle, adoptée en 2006 mais qui n'a pas été mise en œuvre à ce jour.

#### **- Serbie**

##### **Séminaire sur « les projets de lois sur le Haut Conseil judiciaire, les juges et l'organisation des tribunaux »**

Un séminaire consacré à l'avis sur ces lois, qui font partie d'un train de lois consacrées au pouvoir judiciaire, a eu lieu le 21 février 2008 à Belgrade.

L'objectif de ce séminaire était de permettre aux rapporteurs d'examiner, avec des représentants du ministère de la Justice, du groupe des rédactions des lois relatives à l'organisation de la justice et de l'association des juges de Serbie, les trois projets de lois sur lesquelles des observations étaient demandées : 1) le projet de loi sur le Haut Conseil judiciaire ; 2) le projet de loi sur les juges, et 3) le projet de loi sur l'organisation des tribunaux. Cette réunion a permis de répondre à plusieurs importantes questions des rapporteurs au sujet des projets de lois.

### **Projets de lois sur le Haut Conseil judiciaire, les juges et l'organisation des tribunaux**

Par des lettres datées du 11 décembre 2007 et du 23 janvier 2008, le ministère de la Justice de la République de Serbie a demandé à la Commission de Venise un avis concernant le projet de loi sur le Haut Conseil judiciaire ainsi que les projets de lois sur les juges et sur l'organisation des tribunaux.

L'avis sur le projet de loi relatif au Haut Conseil judiciaire (CDL-AD(2008)006) a été adopté lors de la 74e session de la Commission de Venise (14-15 mars 2008). Il explique que le projet de loi tente de résoudre les problèmes de politisation et d'atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire posés par la Constitution serbe<sup>2</sup>, qui prévoit l'élection des membres du Haut Conseil judiciaire par l'Assemblée nationale sans majorité qualifiée, en accordant aux juges un rôle majeur dans l'élection de la majorité des membres du Haut Conseil. Cela étant, la Commission attire l'attention sur le risque d'engendrer un conflit constitutionnel entre l'Assemblée nationale et le pouvoir judiciaire. Bien que plusieurs recommandations soient formulées, le projet de loi sur le Haut Conseil judiciaire est considéré comme acceptable sur le plan des principes. Aux yeux de la Commission toutefois, en l'absence de modification de la Constitution elle-même, aucune solution ne pourra résoudre pleinement tous les problèmes cités.

L'avis relatif aux projets de lois sur les juges et sur l'organisation des tribunaux de la République de Serbie (CDL-AD(2008)0007) a également été adopté à la 74e session plénière de la Commission de Venise.

Bien que le projet de loi sur les juges soit, dans son ensemble, conforme aux normes européennes, la Commission souligne qu'un certain nombre de dispositions demandent encore à être modifiées. Ce sont en particulier les dispositions qui tendent à affaiblir l'indépendance du pouvoir judiciaire. L'avis attire l'attention sur le risque de politiser le pouvoir judiciaire en exigeant que, pour chaque élection de juge, le Haut Conseil judiciaire propose deux candidats à l'Assemblée nationale, risque d'autant plus grand que le projet n'instaure aucun modèle susceptible de préserver la continuité des fonctions des juges en place, même en l'absence de toute allégation d'incompétence ou de manquement à leur devoir d'indépendance.

Concernant la présence d'un trop grand nombre de juges dans le système judiciaire serbe actuel, l'avis suggère que la manière de régler le problème passe plutôt par le non-remplacement des personnes partant en retraite ou par des plans de départ anticipé à la retraite que par la destitution de juges qui n'ont ni fait preuve d'incompétence, ni commis de faute.

S'agissant du projet de loi sur l'organisation des tribunaux, seules quelques modifications sont recommandées, notamment pour ajouter au texte des dispositions plus spécifiques sur l'équité des procès, préciser les relations entre droit international et national en cas de conflit de droit, revoir les dispositions qui pourraient porter atteinte à la liberté d'expression dont notamment la liberté de la presse, et redéfinir les tâches de supervision exercées par les présidents de tribunaux afin d'assurer l'indépendance de la justice.

#### **- Slovaquie**

#### **Séminaire sur « le rôle de la justice constitutionnelle dans les pays Vishegrad 4 »**

En coopération avec le Cour constitutionnelle de Slovaquie, la Commission de Venise a organisé un séminaire sur « le rôle de la justice constitutionnelle dans les pays Vishegrad 4 », à l'occasion du 15e anniversaire de la Cour (3 avril 2008). Ce séminaire a été l'occasion d'un échange d'informations et de points de vue entre les cours constitutionnelles des quatre pays Vishegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie). Les débats ont également souligné l'évolution positive de la Cour constitutionnelle de Slovaquie.

Au cours du séminaire, le rôle clé des cours constitutionnelles dans les démocraties modernes a été évoqué. Elles n'assurent pas seulement la stabilité de la constitution et le respect de l'État de droit ; au-delà de cette fonction classique, elles ont un rôle significatif à jouer dans la progression et le renforcement du processus démocratique, dont la constitution représente le principal pilier.

---

<sup>2</sup> Voir le rapport annuel pour 2007.



- **Russie**

***XIe forum international de justice constitutionnelle : « Les valeurs constitutionnelles en théorie et dans la pratique judiciaire »***

Les 20 et 21 juin 2008, la Commission de Venise a organisé, en coopération avec l'Institut de droit et de politique publique, la Fondation allemande pour la coopération juridique internationale et la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur, et sous l'égide de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, le XIe forum international de justice constitutionnelle, intitulé cette année « *Les valeurs constitutionnelles en théorie et dans la pratique judiciaire* ». Les sessions du forum ont réuni des présidents, juges et membres du personnel des cours constitutionnelles de Russie, de pays européens et de pays de la CIE, des juges de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que des experts russes et étrangers de haut niveau en droit constitutionnel et en sciences politiques.

Les questions étudiées avaient trait, entre autres, aux valeurs en tant que concepts normatifs, à la traduction des valeurs dans les textes des constitutions, des codes de procédure et des décisions et à la légitimité des jugements de valeurs dans les décisions constitutionnelles. Les débats ont montré que les valeurs constitutionnelles n'étaient pas un thème abstrait de théorie juridique, leur application dans la pratique quotidienne ayant un fort impact sur la société.

- **Ukraine**

***Conférence sur « la cour constitutionnelle dans le système des organes de l'État : principaux problèmes et solutions envisageables »***

En coopération avec la Cour constitutionnelle d'Ukraine, l'OSCE et la Fondation allemande pour la coopération juridique internationale, la Commission de Venise a organisé à Kiev (16-17 mai 2008) une conférence intitulée « *La cour constitutionnelle dans le système des organes de l'État : principaux problèmes et solutions envisageables* », qui a été ouverte par le Président de la République.

Compte tenu de la crise de la justice constitutionnelle qu'a traversée l'Ukraine, les discussions ont tourné autour de l'importance de renforcer la Cour constitutionnelle pour garantir la stabilité de la Constitution et le respect de l'État de droit. Les exposés de membres de cours constitutionnelles d'autres pays (Allemagne, Autriche, Bélarus, Hongrie, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Moldova, République tchèque, Roumanie, Russie et Slovénie) ont montré l'impact crucial que les cours constitutionnelles peuvent avoir sur le développement démocratique de leur pays, malgré la persistance de problèmes dans certains États. La Cour constitutionnelle d'Ukraine devrait être revêtue d'un rôle significatif dans l'encouragement et le renforcement du processus démocratique, dont la constitution représente l'un des principaux piliers. Il a été proposé que la Cour constitutionnelle d'Ukraine soit encore renforcée par l'introduction d'un droit de recours individuel contre des actes spécifiques.

**2. ACTIVITES TRANSNATIONALES**

Le Centre de justice constitutionnelle de la Commission de Venise encourage l'échange d'expériences et de jurisprudence à travers la publication du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*, la base de données CODICES et un forum en ligne, le Forum de Venise.

***Bulletin de jurisprudence constitutionnelle / base de données CODICES***

La Commission de Venise offre un certain nombre de services aux cours constitutionnelles et aux juridictions équivalentes, dont la publication du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*, qui rend compte d'affaires constitutionnelles importantes jugées dans des pays membres et observateurs de la Commission de Venise. L'année 2008 a vu la parution des trois numéros habituels et, à la demande de la Conférence des cours constitutionnelles européennes, d'un numéro spécial consacré à l'omission législative. Deux numéros et un autre numéro spécial du Bulletin ont été élaborés au cours de la même période. Le Bulletin est très apprécié des cours car il leur permet d'avoir des échanges réguliers en matière de jurisprudence, échanges qui seraient autrement entravés par la barrière de la langue (voir aussi la résolution de la Conférence des cours constitutionnelles européennes, plus loin).

### **Base de données CODICES**

Toutes les éditions habituelles et spéciales du Bulletin figurent dans la base de données CODICES ([www.CODICES.coe.int](http://www.CODICES.coe.int)), qui contenait, fin 2008, 5 759 affaires. Les décisions de juridictions non européennes peuvent être ajoutées à la base si elles viennent de pays ayant le statut de membre ou d'observateur ou coopérant avec la Commission de Venise par le biais de partenaires régionaux (voir plus loin). La base de données CODICES permet des recherches par texte ou par thème via le thésaurus systématique de la Commission, qui est mis à jour une fois par an par le Conseil mixte sur la justice constitutionnelle.

### **Forum de Venise**

Le Forum de Venise propose un système d'échange rapide d'informations entre les cours constitutionnelles et juridictions équivalentes. Les agents de liaison d'une cour peuvent interroger l'ensemble de leurs homologues sur un thème particulier et recevoir leurs réponses assez rapidement pour traiter une affaire pendante. Le Forum existe sous deux formes : 1) une messagerie électronique classique permettant d'échanger des courriels, le Secrétariat jouant le rôle de modérateur, et 2) un forum de discussion permettant aux représentants des cours d'envoyer directement leurs messages sur un site à accès restreint. Le forum, dans sa forme classique, est accessible aux cours des États membres et observateurs de la Commission de Venise, tandis que le forum de discussion est également ouvert aux cours s'inscrivant dans le cadre des partenariats régionaux (voir ci-dessous). En 2008, plus de trente-sept demandes ont été envoyées via le Forum, suscitant des réponses d'une grande richesse sur des sujets aussi variés que la légalité de l'enregistrement audiovisuel de réunions officielles, la confiscation des passeports ou la sélection des fœtus.

## **3. COOPERATION REGIONALE**

La Commission de Venise poursuit son approche régionale, en coopérant avec des associations de cours constitutionnelles et de juridictions équivalentes à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe.

### **- Conférence des cours constitutionnelles européennes**

Du 2 au 7 juin 2008, la Commission a participé au XIV<sup>e</sup> congrès de la Conférence des cours constitutionnelles européennes, sur le thème des « *problèmes de l'omission législative dans la jurisprudence constitutionnelle* ».

À la demande de la présidence lituanienne de la Conférence européenne, la Commission de Venise avait préparé un document de travail sur la jurisprudence des cours participantes dans le domaine de l'omission législative et de la suppression des vides juridiques. La Commission de Venise a également présenté un document de travail sur la Cour suprême de Monaco, qui demandait – et a obtenu – le statut de membre à part entière de la Conférence. Avec cette contribution et les contributions apportées aux précédents congrès de la Conférence européenne, le travail de la Commission de Venise auprès des cours constitutionnelles a été salué dans une résolution spéciale, qui remercie la Commission de Venise pour les services qu'elle offre (*Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*, base de données CODICES, Forum de Venise, séminaires etc.). La Conférence a appelé de ses vœux la poursuite de cette excellente coopération avec la Commission de Venise.

En marge du congrès, la Commission de Venise a organisé la première des trois réunions de préparation de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (voir plus loin).

### **- Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle**

À l'occasion du XIV<sup>e</sup> congrès de la Conférence des cours constitutionnelles européennes, la Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle et la Commission de Venise ont conclu un accord de coopération, qui prévoit que la base de données CODICES soit également accessible aux membres latino-américains de la Conférence. Les juridictions membres seront également invitées à participer aux échanges d'informations via le Forum de discussion de Venise.

Dans le cadre plus large de la coopération avec les juridictions ibéro-américaines, la Commission de Venise a participé à la VI<sup>e</sup> réunion des cours suprêmes des États membres et membres associés du

Mercosur, à Brasilia (21 novembre 2008). Cette réunion a montré que les juridictions membres des pays du Mercosur étaient vivement intéressées par une coopération resserrée avec le Commission de Venise.

La Cour suprême du Brésil a affirmé qu'elle contribuerait activement à alimenter la base de données CODICES et qu'elle cherchait à élargir cette contribution à l'ensemble de la région du Mercosur.

- **Union des cours et des conseils constitutionnels arabes**

En 2006, l'Union des cours et des conseils constitutionnels arabes a demandé à coopérer avec la Commission de Venise. L'Union a été créée en 1997, dans l'objectif de promouvoir la coopération et les échanges d'idées entre les cours et conseils, d'encourager la recherche dans le domaine du droit constitutionnel et en particulier des droits de l'homme et de nouer des contacts avec des organisations similaires.

La Commission de Venise a préparé un accord de coopération avec l'Union (signé au Caire en juin 2008), lequel prévoit l'organisation de séminaires, la contribution des juridictions arabes à la base de données CODICES et la traduction de textes fondamentaux dans le domaine de la justice constitutionnelle. Ce programme de coopération, financé par le gouvernement norvégien, se concentre en particulier sur les besoins de l'appareil judiciaire palestinien.

Dans le cadre de cette coopération, une délégation de la Commission de Venise a participé à la cinquième réunion plénière du conseil scientifique de l'Union des cours et des conseils constitutionnels arabes, les 10 et 11 novembre 2008 à Sanaa (Yémen), sur le thème « *Principes constitutionnels garantissant l'équité des procès* » ; elle y a présenté le point de vue européen sur le sujet.

Les séminaires organisés en Algérie et avec l'Autorité nationale palestinienne (voir plus haut) entrent dans le cadre de cette coopération.

- **Commonwealth**

En vue de nouer des relations avec les juridictions supérieures des pays du Commonwealth, qui ne sont pas regroupées au sein d'une association formelle, la Commission a participé à la réunion des ministres et hauts fonctionnaires de la Justice du Commonwealth, qui a réuni des ministres et procureurs généraux de trente-huit pays du Commonwealth à Édimbourg, en Écosse (7 au 10 juillet 2008).

Ces réunions, qui ont lieu tous les trois ans, représentent un forum où promouvoir les valeurs et les principes du Commonwealth à travers les politiques et les pratiques juridiques, domaine dans lequel les ministres de la Justice jouent un rôle essentiel. Comme les pays du Commonwealth ont des systèmes juridiques similaires, ce forum leur permet de partager des expériences et des informations, qui se traduisent souvent par l'adoption de modèles de lois, de principes et de lignes directrices définissant des normes à respecter par ces pays.

Les participants ont reconnu que l'un des principaux défis résidait dans le principe de l'État de droit, qui est intimement lié aux ressources (ou au manque de ressources) et au problème de la corruption, sur le plan régional et national. Ils ont expliqué qu'il existait très peu de recherches fiables sur l'accès à la justice dans les pays du Commonwealth et qu'il convenait de remédier à cette lacune.

Plusieurs pays du Commonwealth se sont montrés très intéressés par les travaux de la Commission de Venise, notamment la Malaisie, qui a exprimé le souhait d'entrer en contact avec la Commission concernant des questions constitutionnelles.

- **Séminaire du BIDDH sur la dimension humaine**

Les 14 et 15 mai 2008, la Commission de Venise a participé au séminaire du BIDDH sur la dimension humaine de la justice constitutionnelle, à Varsovie. Ce séminaire a permis à la Commission de présenter aux délégations présentes de l'OSCE l'étroite coopération qu'elle entretient avec les cours constitutionnelles et les juridictions équivalentes. Le BIDDH a reconnu le rôle clé joué par la Commission de Venise dans ce domaine.

#### **4. CONFERENCE MONDIALE SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE**

Forte de l'étroite coopération qu'elle entretient avec plusieurs groupes régionaux de juridictions à compétence constitutionnelle (juridictions des pays arabes, des pays asiatiques, du Commonwealth, d'Europe, des pays francophones, des pays ibéro-américains, d'Afrique australe, des jeunes démocraties / CIE), la Commission de Venise s'est fixé pour objectif de réunir ces groupes et leurs membres pour la première fois à l'occasion d'une Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.

En coopération avec la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, la Commission de Venise a préparé l'organisation de cette manifestation, prévue au Cap, en Afrique du Sud, les 23 et 24 janvier 2009.

Le thème de la conférence est « *La justice constitutionnelle influente : son influence sur la société et sur le développement d'une jurisprudence mondiale des droits de l'homme* ».

Compte tenu de l'échelle mondiale de la conférence et du rôle de vecteurs joué par les groupes régionaux, la Commission de Venise a organisé trois réunions de préparation de la conférence avec les groupes régionaux en 2008, à Vilnius, à Séoul et à Alger. Ces réunions ont permis de recueillir le soutien plein et entier des groupes en faveur de la conférence. Le programme, établi dans le cadre de ces réunions, met l'accent sur des présentations des groupes participants, afin d'encourager les contacts non seulement au sein des régions, mais aussi entre elles. Lors de la dernière réunion, à Alger, le président du groupe régional a préparé un projet de déclaration finale prévoyant d'institutionnaliser la Conférence mondiale.

#### **5. ACTIVITES TRANSNATIONALES – JUSTICE ORDINAIRE**

##### **- Rapport sur l'indépendance de la justice**

Par une lettre datée du 11 juillet 2008, le président de la commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission de Venise de produire un avis sur les « *normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire* ». La Commission est « intéressée tant par une présentation de l'acquis existant que par des propositions de développement, sur la base d'une analyse comparative tenant compte des principales familles de systèmes juridiques en Europe ».

La Commission de Venise a confié la rédaction de ce rapport à sa sous-commission sur le pouvoir judiciaire, qui a tenu deux réunions à ce sujet à Venise, les 16 octobre et 11 décembre 2008.

La sous-commission a décidé de préparer deux rapports sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'un sur les procureurs et l'autre sur les juges. La Commission compte adopter ces rapports en 2009.

##### **- Conférence des procureurs généraux européens (Saint-Petersbourg, 1er au 3 juillet 2008)**

Mme Suchocka a participé, au nom de la Commission de Venise, à cette conférence consacrée à la question des pouvoirs des procureurs en-dehors du champ du droit pénal. Dans sa présentation, elle a expliqué pourquoi la Commission de Venise se montrait critique sur ce type de pouvoirs, en particulier lorsqu'ils sont hérités du système soviétique de la *prokuratura*.

##### **- Conférence régionale sur la justice et la prééminence du droit dans le Caucase du Sud (Tbilissi, 19-20 novembre 2008)**

M. Gstöhl a participé au nom de la Commission de Venise à cette conférence, organisée dans le cadre de la présidence suédoise du Comité des Ministres. Il a présenté un exposé sur « *les réformes judiciaires dans le Caucase du Sud : réalisations passées et perspectives pour l'avenir* ».

## IV. LA DÉMOCRATIE PAR DES ÉLECTIONS LIBRES ET ÉQUITABLES<sup>1</sup>

### 1. ACTIVITES PAR PAYS

#### - Arménie

##### ***Réforme électorale***

A sa 76<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 octobre 2008), la Commission de Venise a adopté l'avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH sur le code électoral de la République d'Arménie tel que modifié dans sa version de décembre 2007 (CDL-AD(2008)023). Cet avis tient compte de la mise en œuvre du code électoral lors des élections de 2007 et 2008.

La Commission est d'avis que le code modifié peut servir de base à des élections véritablement démocratiques s'il est appliqué de bonne foi. D'autres améliorations sont toutefois possibles et le code pourrait aussi être perfectionné par l'ajout d'obligations plus claires dans les domaines dans lesquels l'application semble ne pas être à la hauteur des normes internationales. Parmi les principaux points à prendre en compte, selon la Commission de Venise, figurent les procédures de plainte et de recours. La Commission recommande de rendre plus systématiques les dispositions concernant cette question, et de rendre plus efficace la procédure correspondante. Elle souligne en particulier qu'il convient d'éviter tout excès de formalisme afin que les irrégularités présumées soient systématiquement traitées sur le fond.

L'avis de la Commission attire également l'attention sur le problème de la représentation équilibrée dans les commissions électorales, en particulier dans les fonctions de direction (président, vice-président et secrétaire), et souligne qu'une représentation politique équitable et équilibrée est un facteur essentiel, devant être mieux appliqué à tous les niveaux de l'administration électorale. S'agissant de l'augmentation de la caution électorale, la Commission met en garde contre le risque que la caution devienne un obstacle excessif. Les recommandations de la Commission portent également sur l'apposition de tampons sur les pièces d'identité des électeurs, considérée comme une mesure positive de prévention des votes multiples. Cependant, le marquage des doigts à l'encre est également un moyen convenable d'empêcher la fraude électorale.

La Commission a exprimé un avis favorable sur le fait de rassembler en un seul et même code la réglementation concernant les élections à tous les niveaux. Cette codification de la législation présente de nombreux avantages, car elle permet d'éviter les différences dans l'administration des diverses élections et facilite la mise à jour du texte. Cela étant, le code ne profite pas pleinement de ces avantages, car les parties relatives aux diverses élections se répètent inutilement. Par exemple, les règles concernant les bulletins de vote ou la récapitulation des résultats, qui valent pour toutes les élections, pourraient figurer dans une partie générale.

##### ***Immunité des personnes impliquées dans le processus électoral***

Par une lettre datée du 1<sup>er</sup> juillet 2008, M. Armen Haroutiounian, Défenseur des droits de l'homme de la République d'Arménie, a demandé un avis sur les projets d'amendements du code électoral d'Arménie concernant l'immunité des personnes impliquées dans le processus électoral. L'avis (CDL-AD(2008)024) a été adopté par la Commission de Venise à sa 76<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 octobre 2008).

La Commission considère qu'il est exceptionnel que l'immunité soit étendue aux simples candidats à des fonctions publiques. Selon elle, la seule justification concevable d'une telle extension est d'empêcher que des pressions soient exercées sur les candidats, et de garantir que les élections ne soient pas influencées par des inculpations ou des détentions non fondées. Cela doit être mis en balance avec les considérations justifiant une limitation de l'immunité, qui sont à la base des recommandations du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO).

Compte tenu de l'importance de la fonction présidentielle dans le système politique, la Commission considère que l'objectif de garantir des élections équitables peut justifier l'immunité des candidats aux élections présidentielles dans une jeune démocratie telle que l'Arménie. En conséquence, l'immunité des

---

<sup>1</sup> Ce chapitre couvre les questions relatives aux élections et aux partis politiques.

candidats aux élections présidentielles ne semble pas être disproportionnée. En revanche, l'immunité des candidats aux élections législatives, territoriales et locales ne semble pas justifiée et peut même donner lieu à des abus. Elle peut inciter des personnes à se présenter à des élections pour éviter des poursuites judiciaires, en cours ou potentielles.

S'agissant de l'administration électorale et plus particulièrement de son organe central, la Commission électorale centrale, la Commission suggère qu'il serait préférable d'établir une distinction entre les membres et le personnel. Les membres, tous désignés par les parties prenantes aux élections (partis politiques siégeant à l'Assemblée nationale et le Président de la République), qui sont eux-mêmes des parties prenantes largement impliquées dans l'organisation des élections, devraient jouir de l'immunité durant tout leur mandat compte tenu du risque élevé de pressions de la part des groupes politiques, du gouvernement, etc. En dépit des recommandations du GRECO relatives aux membres de la Commission électorale centrale, la Commission de Venise recommande, pour l'instant, de maintenir l'immunité des membres de la Commission électorale centrale. En revanche, il semble excessif de garantir l'immunité des agents de l'administration électorale ; ceux-ci devraient jouir d'un statut comparable à celui des autres fonctionnaires, indépendamment du fait qu'ils soient membres d'un organe indépendant de tout ministère et de toute agence nationale.

### ***Conférence pour des élections libres par le droit***

Le 26 janvier 2008, la Commission de Venise a co-organisé avec la Cour constitutionnelle d'Arménie, l'Ecole judiciaire d'Arménie et l'Association du Barreau américain, une conférence sur des élections libres et équitables par le droit. Trois experts de la Commission de Venise sont intervenus lors de cette conférence destinée notamment aux juges en charge du contentieux électoral, dans la perspective de l'élection présidentielle du 19 février 2008.

### ***Assistance juridique à une mission d'observation des élections***

A l'invitation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), un membre de la Commission de Venise et un membre du secrétariat ont participé à la mission de l'APCE d'observation des élections présidentielles du 19 février 2008, en qualité de conseillers juridiques. Leur tâche était de conseiller les membres de la délégation sur les aspects juridiques des élections.

## **- Azerbaïdjan**

### ***Réforme électorale***

En 2008, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération avec l'Azerbaïdjan en matière électorale. Ainsi, un avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet d'amendements au code électoral de la République d'Azerbaïdjan a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 25<sup>e</sup> réunion (12 juin 2008) et par la Commission de Venise lors de sa 75<sup>e</sup> session plénière (13-14 juin 2008) (CDL-AD(2008)011). Il fait suite à un avis conjoint intérimaire adopté par la Commission lors de sa 74<sup>e</sup> session plénière (14-15 mars 2008) (CDL-AD(2008)003) et à une rencontre d'un groupe de travail de la Commission et de l'OSCE/BIDDH avec les autorités en février 2008. L'avis final prend en considération les amendements adoptés par le Parlement de l'Azerbaïdjan le 2 juin 2008. Le Code tel qu'amendé intègre les recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH concernant la responsabilité des commissions exécutives pour leur interférence indue dans le processus électoral, l'encrage des doigts des électeurs et une nouvelle procédure de recours. Toutefois, certaines des recommandations antérieures ne figurent pas dans la nouvelle loi, y compris en ce qui concerne la question fondamentale de la composition des commissions électorales. En outre, de nouveaux amendements ont été adoptés sur la réduction de la durée des campagnes électorales et sur les médias sans avoir été discutés entre les experts de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH et les autorités. Une réforme de la législation électorale reste donc nécessaire.

### ***Assistance à la Commission électorale centrale***

Sur demande de la Commission électorale centrale, la Commission de Venise a mis à disposition de cette Commission un expert qui l'a assistée pendant la préparation des élections, du 23 septembre au 11 octobre 2008.

### **Séminaires en matière électorale**

Du 14 au 17 juillet 2008, la Commission de Venise a organisé, en coopération avec la Commission électorale centrale, deux séminaires de formation pour les commissions électorales territoriales de l'Azerbaïdjan, en coopération avec IFES, qui ont réuni en tout environ 250 participants.

Du 21 au 26 août 2008, la Commission de Venise, en coopération avec la Commission électorale centrale de l'Azerbaïdjan et IFES, a organisé deux sessions de formation pour les membres des groupes d'experts sur le contentieux créés auprès des commissions électorales territoriales.

### **Assistance juridique à une mission d'observation des élections**

A l'invitation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, un expert de la Commission de Venise et un membre du secrétariat ont participé à la mission d'observation des élections présidentielles du 15 octobre 2008 en qualité d'experts. Leur tâche était de conseiller les membres de la délégation de l'Assemblée sur les aspects juridiques des élections.

## **- Bosnie-Herzégovine**

### **Réforme électorale**

A la demande de la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine, le Conseil des élections démocratiques (à sa 24<sup>e</sup> réunion, 15 mars 2008) et la Commission de Venise (à sa 75<sup>e</sup> session plénière, 13-14 juin 2008) ont adopté un avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH sur la loi portant amendements à la loi électorale de Bosnie-Herzégovine (CDL-AD(2008)012). L'avis conjoint porte exclusivement sur les projets d'amendements à la loi électorale et doit donc être lu conjointement avec les évaluations précédentes de la loi électorale par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH.

La Bosnie-Herzégovine connaît, nul ne l'ignore, une situation difficile sur les plans constitutionnel, institutionnel et politique, et le droit électorale a déjà fait l'objet de fréquentes réformes. Pour la plupart, les amendements actuels portent sur des questions techniques, à des fins d'éclaircissement et d'amélioration, et ont globalement des effets positifs. Ils reprennent aussi des recommandations antérieures ayant davantage trait à des questions de fond, et peuvent à cet égard être jugés positifs. Toutefois, les amendements ne répondent pas à certains problèmes importants signalés précédemment concernant les systèmes électoraux aux niveaux national et des entités, qui sont basés sur l'appartenance ethnique, l'éligibilité et la transparence dans la détermination des droits lors des litiges électoraux.

### **Séminaire sur les standards électoraux**

Le 10 septembre 2008, la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine et la Commission de Venise ont co-organisé un séminaire sur les standards électoraux. Cette activité a impliqué des membres des commissions électorales de différents niveaux et mis l'accent sur différentes questions relatives aux prochaines élections en Bosnie-Herzégovine. Les participants ont eu l'occasion de discuter des standards électoraux existants et de leur mise en œuvre pratique lors du processus électoral.

### **Loi sur le financement des partis politiques**

Par une lettre datée du 28 novembre 2007, M. Stjepan Mikic, président de la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine, et l'ambassadeur Douglas Davidson, chef de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, ont demandé l'assistance de la Commission de Venise au sujet de trois questions concernant la législation de la Bosnie-Herzégovine sur le financement des partis politiques, contenue principalement dans la loi sur le financement des partis politiques adoptée en 2000.

A la suite de la visite d'une délégation de la Commission de Venise à Sarajevo les 18 et 19 février 2008, la Commission de Venise a adopté un avis sur la loi sur le financement des partis politiques de Bosnie-Herzégovine à sa 74<sup>e</sup> session plénière, les 14 et 15 mars 2008 (CDL-AD(2008)002).

Parmi les principaux problèmes sont à mentionner la question des dons provenant de l'étranger, l'éventail des amendes possibles, et l'interdiction, pour des partis politiques, de participer à des élections. Cette

dernière mesure est une sanction d'une telle gravité qu'elle ne peut être envisagée que dans des circonstances très exceptionnelles et seulement si elle n'est pas disproportionnée par rapport au but poursuivi.

- **Bulgarie**

***Loi sur les partis politiques***

A sa 77<sup>e</sup> session (12-13 décembre 2008), faisant suite à une demande du ministère de la Justice de Bulgarie, la Commission de Venise a adopté un avis sur les amendements à la loi sur les partis politiques de Bulgarie (CDL-AD(2008)034). L'évaluation globale de la loi est positive ; toutefois, certaines dispositions pourraient être réexaminées, telles que la limitation de la participation des non-citoyens aux partis politiques, les seuils élevés pour la création de partis, et les exigences relatives aux sections territoriales des partis. L'avis relève en outre que certains articles de la loi ayant trait au financement des partis ou aux procédures de plainte et de recours pourraient être révisés et rendus plus clairs pour éviter tout problème d'interprétation.

- **Géorgie**

***Réforme électorale***

Suite à une demande des autorités géorgiennes, le Conseil des élections démocratiques, lors de sa 26<sup>e</sup> réunion (18 octobre 2008) et la Commission de Venise, lors de sa 77<sup>e</sup> session (12-13 décembre 2008), ont adopté un avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le Code électoral de Géorgie tel qu'amendé en juillet 2008 (CDL-AD(2009)001). Cet avis conclut que les amendements apportés au Code électoral de Géorgie constituent clairement une amélioration globale. Plusieurs dispositions de la législation actuelle restent néanmoins problématiques ou soulèvent des questions, car elles ne sont pas suffisamment spécifiques. C'est notamment le cas de la question du nombre d'électeurs dans chaque circonscription uninominale, qui devrait être comparable. De plus, l'utilisation par des « fonctionnaires politiques » de leurs fonctions officielles à des fins de campagne et l'utilisation de ressources administratives à des fins de campagne doivent être interdits.

En conclusion, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont suggéré la révision du code électoral sur la base d'une consultation ouverte et transparente.

***Assistance à la Commission électorale centrale***

Du 28 avril au 25 mai et du 29 mai au 9 juin 2008, une experte internationale de haut niveau envoyée par la Commission de Venise a assisté la Commission électorale centrale sur des questions juridiques et techniques avant, pendant et après les élections législatives du 21 mai 2008.

***Séminaires en matière électorale***

Le 6 mai 2008, la Commission de Venise a organisé, en coopération avec la Haute école de Justice, un séminaire sur le contentieux électoral avec les juges en charge de ce contentieux (juges de la Cour suprême et des cours administratives).

Le 7 mai 2008, la Commission de Venise, en coopération avec l'Association des jeunes juristes de Géorgie, a organisé un atelier sur la tenue et la supervision des élections, qui visait à diffuser les principes du patrimoine électoral européen, en particulier concernant l'observation le jour du scrutin, par la formation des ONG actives dans l'observation électorale.

***Assistance juridique à deux missions d'observation des élections***

A l'invitation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, un membre de la Commission de Venise et un membre du secrétariat ont participé à la mission d'observation des élections présidentielles du 5 janvier 2008 et parlementaires du 21 mai 2008, en qualité de conseillers juridiques. Leur tâche était de conseiller les membres de la délégation sur les aspects juridiques des élections.



- **Kazakhstan**

**Conférence sur le financement des partis politiques**

La Commission de Venise, en coopération avec le Centre de recherche sur la politique législative, a organisé le 1<sup>er</sup> décembre 2008 une conférence sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales à Astana, à laquelle ont participé des représentants du Conseil constitutionnel, du ministère de la Justice, ainsi que les représentants des partis politiques et de la société civile.

- **Kirghizistan**

**Réforme électorale**

Le 17 décembre 2008, des représentants de la Commission de Venise ont pris part à une conférence nationale intitulée « Le processus électoral au Kirghizistan », au cours de laquelle les participants ont discuté des normes européennes en matière électorale.

La conférence a rassemblé des représentants de la Commission électorale centrale, de la Cour constitutionnelle, de différents partis politiques, de la société civile et d'organisations internationales (OSCE, Commission européenne, IFES, PNUD, Fondation Soros Kirghizistan).

La coopération avec les autorités kirghizes devrait se poursuivre en 2009.

- **Moldova**

**Réforme électorale**

En avril 2008, le Parlement de la République de Moldova a adopté des amendements au code électoral. A la suite d'une demande officielle des autorités moldaves, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont procédé à un examen conjoint du code électoral de Moldova tel qu'amendé. L'avis (CDL-AD(2008)022), adopté par la Commission de Venise à sa 76<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 octobre 2008), doit être lu conjointement avec un avis de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH datant de 2007 (CDL-AD(2007)040). Il porte principalement sur la mesure dans laquelle les amendements répondent à des recommandations antérieures, et examine ces amendements sous l'angle des engagements du pays vis-à-vis de l'OSCE et des normes internationales en matière d'élections démocratiques.

Le code électoral régit l'ensemble des élections et des référendums directs en République de Moldova, hormis ceux concernant les autorités de l'entité territoriale autonome de Gagaouzie. Les amendements introduits cette année sont incomplets. Dans l'ensemble, ils n'ont pas donné suite à la plupart des recommandations. Si certains apportent des améliorations techniques à l'organisation du processus électoral, il est regrettable que d'autres constituent un recul. C'est particulièrement le cas de l'augmentation du pourcentage de votes nécessaire pour l'attribution de sièges au Parlement, qui passe de 4 à 6 %, alors même que la possibilité de former des alliances électorales est supprimée et que les candidatures indépendantes ne sont pas admises. En outre, les personnes possédant une double nationalité ne sont plus autorisées à siéger au Parlement. La Cour européenne des droits de l'homme, citant plusieurs documents de la Commission de Venise, a clairement déclaré que cette interdiction est contraire à l'article 3 du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a notamment relevé qu'il existe d'autres moyens de garantir la loyauté des membres du Parlement à l'égard de l'Etat, telles que l'obligation de prêter serment en ce sens, et que la Moldova est partie à la Convention européenne sur la nationalité, qui garantit à toutes les personnes possédant plusieurs nationalités l'égalité de traitement avec les autres Moldaves<sup>2</sup>.

Il serait souhaitable, à titre prioritaire, de mettre en œuvre toutes les recommandations figurant dans cet avis, ainsi que d'autres recommandations importantes contenues dans les avis conjoints précédents, avant les élections parlementaires prévues en 2009.

---

<sup>2</sup> *Tanase et Chirtoacă c. Moldova (requête n°7/08), arrêt du 18 novembre 2008.*

Le 29 mai 2008, la Commission de Venise avait déjà participé à une réunion d'experts avec la République de Moldova, organisée par la Commission européenne et consacrée à des questions relatives aux droits de l'homme et à la démocratie. Les aspects relatifs aux seuils et à la limitation des droits électoraux des citoyens à double nationalité y avaient été abordés.

### **Séminaires en matière électorale**

Le 30 octobre 2008, la Commission a organisé un séminaire visant au renforcement des capacités de la Commission électorale centrale et de la société civile en Moldova en matière électorale. Le séminaire, qui a porté sur les différentes étapes du processus électoral, visait les membres et le personnel de l'administration électorale, ainsi que les ONG accréditées pour observer les élections.

La Commission a organisé les 24-25 novembre 2008 un séminaire destiné aux juges chargés du contentieux électoral. Ont participé environ 80 juges, provenant des Cours constitutionnelle et suprême, ainsi que des Cours administratives et d'appel de tout le pays.

### **Séminaire dans le domaine électoral réunissant des experts des deux rives du Nistru**

La Commission de Venise a participé le 31 octobre 2008 à une mission exploratoire en Transnistrie, en vue d'examiner si un séminaire conjoint impliquant les Commissions électorales centrales de Moldova et de Transnistrie était possible en 2008. Suite à cette rencontre, la Direction générale des droits de l'homme et des affaires politiques du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise, en coopération avec l'OSCE/BIDDH et la mission de l'OSCE en Moldova, ont organisé un séminaire sur les normes électorales européennes à Budapest les 18 et 19 décembre 2008. L'événement a toutefois été annulé car la délégation transnistrienne a annoncé au dernier moment qu'elle ne participerait pas.

### **- Monténégro**

#### **Assistance juridique à une mission d'observation des élections**

A l'invitation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, un expert de la Commission de Venise a participé à la mission d'observation des élections présidentielles du 6 avril 2008 en qualité d'expert. Sa tâche était de conseiller les membres de la délégation de l'Assemblée sur les aspects juridiques des élections.

### **- Serbie**

#### **Loi sur les élections locales**

Le 18 mars 2008, la Commission de Venise a participé à une réunion d'experts sur la législation de base relative à l'autonomie locale en Serbie. En particulier, la discussion a porté sur la nouvelle loi sur les élections locales.

La coopération en matière électorale avec la Serbie devrait se poursuivre en 2009.

#### **Assistance juridique à une mission d'observation des élections**

A l'invitation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), la Commission de Venise a conseillé les membres de la délégation de l'APCE qui a observé les élections parlementaires du 11 mai 2008 sur les aspects juridiques des élections.

### **- « L'ex-République yougoslave de Macédoine »**

#### **Renouvellement de la nomination des membres de la Commission électorale d'Etat**

Suite à la demande de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, la Commission a adopté, à sa 77<sup>e</sup> session (12-13 décembre 2008), un avis sur la question du renouvellement de la nomination des membres de la Commission électorale d'Etat de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (CDL-AD(2008)036). La dernière révision du code électoral entraîne le renouvellement total de la Commission

électorale d'Etat peu avant les élections. L'avis met en particulier l'accent sur la stabilité du droit électoral. Il faut éviter les apparences de manipulations et d'avoir uniquement des membres inexpérimentés.

### ***Séminaire en matière électorale***

Les 16 et 17 décembre 2008, la Commission de Venise a organisé un séminaire, en coopération avec la Commission électorale d'Etat, en vue de la préparation des élections présidentielles et locales du printemps 2009. Les débats ont porté sur les principes du patrimoine électoral européen ; sur le fonctionnement de l'administration électorale et son travail dans le contexte des élections à venir ; sur les droits et devoirs des observateurs en période de scrutin.

Le titre du séminaire était : « Comment préparer les élections à venir afin de permettre l'organisation d'élections crédibles et justes ? » Ont participé à ce séminaire environ quarante participants, soit pour moitié des membres et des membres du personnel de la Commission électorale d'Etat et pour moitié des présidents de commissions électorales municipales.

### ***Assistance juridique à une mission d'observation des élections***

A l'invitation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), un expert électoral de la Commission de Venise a participé à la mission d'observation de l'APCE, en qualité de conseiller juridique ; à l'occasion des élections législatives du 1er juin 2008. Sa tâche était de conseiller les membres de la délégation sur les aspects juridiques des élections.

#### **- Turquie**

### ***Interdiction de partis politiques***

A sa réunion du 11 septembre 2008, la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a décidé de demander à la Commission de Venise d'examiner les dispositions constitutionnelles et législatives régissant l'interdiction de partis politiques en Turquie. La Commission a tenu un premier échange de vues avec des représentants des autorités turques à sa session d'octobre, et a poursuivi les discussions à sa session de décembre. L'adoption de l'avis de la Commission est prévue pour la session de mars.

#### **- Ukraine**

### ***Projets de lois sur le référendum***

A sa 77<sup>e</sup> session, la Commission de Venise a adopté des commentaires (CDL-EL(2008)010, 023 et 028) portant sur les projets de lois sur le référendum en Ukraine. Cet avis avait été demandé par le Président du Parlement ukrainien. La conclusion des rapporteurs est que, dans les deux projets de loi, les principaux points qui devaient être abordés sont bien traités et peuvent servir de base juridique à l'organisation d'un référendum ; toutefois, les textes sont trop détaillés et contiennent parfois d'inutiles répétitions, voire des contradictions. La coopération sur cette question devrait se poursuivre en 2009.

### ***Réforme électorale / Conférence sur les standards européens et le développement de la législation électorale en Ukraine***

Le 16 janvier 2008, la Commission de Venise a organisé une Conférence sur les standards européens et le développement de la législation électorale en Ukraine en coopération avec l'OSCE et l'Institut du droit électoral. L'objectif de cette réunion était de discuter des élections ukrainiennes de 2007 et d'avoir un échange de vues sur les améliorations à apporter à la législation et à la pratique électorales. Ont participé à la conférence : le Président et des membres du Parlement, les Présidents des cours constitutionnelle et suprême, des juges, des membres de la Commission électorale centrale, des représentants des partis politiques, des organisations non gouvernementales et des universités.

La coopération avec les autorités ukrainiennes sur la réforme électorale, de préférence en vue de l'adoption d'un code électoral unifié, devrait se poursuivre en 2009.

## **2. ACTIVITES TRANSNATIONALES**

### **Code de bonne conduite en matière référendaire**

En 2007, la Commission de Venise a adopté le Code de bonne conduite en matière référendaire (CDL-AD(2007)008), qui a été ensuite approuvé par l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Le 27 novembre 2008, le Comité des Ministres a adopté une déclaration sur le Code de bonne conduite en matière référendaire, dans laquelle il invite les gouvernements, les parlements et les autres autorités compétentes des Etats membres à tenir compte du Code de bonne conduite en matière référendaire, à s'en inspirer, dans le respect de leurs traditions nationales démocratiques, lors de l'élaboration et de l'application de la législation relative aux référendums et à déployer des efforts soutenus pour lui assurer une large diffusion au sein des milieux concernés.

### **Code de bonne conduite en matière de partis politiques**

En 2008, la Commission de Venise a poursuivi ses travaux relatifs au Code de bonne conduite en matière de partis politiques, jusqu'à son adoption.

Ce document a été élaboré suite à la résolution [1546\(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le Code de bonne conduite des partis politiques. Le Conseil des élections démocratiques, lors de sa 26<sup>e</sup> réunion (18 octobre 2008), et la Commission de Venise, lors de sa 77<sup>e</sup> session (12-13 décembre 2008), l'ont adopté (CDL-AD(2009)002). Le Conseil des élections démocratiques a commencé, lors de sa 27<sup>e</sup> réunion (13 décembre 2008), l'examen du projet de rapport explicatif du Code, qui devrait être adopté en mars 2009.

Le Code de bonne conduite en matière de partis politiques a été élaboré à la demande de l'Assemblée parlementaire et vise à une systématisation des bonnes pratiques. Il s'adresse aux partis politiques et ne contient pas de recommandations à l'adresse des autorités nationales. Il comprend quatre parties, relatives aux principes généraux auxquels les partis politiques doivent se conformer, à l'organisation interne des partis politiques, à leur financement et à leurs fonctions politiques. Les principes généraux comprennent la définition des partis politiques et des principes directeurs tels que la prééminence du droit, la démocratie, la transparence et l'ouverture. Dans le chapitre sur l'organisation interne, la Commission met l'accent notamment sur la non-discrimination quant à l'admission des membres, la structure démocratique interne, la représentativité, la responsabilité et l'obligation de rendre compte. Le chapitre sur le financement rappelle des normes davantage développées dans des travaux antérieurs de la Commission (voir le document CDL-INF(2001)008). Enfin, le chapitre sur les fonctions politiques traite du programme, de la formation civique et politique des adhérents, de l'activité des partis pendant les élections et de l'exercice des fonctions et du rôle dans l'opposition.

### **Le double droit de vote des personnes appartenant à des minorités nationales**

En octobre 2006, le Bureau du Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales (OSCE-HCNM) a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur un document préparé par l'OSCE-HCNM concernant le double droit de vote des personnes appartenant à des minorités nationales. Après avoir examiné la question, la Commission a souligné qu'il convenait de tenir compte de la grande diversité des modèles existants pour assurer l'élection des représentants des minorités aux assemblées nationales et régionales, ainsi que de la latitude considérable laissée aux Etats dans le choix des moyens d'assurer une participation effective. Cette marge d'appréciation doit leur permettre de prendre en compte les circonstances historiques et sociales qui leur sont propres, tout en respectant l'article 3 du protocole additionnel à la CEDH et l'article 25 du PIDCP des Nations Unies, ainsi que la jurisprudence y afférente.

A la suite de cette discussion, l'OSCE-HCNM a préparé une version révisée du document sur le double droit de vote des personnes appartenant à des minorités nationales. Les conclusions du séminaire UniDem sur la participation des minorités à la vie publique (Zagreb, 18-19 mai 2007) ont également été prises en compte dans ces commentaires. Le rapport (CDL-AD(2008)013), établi sur la base des contributions de M. Sergio Bartole et Mme Josette Durrieu, a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 25<sup>e</sup> réunion (Venise, 12 juin 2008) et par la Commission de Venise à sa 75<sup>e</sup> session plénière (Venise, 13-14 juin 2008).

Il ressort des conclusions du rapport que la représentation des minorités dans les organes élus peut être garantie soit par l'application des règles générales du droit électoral, soit par des règles spécifiques. La situation dépend d'un certain nombre de variables, telles que la nature des règles électorales (par exemple système proportionnel ou majoritaire), la répartition des minorités (en particulier, si elles constituent une majorité sur une partie du territoire) et le degré d'intégration, en pratique, des minorités dans le système politique.

Parallèlement, les intérêts à long terme des minorités et des sociétés en général semblent être en principe mieux servis par une représentation relevant du « système électoral ordinaire », qui garantit des droits égaux à tous les citoyens quelle soit leur appartenance initiale à un groupe. Toutefois, de l'avis de la Commission, cela n'exclut pas, en cas de nécessité, des mesures spécifiques de nature transitoire pour assurer une représentation appropriée des minorités. De telles mesures comprennent entre autres des exceptions aux règles sur le seuil, les sièges réservés et la surreprésentation des régions dans lesquelles la minorité est majoritaire.

La Commission parvient à la conclusion qu'une organisation politique plus décentralisée apporterait éventuellement d'autres réponses, surtout lorsque les minorités nationales sont concentrées dans certaines régions. La reconnaissance des autonomies régionales en Italie (Trentin-Haut Adige, Val d'Aoste), en Espagne (Catalogne, Pays basque) et en Grande-Bretagne (loi de dévolution à l'Ecosse, développements récents en Irlande du Nord) montre que l'organisation des Etats peut concilier unité politique et présence des minorités dans le respect de la primauté des droits universels. Cela peut amener d'autres pays à accepter une meilleure autonomie de leurs minorités.

Dans la mesure où des règles spécifiques sur la représentation des minorités nationales sont retenues, et compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que le double vote est une mesure exceptionnelle, qui doit respecter la Constitution, et est admissible si elle respecte le principe de la proportionnalité sous ses différents aspects. Cela implique que le double vote ne peut être justifié que si :

- il est impossible d'atteindre l'objectif visé par d'autres mesures moins restrictives qui ne portent pas atteinte à l'égalité de décompte ;
- il présente un caractère transitoire ;
- il concerne uniquement une minorité peu nombreuse.

Enfin, compte tenu du caractère exceptionnel du double vote, la Commission recommande que le respect des conditions ci-dessus (en particulier, celles qui se réfèrent à sa fonction d'intégration des minorités dans le système politique et à sa portée limitée) soit réexaminé périodiquement, afin de maintenir son caractère transitoire.

### **Quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement**

Suite aux conclusions de la session 2007 du Forum pour l'avenir de la démocratie, le Comité consultatif du Forum a souhaité un examen plus approfondi de la question du seuil de la représentation parlementaire. La Commission de Venise a dès lors entamé une étude sur ce thème.

Le rapport adopté par la Commission en décembre 2008 constitue une première étape, que l'on peut qualifier d'analyse comparative contextuelle : il présente les divers mécanismes qui ont pour effet de limiter l'accès des partis au parlement, ainsi que, de manière comparative, les différents contextes dans lesquels ces mécanismes s'inscrivent au sein de systèmes électoraux précis. Il ne concerne dès lors pas seulement les quorums, mais aussi les autres aspects des systèmes électoraux (taille des circonscriptions, systèmes majoritaires, etc.) qui restreignent l'accès au Parlement. Il conclut que, afin de pouvoir porter un jugement de valeur normatif et d'élaborer des normes européennes communes en matière d'intégration ou d'exclusion des partis au sein du parlement, il convient avant tout de préciser de quelle manière les différents systèmes électoraux européens les intègrent ou les excluent véritablement. Toutefois, le degré d'intégration ou d'exclusion dépend de plusieurs caractéristiques ou mécanismes expressément prévus par ces systèmes électoraux ou qui en découlent implicitement. Comme ceux-ci peuvent avoir pour effet d'exclure de la même manière certains partis du parlement, il ne suffit pas de tenir compte du seuil légal lorsqu'on mesure ce degré d'intégration ou d'exclusion. Toute analyse comparative sérieuse et contextuelle de la question suppose de prendre

également en considération l'ensemble des mécanismes étudiés, c'est-à-dire les seuils au sens large.

Ce rapport devrait être suivi – deuxième étape - d'une analyse détaillée du droit national et – troisième étape - de l'élaboration éventuelle de recommandations.

### **Conférence sur le droit et la pratique des élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe**

La Commission de Venise a organisé une conférence sur le droit et la pratique des élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en coopération avec l'Institut de droit européen de l'Université d'Etat des relations internationales de Moscou, les 28 et 29 avril 2008. Les interventions ont porté principalement sur l'analyse comparative des systèmes électoraux dans les pays du Conseil de l'Europe et sur la pratique politique russe considérée sous l'angle des normes internationales en matière d'élections et de la protection judiciaire du droit de vote. Au cours de la discussion, les participants ont procédé à un fructueux échange de vues sur différentes questions ayant trait à la mise en œuvre nationale, en droit et en pratique, des normes internationales en matière d'élections.

La conférence a rassemblé des experts internationaux et une cinquantaine de participants venus de différentes institutions publiques et ONG russes, ainsi que des professeurs de droit.

### **Séminaire UniDem sur l'annulation des résultats des élections**

La Commission européenne pour la démocratie par le droit a organisé à La Valette (Malte), les 14-15 novembre 2008, un séminaire UniDem sur "L'annulation des résultats des élections", en coopération avec la Cour constitutionnelle de Malte et le ministère de la Justice et de l'Intérieur. Ce séminaire était destiné aux Cours constitutionnelles et aux Cours suprêmes en charge du contentieux électoral.

Le thème de cet événement a été choisi sur la base de la constatation suivante : il n'est pas de démocratie sans élections conformes aux principes internationaux du droit électoral. Le respect de ces principes n'est possible que s'il peut faire l'objet d'une sanction, et d'une sanction judiciaire en particulier. En d'autres termes, il faut qu'un recours, et de préférence un recours devant un tribunal, soit possible en cas d'irrégularités dans la préparation ou le déroulement des élections.

Le séminaire a réuni une quarantaine de participants, représentants de Cours constitutionnelles et de Cours suprêmes en charge du contentieux électoral en provenance des différentes parties de l'Europe, ainsi que de la Cour européenne des droits de l'homme, de même que des spécialistes du droit électoral et du contentieux, praticiens comme universitaires. Ils ont d'abord examiné dans quels cas des irrégularités électorales doivent conduire à l'annulation des résultats des élections, sur la base d'un questionnaire. Les réponses au questionnaire serviront de base à une étude comparative que la Commission de Venise devrait adopter en 2009.

Ensuite, les participants ont travaillé sur un cas pratique où étaient en cause aussi bien des dispositions législatives posant problème à l'égard du patrimoine électoral européen que des irrégularités factuelles. Ils devaient indiquer si, prises séparément ou dans leur ensemble, les circonstances du cas constituaient une violation de leur droit national et si elles devaient conduire à l'annulation des résultats.

### **Cinquième Conférence européenne des administrations électorales – « Le vote à distance » (Bruxelles, 20-21 novembre 2008)**

La 5<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales, qui avait pour thème « Le vote à distance », a été organisée par la Commission de Venise en coopération avec le Département des élections de la Direction générale des institutions et de la population du Ministère de l'Intérieur, les 20 et 21 novembre 2009 à Bruxelles. Parmi les questions traitées lors de cette conférence figuraient les récentes élections dans les Etats membres (en se concentrant sur les problèmes du vote à distance et les mesures prises pour y remédier), le rapport comparatif sur les procédures de plainte et de recours dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, la difficulté d'atteindre les citoyens expatriés et de les convaincre de s'inscrire et de voter, et les récents développements dans le domaine du vote électronique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Des représentants de l'Autriche, de la

Belgique et du Royaume-Uni ont informé les participants de la situation concernant le vote à distance dans leurs pays respectifs lors de récentes élections.

Environ 70 participants venus des administrations électorales nationales des pays suivants ont participé à la conférence : Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Estonie, Finlande, Allemagne, Italie, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Malte, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Fédération de Russie, Slovaquie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine et Royaume-Uni ; des représentants du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe étaient également présents.

La conférence a pris note des cas dans lesquels le recours au vote à distance a contribué à renforcer la mise en œuvre du principe de suffrage universel, et a invité les Etats membres de la Commission de Venise à faire en sorte que soient respectés, y compris à l'égard du vote à distance, tous les principes régissant des élections libres et équitables, tels qu'ils sont énoncés dans le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise en octobre 2002.

### **VOTA, la base de données électorale de la Commission de Venise**

La base de données VOTA a été créée en 2004 dans le cadre du programme conjoint de la Commission de Venise et de la Commission européenne « La démocratie par des élections libres et équitables ». Elle comprend la législation électorale des Etats membres de la Commission de Venise et d'autres Etats qui participent aux travaux de la Commission. Plus de 80 textes de loi d'une quarantaine d'Etats et les avis de la Commission de Venise en matière électorale sont déjà disponibles dans cette base, en anglais et en français (<http://www.venice.coe.int/VOTA>).

## V. COOPÉRATION ENTRE LA COMMISSION ET LES ORGANES DU CONSEIL DE L'EUROPE, DE L'UNION EUROPÉENNE ET D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

### 1. CONSEIL DE L'EUROPE

#### - Comité des Ministres

Lors de la session de juin de la Commission, le ministre Jan Kubis (République slovaque), alors président du Comité des Ministres, a informé la Commission des résultats de la Présidence slovaque.

Des représentants du Comité des Ministres ont participé à toutes les sessions plénières de la Commission en 2008. Les ambassadeurs ci-après ont pris part aux sessions de 2008 :

ambassadeur Alexander Alekseev, représentant permanent de la Fédération de Russie auprès du Conseil de l'Europe, ambassadeur Emil Kuchar, représentant permanent de la République slovaque auprès du Conseil de l'Europe, ambassadrice Irma Ertman, représentante permanente de la Finlande auprès du Conseil de l'Europe, ambassadeur Wendelin Etmayer, représentant permanent de l'Autriche auprès du Conseil de l'Europe, ambassadeur Borislav Maric, représentant permanent de la Bosnie-Herzégovine auprès du Conseil de l'Europe, ambassadeur Jan Devadder, représentant permanent de la Belgique auprès du Conseil de l'Europe, ambassadrice Margaret Hennessy, représentante permanente de l'Irlande auprès du Conseil de l'Europe, ambassadeur Paul Widmer, représentant permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe, ambassadeur Stelian Stoian, représentant permanent de la Roumanie auprès du Conseil de l'Europe, ambassadrice Margarita Gega, représentante permanente de l'Albanie auprès du Conseil de l'Europe, ambassadeur Yevhen Perelygin, représentant permanent de l'Ukraine auprès du Conseil de l'Europe et Mme Rodica Postu, adjointe au représentant permanent de la Moldova auprès du Conseil de l'Europe.

Différentes questions ont été soulevées par les représentants du Comité des Ministres, y compris le rôle de la Commission de Venise dans la défense de la prééminence du droit, des droits de l'homme et de la démocratie en tant que valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, certaines questions budgétaires, la proposition d'organiser une conférence sur la démocratie et la décentralisation dans le cadre de la présidence suisse, le Forum pour l'avenir de la démocratie, le rôle de la Commission de Venise dans le soutien aux réformes en Europe centrale et orientale, l'intérêt de son travail pour les démocraties établies de longue date, et son influence au-delà du continent européen.

Le rapport sur le contrôle démocratique des forces armées a été préparé et adopté à la demande du Comité des Ministres.

La Commission a organisé conjointement avec la présidence slovaque le séminaire « L'utilisation d'instruments internationaux pour protéger les droits individuels, les libertés et les intérêts légitimes au moyen de la législation nationale, ainsi que le droit à une défense juridique au Bélarus : défis et perspectives » (Minsk, 24 avril 2008). Elle a pris part à deux rencontres organisées dans le cadre de la présidence suédoise du Comité des Ministres : le forum « Vers une mise en œuvre renforcée de la Convention européenne des droits de l'homme » (Stockholm, 9-10 juin) et la Conférence régionale sur la justice et la prééminence du droit dans le Caucase du Sud (Tbilissi, 19-20 novembre).

#### - Assemblée parlementaire

M. Pourgourides (Chypre) a participé en qualité de représentant de l'Assemblée parlementaire aux sessions de mars, juin et octobre ; M. van der Linden (Pays-Bas), ancien président de l'Assemblée, à celles d'octobre et de décembre.

Les représentants de l'Assemblée parlementaire ont informé la Commission des activités de l'Assemblée présentant un intérêt particulier pour la Commission.

Plusieurs textes ont été adoptés à la demande de l'Assemblée parlementaire, y compris le Code de bonne conduite en matière de partis politiques, les avis sur la Constitution de la Bulgarie, sur le projet de constitution de l'Ukraine, sur les amendements à la Constitution d'Albanie et sur les amendements au code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », ainsi que le rapport sur le droit



d'initiative législative. L'avis sur la réglementation relative à l'interdiction de partis politiques en Turquie sera adopté en 2009.

L'Assemblée parlementaire a continué de participer activement au Conseil des élections démocratiques, créé en 2002 en tant qu'organe tripartite de la Commission de Venise, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (voir la partie IV ci-dessus). Le Conseil des élections démocratiques était présidé par un membre de l'Assemblée parlementaire, M. van den Brande (Belgique), et plusieurs de ses activités ont été lancées à l'initiative de représentants de l'Assemblée parlementaire. Conformément à l'accord de coopération conclu entre la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire, des représentants de la Commission ont participé à plusieurs missions d'observation d'élections de l'Assemblée.

La Commission a participé à l'audition sur « la protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence », organisée par l'Assemblée parlementaire le 9 septembre à Paris.

- **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe**

Le Congrès était représenté par M. Newbury à la session plénière de mars de la Commission, et par M. Delcamp à celle d'octobre. Le Congrès a continué de participer activement aux travaux du Conseil des élections démocratiques, créé en 2002 en tant qu'organe tripartite de la Commission de Venise, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (voir la partie IV ci-dessus). Le séminaire UniDem sur le rôle des secondes chambres (voir la partie II ci-dessus) a été organisé en coopération avec le Congrès.

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

En 2008, la Commission de Venise est intervenue à titre d'*amicus curiae* dans deux affaires pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme (Bijelić c. Monténégro et Serbie, et Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine ; voir la partie II ci-dessus), comme elle l'avait fait dans deux affaires antérieures (Jeličić c. Bosnie-Herzégovine, CDL-AD (2005)020 ; Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France, CDL-AD(2006)014).

Les interventions tierces sont pour la Commission de Venise un moyen de mettre son expérience et ses réflexions à la disposition de la Cour européenne des droits de l'homme lorsque celle-ci traite une affaire soulevant une question sur laquelle la Commission de Venise s'est déjà penchée. Bien entendu, les mémoires *amicus curiae* de la Commission de Venise ne traitent pas les questions de fond des affaires pendantes devant la Cour.

A cette forme de coopération s'ajoute le fait que, depuis 2001, la Cour fait de plus en plus fréquemment référence aux travaux de la Commission de Venise dans ses arrêts et décisions (plus de 35 cas à ce jour, dont sept en 2008). Les documents les plus fréquemment cités sont les Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et le Code de bonne conduite en matière électorale.

- **Forum pour l'avenir de la démocratie**

La Commission de Venise a participé au 4<sup>e</sup> Forum pour l'avenir de la démocratie, consacré à la démocratie électronique, qui s'est tenu du 15 au 17 octobre à Madrid.

- **Centre Nord-Sud**

La Commission de Venise a participé à une conférence sur la résolution des conflits au XXI<sup>e</sup> siècle, organisée par le Centre Nord-Sud à Johannesburg du 26 au 28 mars, ainsi qu'au Forum de Lisbonne de 2008, qui avait pour thème « Le principe d'universalité des droits de l'homme et sa mise en œuvre aux niveaux international et régional » (Lisbonne, 10-11 novembre 2008).

## 2. UNION EUROPEENNE

Les Directeurs généraux de la Commission européenne responsables de l'élargissement et des relations extérieures, et le Secrétaire de la Commission de Venise, ont procédé le 13 juin à un échange de lettres sur une coopération renforcée entre les deux institutions. A la session de juin de la Commission,

Mme Pavan Woolfe, représentante de la Commission européenne auprès du Conseil de l'Europe, a présenté l'échange de lettres et a confirmé la volonté de la Commission européenne d'intensifier encore davantage une coopération d'ores et déjà excellente. La Commission européenne continue d'être représentée aux sessions de la Commission par un membre du service juridique.

La Commission de Venise a participé au programme conjoint de coopération entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe visant à promouvoir le processus démocratique en Ukraine et dans le Caucase du Sud, en particulier au moyen d'activités en matière électorale en Géorgie et en Ukraine (jusqu'en avril 2008). A partir de janvier 2008, elle a participé au programme conjoint de coopération entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe intitulé « Caucase du Sud - Moldova/Soutien à la tenue d'élections libres et équitables », par le biais d'activités menées en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Moldova. Les activités de la Commission pour le Kazakhstan et le Kirghizistan s'inscrivaient également dans le cadre d'un programme conjoint avec la Commission européenne.

A l'invitation de la présidence slovène de l'Union européenne, le Secrétaire de la Commission a fait une présentation devant le Groupe de travail du Conseil de l'UE sur l'OSCE et le Conseil de l'Europe (COSCE) le 27 juin à Bruxelles. La présentation avait pour thème « La Commission de Venise et son rôle consultatif en matière constitutionnelle : perspectives ».

La Commission a participé à la Conférence ministérielle UE-Asie centrale sur « l'Etat de droit, pierre angulaire du développement », les 27 et 28 novembre à Bruxelles. La Commission européenne et l'Allemagne ont exprimé l'intention d'apporter un soutien financier aux activités de la Commission relatives à l'Etat de droit en Asie centrale.

Tout au long de l'année, la Commission a entretenu une coopération étroite avec le représentant spécial de l'Union européenne pour la Moldova, M. Mizsei. La collaboration rapprochée avec le Conseil de l'Union européenne a été maintenue et a porté notamment sur la situation constitutionnelle en Ukraine. Un représentant du Conseil de l'Union a participé à la session de juin de la Commission.

### **3. OSCE**

Un représentant de la Commission de Venise a participé à un séminaire de la présidence de l'OSCE sur les questions relatives aux élections, les 21-22 juillet 2008 à Vienne. Tout au long de l'année, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération étroite avec l'OSCE/BIDDH en matière électorale, notamment pour la rédaction d'avis conjoints sur les lois électorales d'Arménie, d'Azerbaïdjan, de Bosnie-Herzégovine, de Géorgie et de Moldova. Des informations plus détaillées sur cette coopération figurent dans la partie IV ci-dessus. L'OSCE/BIDDH a participé à la 5<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales (20-21 novembre 2008, Bruxelles). En outre, la Commission de Venise coopère régulièrement, sur des questions électorales et autres, avec les bureaux de l'OSCE sur le terrain.

La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont également adopté une série d'avis conjoints dans le domaine des droits de l'homme. En 2008, ces avis ont porté sur la liberté de réunion en Arménie et au Kirghizistan ainsi que sur la liberté de religion au Kirghizistan.

Des représentants de la Commission de Venise ont participé aux sessions de travail de la réunion du BIDDH sur la dimension humaine consacrées à la liberté d'expression et à la liberté de religion (30 septembre et 7 octobre, Varsovie), à la réunion supplémentaire sur la dimension humaine consacrée à l'exercice du pouvoir législatif dans la démocratie, organisée par la présidence finlandaise (6-7 novembre, Vienne), et à la réunion d'experts sur une meilleure législation dans la zone OSCE (5 novembre, Vienne).

En 2008, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération avec le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (HCNM) sur le double droit de vote des personnes appartenant à des minorités nationales. Elle a adopté son rapport sur cette question à sa 75<sup>e</sup> session plénière (13-14 juin 2008, Venise). En outre, des membres de la Commission de Venise et un représentant du Secrétariat ont été consultés par le HCNM dans le contexte de la préparation des recommandations de Bolzano sur les minorités nationales dans les relations interétatiques, qui ont été publiées en juin 2008.

**4. NATIONS UNIES**

A l'invitation du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, un représentant de la Commission de Venise a participé à la réunion sur « la législation internationale sur l'aviation : promouvoir les garanties juridiques et protéger les droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre le terrorisme » (24 juin, Genève).

Un représentant de la Commission a présenté l'expérience de la Commission lors d'un séminaire, organisé par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) visant à renforcer la capacité du HCDH à offrir une assistance constitutionnelle aux Etats. Le séminaire s'est tenu les 10 et 11 décembre à Genève.

**5. UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE (UEO)**

Un représentant de la Commission a présenté le rapport sur le contrôle démocratique des forces armées lors d'une conférence de l'UEO sur « les choix stratégiques pour la sécurité et la défense de L'Europe », le 5 mai à Paris.

**6. ASSOCIATION DES ADMINISTRATEURS D'ELECTIONS DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE (ACEEEO)**

Un représentant de la Commission de Venise a participé à une conférence de l'ACEEEO sur les moyens d'assurer la sécurité des élections, du 11 au 13 septembre 2008 à Constanta.

**7. INSTITUT INTERNATIONAL POUR LA DEMOCRATIE ET L'ASSISTANCE ELECTORALE (IDEA)**

A l'invitation de l'IDEA, un représentant de la Commission de Venise a participé à un atelier sur le contentieux électoral le 6 novembre 2008 à Bruxelles.

Davantage d'informations sur les Etats membres de l'Accord élargi, les membres individuels de la Commission, les réunions tenues et les avis adoptés ainsi que la liste des publications de la Commission sont disponible au site Internet de la Commission de Venise : [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).