



SCUOLA GRANDE DI S. GIOVANNI EVANGELISTA

Preesistente fabbrica gotica, ristrutturata dal Lombardo e da Mauro Codussi alla fine del 1400. Prezioso reliquiario del Trecento. Importanti dipinti del tardo Cinquecento e del Settecento. Lapidario del sec. XV - XVIII e sculture di Giannmaria Morlaiter



La Commission de Venise

2010

Rapport annuel d'activités



Commission européenne pour la démocratie par le droit



États membres de la Commission de Venise, 2011

Membres – 57

Albanie (14.10.1996)
Algérie (1.12.2007)
Andorre (1.02.2000)
Arménie (27.03.2001)
Autriche (10.05.1990)
Azerbaïdjan (1.03.2001)
Belgique (10.05.1990)
Bosnie-Herzégovine (24.04.2002)
Brésil (1.04.2009)
Bulgarie (29.05.1992)
Chile (1.10.2005)
Croatie (1.01.1997)
Chypre (10.05.1990)
République tchèque (1.11.1994)
Danemark (10.05.1990)
Estonie (3.04.1995)
Finlande (10.05.1990)
France (10.05.1990)
Géorgie (1.10.1999)
Allemagne (3.07.1990)
Grèce (10.05.1990)
Hongrie (28.11.1990)
Islande (5.07.1993)
Israël (1.05.2008)
Irlande (10.05.1990)
Italie (10.05.1990)
République de Corée (1.06.2006)

Kirghizstan (1.01.2004)
Lettonie (11.09.1995)
Liechtenstein (26.08.1991)
Lituanie (27.04.1994)
Luxembourg (10.05.1990)
Malte (10.05.1990)
Mexique (03.02.2010)
Moldova (25.06.1996)
Monaco (5.10.2004)
Monténégro (20.06.2006)
Maroc (1.06.2007)
Pays-Bas (1.08.1992)
Norvège (10.05.1990)
Pérou (11.02.2009)
Pologne (30.04.1992)
Portugal (10.05.1990)
Roumanie (26.05.1994)
Fédération de Russie (1.01.2002)
Saint-Marin (10.05.1990)
Serbie (3.04.2003)
Slovaquie (8.07.1993)
Slovénie (2.03.1994)
Espagne (10.05.1990)
Suède (10.05.1990)
Suisse (10.05.1990)
« L'ex-République yougoslave de
Macédoine » (19.02.1996)
Tunisie (1.04.2010)
Turquie (10.05.1990)

Ukraine (3.02.1997)
Royaume-Uni (1.06.1999)

Membre associé

Belarus (24.11.1994)

Observateurs – 7

Argentine (20.04.1995)
Canada (23.05.1991)
Saint-Siège (13.01.1992)
Japon (18.06.1993)
Kazakhstan (30.04.1998)
Etats-Unis (10.10.1991)
Uruguay (19.10.1995)

Participants – 4

Commission européenne
UE Comité des régions
OSCE/ODIHR
Association internationale de droit
constitutionnel (IACL)

Statut de coopération spéciale – 2

Autorité nationale palestinienne
Afrique du Sud

**Commission européenne
pour la démocratie par le droit**

La Commission de Venise du Conseil de l'Europe

Rapport annuel d'activités 2010

Conseil de l'Europe, 2011

Commission européenne pour la démocratie par le droit
Commission de Venise, Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

www.venice.coe.int

© Conseil de l'Europe 2011
Photos © Conseil de l'Europe, Shutterstock, Tomo Jesenicnik
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

L'un des temps forts de la vie de la Commission de Venise en 2010 a été la célébration de son 20^e anniversaire, le 5 juin.

La forte participation des organes du Conseil de l'Europe, d'institutions internationales et d'Etats membres, tant européens que non européens, montre que l'histoire de la Commission est celle d'une réussite. Le Conseil de l'Europe a fait preuve d'une grande clairvoyance lorsqu'il l'a créée quelques mois après la chute du mur de Berlin. Il est en effet devenu très vite évident qu'elle aurait un rôle important à jouer pour amener les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale à se rapprocher des valeurs préconisées par le Conseil de l'Europe, à savoir la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'Homme.

A l'époque, il n'allait pas de soi que la Commission de Venise jouerait ce rôle pendant aussi longtemps et qu'elle continuerait à s'imposer une fois la première phase de la transition achevée. Il ressort clairement de l'examen du présent rapport que l'éventail des questions qu'elle traite ne cesse de s'élargir. D'une part, la Commission demeure, en 2010, le principal interlocuteur de pays ayant engagé d'importants processus de réforme constitutionnelle comme la Géorgie, le Kirghizistan, la Moldova et l'Ukraine. D'autre part, elle s'est penchée sur des textes de lois complexes et sensibles portant application des constitutions de nombreux pays européens et, de plus en plus, de pays non européens.

Si ses liens de coopération avec ses partenaires traditionnels se renforcent, la gamme de ses partenaires s'étend.

D'autres pays européens souhaitent désormais travailler avec elle. A titre d'exemples, citons la coopération engagée avec la Turquie au sujet des réformes judiciaires et l'avis de la commission sur le Code électoral de la Norvège. Parallèlement, des pays non européens se tournent de plus en plus vers la Commission pour bénéficier de son assistance. En 2010, l'augmentation des activités en Asie centrale a été révélatrice. En 2011, la vague de changements qui a déferlé sur l'Afrique du Nord et sur d'autres pays arabes sera un défi majeur pour la Commission de Venise qui sera de ce fait un pivot de la politique de voisinage du Conseil de l'Europe.

Cette évolution montre que la principale force de la Commission de Venise réside dans son appartenance au Conseil de l'Europe dont elle défend les valeurs universelles. Ce n'est qu'avec le soutien des organes du Conseil de l'Europe, et en particulier du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, qu'elle peut être efficace. De plus, la souplesse de ses méthodes de travail et les liens étroits de coopération qu'elle entretient avec d'autres organisations internationales au premier rang desquelles l'Union européenne, mais aussi l'OSCE, sont des éléments clés de son succès.

La Commission de Venise est prête à continuer à aider les Etats européens dans les réformes qu'ils engagent et à relever de nouveaux défis au-delà des frontières de notre continent, y voyant de nouvelles opportunités.

*Thomas Markert,
Directeur, Secrétaire de la Commission de Venise*

Avant-propos

Actions pour la démocratie par le droit

Aperçu des activités de la Commission de Venise en 2010	9
La Commission de Venise : présentation 9	La Commission en 2010 16
Célébration du 20 ^e anniversaire de la Commission. 14	La Commission et les Etats non européens 20

Développement démocratique des institutions publiques et respect des droits de l'Homme

Activités par pays 25	Activités transnationales 44
---------------------------------	--

Justice constitutionnelle, justice ordinaire et médiateurs

Activités par pays 51	Coopération régionale 62
Activités transnationales 60	Activités transnationales – Juridictions ordinaires 66

La démocratie par des élections libres et équitables

Activités par pays 73	Coopération internationale dans le domaine électoral . 88
Activités transnationales 82	

Coopération avec les autres organes et instances du Conseil de l'Europe, l'Union européenne et autres organisations internationales

Conseil de l'Europe 93	Organisation des Nations Unies 100
Union européenne 96	Communauté des Etats indépendants 100
OSCE 99	Autres organes internationaux 101

Annexes

Pays membres 105	Publications 113
La Commission de Venise 106	Documents adoptés en 2010 116
Fonctions et composition des sous-commissions. 110	



Actions pour la démocratie par le droit



La Commission de Venise : présentation

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise¹, est un organe consultatif, du Conseil de l'Europe en matière de droit constitutionnel, du fonctionnement des institutions démocratiques et des droits fondamentaux, du droit électoral et de la justice constitutionnelle. Elle est composée d'experts indépendants. Créée en 1990 par un accord partiel entre dix-huit Etats 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 européen². 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 Etats membres du Conseil de l'Europe l'eurent rejointe, la Commission est devenue un accord élargi permettant à des Etats non européens d'en devenir membres à part entière. En 2010, elle comptait 57 membres à part entière et 13 autres entités officiellement associées à son travail. La Commission est financée par ses Etats membres de manière proportionnelle, selon les critères utilisés par le Conseil de l'Europe dans son

1. Pour davantage d'informations, veuillez vous reporter au site Internet de la Commission de Venise : www.venice.coe.int.

2. Sur le concept de l'héritage constitutionnel de l'Europe, voir notamment « Le patrimoine constitutionnel européen », actes du séminaire UniDem organisé conjointement par la Commission et le Centre d'Etudes et de Recherches Comparatives Constitutionnelles et Politiques (CERCOP), Montpellier, 22 et 23 novembre 1996, « Science et technique de la démocratie », n° 18.

ensemble. Ce système garantit l'indépendance de la Commission vis-à-vis des Etats qui sollicitent son aide.

Le premier rôle de la Commission est d'offrir une **assistance constitutionnelle** aux Etats, avant tout – mais non exclusivement – à ceux qui participent à ses travaux³. Cette assistance prend la forme d'avis, élaborés par la Commission à la demande non seulement des Etats, 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 du Conseil de l'Europe 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'Etat concerné. Les recommandations et suggestions de la

3. Aux termes de l'article 3, paragraphe 3 du Statut de la Commission, tout Etat 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.

Commission reposent largement sur l'expérience européenne commune en la matière.

En ce qui concerne les **méthodes de travail**, les avis de la Commission sont préparés par un groupe de travail composé de membres de la Commission, parfois avec le concours d'experts extérieurs. Il est d'usage que le groupe de travail se rende dans le pays concerné afin d'y rencontrer les autorités nationales, d'autres organes compétents et la société civile. Les avis comprennent une évaluation de la conformité du texte juridique du pays (de préférence à l'état de projet) avec les normes juridiques et démocratiques européennes et internationales et des propositions d'amélioration fondées sur l'expérience particulière acquise par les membres de la Commission dans des situations analogues. Les projets d'avis sont examinés et adoptés par la Commission en session plénière, habituellement en présence de représentants du pays concerné. Une fois adoptés, les avis sont transmis à l'Etat ou à l'organisme qui les a demandés et deviennent publics.

Pour conseiller les Etats, la Commission privilégie le dialogue avec les autorités : elle n'essaie pas d'imposer des solutions ni des modèles abstraits, mais cherche plutôt à comprendre les buts visés par le texte juridique en question, le contexte politique et juridique et les problèmes qui se posent ; elle analyse ensuite d'une part la compatibilité du texte avec les normes applicables, et d'autre part sa viabilité et ses perspectives de bonne application. Ce faisant, elle tient compte des particularités et des besoins spécifiques du pays en question.

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'Etat concerné et continue souvent de fournir son assistance jusqu'à l'adoption définitive de la constitution ou de la loi.

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. La Commission a fait ainsi notamment à la demande de l'Union européenne.

Bien que la plupart de ses travaux portent sur des pays spécifiques, la Commission de Venise réalise, dirige et commande également **des études et des 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 l'indépendance du système judiciaire, sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, sur le statut des détenus de Guantánamo, sur le contrôle démocratique des services de sécurité et des forces armées et sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion. Elle a adopté des codes de bonne conduite en matière électorale, en matière référendaire et en matière de partis politiques.

Ces études peuvent le cas échéant aboutir à l'élaboration de lignes directrices et de projets d'accords internationaux. Parfois, elles sont précédées ou suivies de conférences scientifiques dans le cadre des Universités pour la démocratie (**UniDem**), dont les actes sont publiés par la

suite dans la collection « **Science et technique de la démocratie** ».

Soucieuse de contribuer à la bonne application des lois par la fonction publique dans le respect des normes du Conseil de l'Europe, la Commission est aussi responsable, depuis 2001, d'un programme ambitieux et probant, intitulé **Campus UniDem**, de formation juridique de fonctionnaires de 16 pays, sur des questions d'actualité présentant un intérêt particulier.

Après avoir aidé les Etats à adopter des constitutions démocratiques, la Commission poursuit son action en faveur de l'Etat de droit en se concentrant sur l'application de ces textes. 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 presque 70 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, le Forum des juges en chef de l'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. En 2010, la Commission, en coopération avec la Cour suprême fédérale du Brésil, a préparé le 2^e Congrès de la Conférence mondiale de justice constitutionnelle (Rio de Janeiro, 16-18 janvier 2011).

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 sur une période de quatre mois. Le Bulletin a aussi un équivalent électronique, la **base de données CODICES**, qui contient en sus plus de 7 000 textes intégraux de décisions rendues par les plus de 95 juridictions participantes, ainsi que des constitutions et la description de nombreuses juridictions et des textes qui les régissent⁴. Ces publications se sont révélées décisives

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

pour l'enrichissement mutuel des jurisprudences constitutionnelles.

A la demande d'une cour constitutionnelle ou de la Cour européenne de droits de l'homme, 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'Etat. La Commission a même réussi, à plusieurs reprises, à contribuer au maintien de juridictions menacées de dissolution. Il convient aussi de souligner que, d'une façon générale, généralement parlant, en facilitant, lorsque c'est 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. A 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 l'observation des élections, la Commission de Venise est l'organisme de référence du Conseil de l'Europe en matière électorale.

Les activités de la Commission de Venise et du Conseil des élections démocratiques portent aussi sur les partis politiques, sans lesquels on ne peut imaginer d'élections conformes au patrimoine électoral européen.

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 du Conseil de l'Europe. Le Conseil des élections démocratiques comprend également un 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), document de référence du Conseil de l'Europe dans ce domaine, **le Code de bonne conduite en matière référendaire** (2007)⁵, **les lignes directrices sur le statut international des observateurs d'élections** (2009) et, dans le domaine des partis, **le Code de bonne conduite en matière de partis politiques** (2008). Les autres documents de nature générale portent par exemple sur le droit électorale et les minorités nationales, les restrictions au droit de vote ou l'annulation des résultats des élections, de même que sur l'interdiction, la dissolution et le financement des partis politiques. La Commission a adopté plus de quarante études ou lignes directrices de caractère général en matière d'élections, de référendums et de partis politiques. En 2010, elle a adopté notamment **les lignes directrices dans le domaine des partis politiques**, et un rapport sur le **calendrier et l'inventaire des critères politiques d'évaluation d'une élection**.

La Commission a rédigé plus de quatre-vingts avis sur **le droit et la pratique nationaux des Etats concernant les élections, les référendums et les partis politiques**, qui ont eu un impact important sur la législation électorale des Etats intéressés. Parmi les pays qui coopèrent réguliè-

5. Ces deux textes ont été approuvés par l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, et le Comité des Ministres en a encouragé l'application dans une déclaration solennelle.

rement avec la Commission dans le domaine électoral, on peut citer l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldova, la Serbie et l'Ukraine. La Commission a joué un rôle direct dans la rédaction de certaines 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 européens), l'IFES (Fondation internationale pour les systèmes électoraux) et surtout l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). C'est ainsi qu'en principe, les avis en matière électorale sont rédigés conjointement par la Commission et 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 la supervision du processus électoral, ainsi que des **ateliers de formation** à l'intention des acteurs du processus électoral.

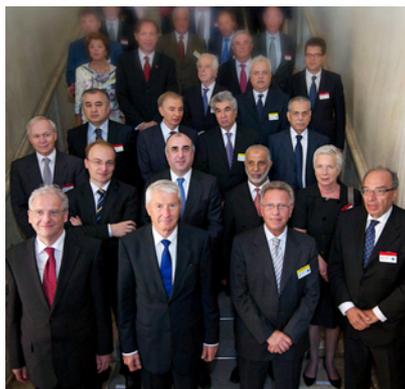
Le Conseil des élections démocratiques a créé la base de données VOTA⁶, qui réunit entre autres les législations électorales des Etats membres.

6. VOTA est disponible en ligne (<http://www.venice.coe.int/VOTA>).

Célébration du 20^e anniversaire de la Commission

La célébration du 20^e anniversaire de la Commission, le 5 juin, a été l'une des activités phares de la Commission en 2010

La cérémonie, organisée avec l'appui du ministère des Affaires étrangères de la République italienne, le Gouvernement régional de la Vénétie et la principauté de Monaco, a réuni de hauts représentants du Conseil de l'Europe – M. Thorbjørn Jagland, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Mevlüt Çavuşoğlu, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – et des Etats parties, y compris d'Etats non membres de l'Organisation. D'autres organisations internationales partenaires, comme l'OSCE, y ont aussi assisté.



La participation de nombreux dirigeants politiques, diplomates et représentants de la communauté juridique a confirmé l'importance que la Commission a prise au cours de ses 20 années d'existence. Tous les intervenants ont confirmé la contribution remar-

quable de la Commission à la promotion des valeurs du Conseil de l'Europe, en particulier mais pas uniquement dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. La Commission est devenue un partenaire indispensable dans la construction de la démocratie par ses conseils juridiques impartiaux et objectifs, acceptés par l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux, quelle que soit leur orientation politique. La demande de services de la Commission a continué d'augmenter.



De gauche à droite (ordre selon le programme de la cérémonie) : *Gianni Buquicchio*, Président de la Commission de Venise ; *Jan Helgesen*, Premier Vice-Président de la Commission de Venise ; *Abdelaziz Belkhadem*, ministre d'Etat, Représentant personnel du Président de la République d'Algérie ; *Gagik Harutyunian*, Président de la Cour constitutionnelle d'Arménie ; *Elmar Mammadjarov*, ministre des Affaires étrangères d'Azerbaïdjan ; *Mikheil Saakashvili*, Président de la Géorgie ; *Laszlo Solyom*, Président de la Hongrie ; *Igor Rogov*, Président du Conseil constitutionnel du Kazakhstan ; *Thorbjørn Jagland*, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe ; *Mevlüt Cavusoglu*, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ; *Antonio Miloshoski*, ministre des Affaires étrangères de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Président en exercice du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ; *Alfredo Mantica*, Sous-Secrétaire d'Etat, ministère des Affaires étrangères.



La Commission en 2010

Etats membres

Nouvelles adhésions

Le Mexique est devenu membre à part entière de la Commission en 2010. La Tunisie a nommé ses membres en mars 2010, devenant ainsi membre à part entière. Plus de 1,3 milliard de personnes bénéficient aujourd'hui de l'expertise de la Commission.

Contributions volontaires

En 2010, les gouvernements de l'Irlande, de l'Italie, de Monaco et de la Norvège ont financé les activités de la Commission sur la réforme constitutionnelle en Géorgie, la coopération avec le Forum des juges en chef de l'Afrique australe (SACJF) et l'Union des cours et des conseils constitutionnels arabes (UACCC), la mise en œuvre de l'« Initiative de l'Union européenne pour l'Etat de droit en Asie centrale » ainsi que l'organisation des Campus UniDem (Universités pour la démocratie) et du 20^e anniversaire de la Commission.

Conseil scientifique

En décembre 2009, la Commission a décidé de créer un Conseil scientifique qu'elle a chargé de veiller à la qualité et à la cohérence de ses travaux. En attendant qu'une réflexion approfondie porte sur ses tâches concrètes, le Conseil scientifique est composé de : MM. Helgesen (président), Buquicchio, M^{me} Flanagan, MM. Paczolay, van Dijk, Dimitrijevic, Esanu, Hoffmann-Riem, et Jowell.

Principales activités

Chiffres clés

L'année 2010 a de nouveau été extrêmement féconde pour la Commission de Venise : plus de 50 avis et textes présentant un intérêt transnational ont été adoptés, 3 séminaires UniDem destinés à des dizaines de fonctionnaires et une trentaine de conférences et de séminaires ont été organisés, quelque quarante demandes de recherches en droit comparé de cours constitutionnelles et de juridictions à compétences équivalentes ont été traitées par le Forum de Venise et 10 publications ont été préparées.

Institutions démocratiques et libertés fondamentales

Réformes constitutionnelles

Les réformes constitutionnelles sont au centre des travaux de la Commission de Venise à la fois parce qu'elles ont trait aux structures essentielles d'un Etat démocratique et parce qu'il apparaît clairement que la participation de la Commission ne sera sollicitée que si celle-ci bénéficie de la confiance et du respect du pays concerné.

Les réformes constitutionnelles sont complexes et longues. Dans certains pays européens, elles ont duré plusieurs années et sont le fruit de séries successives d'amendements. La Commission de Venise a coopéré avec bon nombre de ces Etats et formulé des avis sur chacune de ces réformes.

En 2010, les travaux de la Commission de Venise ont porté sur les processus de réforme constitutionnelle en Géorgie, au Kirghizistan, en Moldova et en Ukraine. Pour chacun de ces pays, la Commission avait analysé des réformes

précédentes ou des tentatives de réforme et formulé des recommandations.

Ces avis antérieurs sont revenus en première ligne en 2010.

En Ukraine par exemple, où la Commission a dû, à la demande de la commission de suivi de l'APCE, formuler des observations sur les conséquences de la décision de la Cour constitutionnelle ukrainienne du 30 septembre 2010 déclarant inconstitutionnelle la loi n° 2222 de 2004 sur les amendements à la Constitution, les débats ont très largement renvoyé à son avis sur la Constitution de 1996 et sur les amendements adoptés en 2004.

Au Kirghizistan, la nouvelle forme d'organisation de l'Etat adoptée après la révolution de mars 2010 a largement été inspirée des recommandations formulées par la Commission de Venise en 2005 (que les autorités précédentes n'avaient pas suivies).

Les avis de la Commission de Venise font donc désormais partie de l'histoire constitutionnelle de ces pays. La Commission a donné des conseils *au pays* et pas simplement au gouvernement particulier qui les avait demandés à l'époque : ses avis demeurent donc pertinents et d'actualité.

En 2010, la Commission a aussi pris part à l'élaboration d'un certain nombre de lois portant application des amendements constitutionnels approuvés par référendum en septembre 2010 en Turquie.

Elle a aussi continué de suivre de près l'évolution en Bosnie-Herzégovine, où la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Sejdić et Finci* (qui devrait imprimer un nouvel élan à une réforme constitutionnelle globale) doit encore être exécutée.

Fonctionnement des institutions démocratiques et protection des droits fondamentaux

En 2010, la Commission a donné 19 avis sur des réformes législatives. Certains ont porté sur des questions extrêmement controversées et complexes : les avis relatifs à la loi sur la langue d'Etat de la République slovaque et sur les amendements à la loi fédérale sur la défense de la Fédération de Russie méritent d'être mentionnés dans ce contexte. Dans plusieurs cas, la Commission et les autorités nationales ont engagé une coopération fructueuse qui a débouché sur des versions successives de textes législatifs et sur des avis intérimaires à leur sujet : la révision du projet de loi bulgare relative à la confiscation au profit de l'Etat des biens acquis par l'exercice d'activités illicites ou criminelles en est un exemple.

La Commission a poursuivi ses travaux sur la liberté de réunion en coopération avec l'OSCE/BIDDH : elle a adopté la deuxième édition des lignes directrices sur la liberté de réunion rédigées conjointement avec l'OSCE/BIDDH ainsi que des avis sur des textes juridiques de la Bosnie-Herzégovine (Canton de Sarajevo), de la Serbie et de l'Ukraine. Elle a en outre examiné la situation au Kosovo⁷ en ce qui concerne la compatibilité avec les droits de l'homme des actions d'organisations internationales (MINUK et EULEX).

La Commission a aussi adopté deux études importantes sur les mesures de lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme et sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique.

7. Toute référence au Kosovo dans le présent document doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

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 à compétences équivalentes par l'intermédiaire du Centre de justice constitutionnelle, qui publie le *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* (trois numéros en 2010) et la base de données CODICES (site internet – 23 mises à jour – et trois CD-Rom en 2010). Le Forum de la Commission de Venise a traité 38 demandes de recherches en droit comparé émanant de cours constitutionnelles sur des sujets aussi divers que la restitution de biens appartenant à l'Église, la responsabilité des membres de la Cour des comptes sur le plan disciplinaire, l'interdiction des campagnes politiques à l'extérieur, les droits de visite de détenus ou les ressources administratives et les campagnes électorales.

La Commission a adopté des avis *amicus curiae* pour les cours constitutionnelles de la Bosnie-Herzégovine, de la Moldova et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

Des conférences et des séminaires sur la justice constitutionnelle ont été organisés en Afrique du Sud, en Arménie, au Bélarus, en Bulgarie, en Géorgie (2), en Libye, en Moldova, au Pérou, en Russie, au Tadjikistan et en Ukraine ainsi qu'à Venise. Les thèmes ont été très variés et de nombreuses questions ont été abordées au cours de l'année 2010, comme la notion d'activisme judiciaire et de retenue judiciaire, l'importance des opinions dissidentes et des opinions concordantes ou l'interaction entre l'ordre constitutionnel et l'ordre juridique international.

Lors de sa session de décembre, la Commission a aussi adopté une importante étude sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle. Elle a conclu qu'il existe, en Europe et sur les autres continents, une tendance nette à la mise en place d'un accès individuel aux cours constitutionnelles. Malgré des modèles très différents – accès direct et indirect, examen précis ou général, etc. – l'accès à la justice constitutionnelle en tant que moyen capital de garantir le respect des droits de l'homme au niveau constitutionnel fait progressivement l'objet d'un consensus.

Au-delà de l'Europe

Outre qu'elle coopère étroitement avec les cours constitutionnelles et les juridictions à compétences équivalentes européennes, la Commission a intensifié son approche régionale dans le domaine de la justice constitutionnelle en collaborant avec des associations de cours et de conseils constitutionnels et suprêmes en dehors de l'Europe. La préparation du 2^e Congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (Rio de Janeiro, 16-18 janvier 2011) a été un élément majeur de cette stratégie. Dans ce contexte, la Commission a élaboré un projet de statut de cette conférence mondiale pour qu'il soit examiné lors du 2^e Congrès.

La conférence mondiale se compose essentiellement de groupes régionaux ou linguistiques (européens, arabes, asiatiques, francophones, ibéro-américains, nouvelles démocraties, lusophones, d'Afrique australe), eux-mêmes constitués de cours constitutionnelles qui coopèrent avec la Commission de Venise. Grâce à cette coopération, la Commission de Venise est en mesure de nouer des relations même au-delà de ses membres non européens et peut ainsi promouvoir les valeurs universelles du Conseil de l'Europe que sont la démocratie, la protection des

droits de l'homme et l'Etat de droit dans d'autres régions du monde également. Les cours et les conseils partenaires contribuent activement à la base de données CODICES et au Forum de discussion de Venise. En 2010, leurs contributions ont considérablement enrichi la base de données et permis des échanges utiles entre l'Europe et d'autres continents, mais également entre des cours non européennes.

En favorisant le dialogue avec les juges, la Commission facilite l'échange de valeurs sur la base desquelles elle a élaboré un certain nombre de normes communes universelles pouvant être utiles en cas de modification des législations et des constitutions de pays non européens.

En organisant et en participant à des manifestations en Indonésie, au Pérou ou en Afrique du Sud, la Commission est en mesure de présenter ces normes et de renforcer la justice constitutionnelle dans les régions concernées.

Justice ordinaire

La nécessité de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et le fonctionnement du système judiciaire dans l'intérêt de la société est de plus en plus visible dans les activités de la Commission. Des avis relatifs aux lois sur le pouvoir judiciaire et le Code de procédure pénale de la Bulgarie, le Conseil supérieur des juges et des procureurs de la Turquie et le système judiciaire de l'Ukraine (3 avis) ont été adoptés.

A la demande de l'Assemblée parlementaire, la Commission a adopté deux rapports sur l'indépendance du système judiciaire. Le premier traite des juges, le deuxième des procureurs. Ils donnent une vue d'ensemble des normes qui existent et montrent la nécessité d'en élaborer dans certains domaines.

Médiateurs

En 2010, la Commission de Venise a aidé le Parlement monégasque à préparer la mise en place d'une institution du médiateur à Monaco. Le président de la section européenne de l'Institut international de l'Ombudsman a participé à la session de décembre de la Commission aux fins d'un échange de vues sur les modalités de la coopération, compte tenu en particulier de l'offre de la Commission de donner des avis à la demande des médiateurs.

Questions électorales

En 2010, la Commission a poursuivi ses activités en matière électorale et de partis politiques. La rédaction de documents de caractère général s'est poursuivie activement dans les deux domaines, ainsi que celle d'avis relatifs spécifiquement à la législation d'un Etat. Il existe maintenant un *corpus* important de lignes directrices en la matière ; quant à la législation, même si des améliorations sont souhaitables voire nécessaires dans un bon nombre d'Etats, les problèmes à résoudre concernent de plus en plus son application plutôt que son contenu. Dès lors, la Commission s'est fortement impliquée en 2010 dans des activités de renforcement des capacités de l'administration électorale, visant à garantir la mise en œuvre concrète des principes du patrimoine électoral européen.

Législation et pratique électorales

La Commission a adopté, le plus souvent en coopération 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 au Bélarus, en Géorgie, en Moldova, au Monténégro, en Norvège, en Ukraine et au Royaume-Uni, ainsi qu'en matière de référendum et d'initiative populaire en Serbie.

La Commission a également adopté plusieurs documents de caractère général en matière électorale. Il faut relever en particulier : un rapport sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement ; un rapport sur le calendrier et l'inventaire des critères politiques d'évaluation d'une élection ; un rapport sur la fraude électorale ; une déclaration sur la participation des personnes handicapées aux élections.

En outre, la Commission a organisé cinq missions d'assistance de longue durée à des commissions électorales centrales : en Géorgie, au Kirghizistan et en Moldova.

La Commission de Venise a organisé la septième Conférence européenne des administrations électorales, au Royaume-Uni. Elle a aussi organisé plusieurs ateliers de formation en vue des élections législatives en Azer-

baïdjan, relatifs notamment aux recours électoraux, et participé à des sessions de formation électorale en Moldova.

Enfin, la Commission a fourni une assistance juridique à cinq missions d'observation d'élections de l'Assemblée parlementaire.

Partis politiques

La Commission a adopté les lignes directrices conjointes avec l'OSCE/BIDDH sur les partis politiques, qui reprennent et complètent les documents antérieurs de la Commission en la matière.

Elle a aussi adopté un avis sur le projet de loi sur le financement des activités politiques en Serbie.

La Commission et les Etats non européens

Le statut de la Commission a été révisé en 2002⁸ pour en faire un accord élargi ouvert aux pays qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe ; la Commission est donc devenue un atout précieux et un partenaire potentiel pour étendre la démocratie au-delà de l'Europe.

Depuis cette date, quatre pays d'Amérique latine, trois pays du Maghreb et deux pays d'Asie ainsi qu'Israël sont devenus membres à part entière de la Commission dont l'expertise « couvre » ainsi plus de 1,3 milliard de personnes. L'Afrique du Sud et l'Autorité nationale palestinienne bénéficient d'un statut de coopération spécial.

A l'initiative des membres d'Amérique latine, en 2010, la Commission a participé à différents projets de coopération dans les Amériques ; elle a en particulier pris part à

des conférences organisées en Colombie, au Mexique, au Nicaragua et au Pérou. De plus, à la demande de la Commission européenne, elle a commencé à mettre au point un programme de réformes juridiques visant à mettre en œuvre la nouvelle Constitution bolivienne.

Invitée par l'Union européenne à participer à l'« Initiative de l'UE pour l'Etat de droit en Asie centrale », la Commission exécute depuis 2009 plusieurs projets relatifs à l'Etat de droit au Kazakhstan, au Kirghizistan, au Tadjikistan et en Ouzbékistan. De nombreuses activités ont été organisées dans le domaine de la justice constitutionnelle, de la réforme du système judiciaire et de la formation des juges, des procureurs et des fonctionnaires. En 2010, après la révolution du 7 avril au Kirghizistan, des experts de la Commission de Venise ont été associés à la réforme constitutionnelle et ont aidé l'administration électorale. Par ces activités, la Commission de Venise a pu confirmer

8. Conformément à la Résolution (2002)3 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 21 février 2002 lors de sa 784^e réunion.

sa réputation de partenaire indépendant, impartial, compétent et fiable des autorités des pays concernés et

des différentes organisations internationales œuvrant en Asie centrale.



Développement démocratique des institutions publiques et respect des droits de l'Homme

Activités par pays

Albanie

Suite donnée au mémoire amicus curiae relatif à la loi sur « l'intégrité des hauts fonctionnaires de l'administration publique et des élus de l'Albanie » (CDL-AD (2009) 044)

En décembre 2008, le parlement a adopté une loi sur « l'intégrité des hauts fonctionnaires de l'administration publique et des élus de l'Albanie ». Le principal parti de l'opposition, le parti socialiste, a contesté la loi devant la Cour constitutionnelle, qui l'a suspendue et a demandé l'avis de la Commission de Venise. Dans son mémoire *amicus curiae* à ce sujet adopté en octobre 2009, la Commission de Venise a précisé que si elle n'était pas opposée aux mesures de « lustration » en tant que telles, elle estimait que ces mesures devaient respecter la Constitution, notamment la protection procédurale des titulaires de charges publiques importantes (juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour d'Etat, Président, etc.). En ce qui concerne le conflit d'intérêts présumé des juges de la Cour constitutionnelle à qui il était demandé de se prononcer sur la constitutionnalité de cette loi, la Commission a estimé que la loi de « lustration » aurait dû prévoir un mécanisme de remplacement des juges, mais que le plus important était que la cour fonctionne. En janvier 2010, la Cour constitutionnelle albanaise a statué sur ce sujet et annulé la loi de lustration.

Arménie

Liberté de religion

Dans une lettre datée du 26 octobre 2010, le ministre de la Justice de l'Arménie a demandé à la Commission de Venise d'analyser un projet de loi relatif à la liberté de religion et de conscience en Arménie. Cette analyse faisait suite à un avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH de 2009 (CDL-AD) (2009)036).

Les recommandations formulées dans l'avis conjoint de 2009 concernant un projet de loi antérieur relatif à la liberté de religion en Arménie demeurent valables.

L'avis en question critiquait d'une manière générale l'approche restrictive adoptée par les autorités arméniennes pour réglementer la liberté de conscience et les organisations religieuses. De nombreux aspects traités dans le projet, comme la définition des religions et celle des organisations religieuses, la condition relative à la citoyenneté, la liberté de manifester sa religion en public ou en privé, la liberté de changer de religion, la question de l'enregistrement et celle de la liquidation des organisations religieuses, de même que les restrictions pouvant être apportées à la liberté de religion, devraient être revus en profondeur et modifiés.

L'Eglise apostolique arménienne occupe, de fait et de droit, une position dominante en Arménie. Si la recon-

1. Le texte intégral de tous les avis adoptés est consultable sur le site internet <http://www.venice.coe.int/>.

naissance de cette Eglise en tant qu'« Eglise nationale » ayant de tout temps contribué au développement de l'identité nationale ne pose pas en soi de problème, il est essentiel de préserver le pluralisme et d'assurer le même respect et la même protection aux autres religions. A ce sujet, la Commission s'est dite préoccupée par un certain nombre de problèmes pouvant donner lieu à discrimination soulevés par le projet.

Les autorités arméniennes ont été invitées à préciser le champ d'application de la loi ; à garantir la liberté de conscience, de religion ou de conviction à tous, indépendamment de la nationalité ou de la citoyenneté ; à reconnaître la liberté de changer de religion ou de conviction et à garantir expressément la liberté de manifester sa religion ou ses convictions en public ou en privé ; à garantir l'accès de toute organisation religieuse à la personnalité morale et à réexaminer l'interdiction générale de la propagande religieuse et de la prédication dans tous les établissements d'enseignement et institutions sociales.

La Commission a appris qu'un nouveau projet de loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses était en cours d'élaboration et lui serait soumis sous peu pour qu'elle l'analyse d'un point de vue juridique. Compte tenu de cette information, le projet a été adopté en tant qu'avis intérimaire conjoint.

Liberté de réunion

A la mi-août 2010, le défenseur des droits de l'homme de l'Arménie et la présidence de la République d'Arménie ont élaboré un nouveau projet de loi relative aux réunions. Le 9 novembre 2010, le projet de loi a été présenté au public et amplement commenté par des représentants des autorités nationales, des experts nationaux et internationaux (dont une délégation de la Commission de Venise et des repré-

sentants de l'OSCE/BIDDH) et des représentants de la société civile. A la demande du défenseur des droits de l'homme et de la présidence de la République d'Arménie, la Commission de Venise a, avec l'OSCE/BIDDH, analysé la version révisée de ce projet de loi. Il est apparu que les rédacteurs avaient déjà tenu compte des résultats de la réunion de novembre ainsi que des observations préliminaires de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH.

D'après l'analyse conjointe, le projet de loi était largement conforme aux normes européennes et internationales en la matière, en particulier aux Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion pacifique. Il garantissait de manière générale la liberté de réunion, de sorte que les restrictions imposées aux droits fondamentaux, dont le droit à la liberté de réunion, devaient impérativement être conformes à la loi, poursuivre un but légitime et ne pas outrepasser les limites définies par les conventions internationales. Une définition générale et large des « réunions » comprenant toutes les formes de rassemblements, réunions, marches et manifestations était donnée. S'agissant du lieu de réunion, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitaient de la mention expresse des « bâtiments », dans la mesure où il était reconnu que les espaces publics n'étaient pas nécessairement situés « en plein air ».

Certaines ambiguïtés demeuraient concernant surtout des dispositions équivalant à des interdictions générales, y compris s'agissant du lieu des réunions pacifiques, des dispositions relatives aux « organisateurs » ou aux « responsables » d'une réunion ainsi qu'aux procédures de recours et de contrôle juridictionnel. La Commission et l'OSCE/BIDDH jugeaient particulièrement important de souligner que les améliorations du texte de loi devaient

s'accompagner d'efforts suffisants pour garantir l'application effective de cette loi dans la pratique.

L'avis conjoint, adopté en décembre 2010 (CDL-AD (2010) 049), était un avis « intérimaire », car les autorités arméniennes avaient l'intention de soumettre le texte du projet de loi, une fois examiné par le parlement, à la Commission de Venise.

Azerbaïdjan

Avis sur le projet de loi sur les actes normatifs

En novembre 2009, l'administration présidentielle de l'Azerbaïdjan a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur les actes normatifs.

Ce projet de loi visait à réunir, dans un seul instrument juridique, l'ensemble des règles importantes s'appliquant à la production de normes étatiques. Ce projet traitait notamment de la préparation, de la rédaction, de l'adoption, de la publication et de l'entrée en vigueur des actes normatifs. Si d'un point de vue juridique une telle démarche n'était pas strictement nécessaire, elle pouvait être considérée comme tout à fait opportune, dans la mesure où elle pouvait contribuer à la qualité juridique, matérielle et formelle de la législation azerbaïdjanaise.

Dans un avis adopté lors de la session de juin 2010 (CDL-AD (2010) 017), la Commission de Venise a salué l'initiative qui avait été prise de rédiger un projet de loi sur les actes normatifs. Elle a constaté que le projet de loi était de bonne qualité, relativement bien structuré et très complet puisqu'il couvrait les aspects les plus importants de l'activité législative. Certains points devaient toutefois être réexaminés, comme le champ d'application du projet qui devait correspondre aux dispositions constitutionnelles et préciser expressément que les règles prévues

s'appliquaient à tous les actes normatifs indépendamment de leur auteur ou de l'institution chargée de les adopter ; le mécanisme de la consultation publique, qui devait être plus explicite ; le chapitre sur le processus normatif, qui devait clarifier les procédures internes et les tâches et les compétences des entités administratives associées à la préparation de la législation, en particulier en apportant davantage de clarté sur la participation et le rôle du gouvernement en la matière ; les termes et les conditions de l'abrogation de la perte de la force juridique de dispositions ou d'actes normatifs ; l'abrogation tacite ou implicite de ces actes qu'il faudrait interdire explicitement en exigeant l'abrogation explicite, et la question de la lutte contre la corruption qui ne devait pas se limiter à l'activité normative.

Bélarus

Avertissement adressé par le ministère de la Justice du Bélarus à l'Association bélarussienne des journalistes

A la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a analysé l'avertissement officiel adressé par le ministère de la Justice du Bélarus le 13 janvier 2010 à l'Association bélarussienne des journalistes.

Cet avertissement a été examiné compte tenu à la fois du droit à la liberté d'association et du droit à la liberté d'expression. De plus, étant donné que le Bélarus est candidat à l'adhésion au Conseil de l'Europe et membre associé de la Commission de Venise, l'acquis du Conseil de l'Europe, dont la CEDH et la jurisprudence applicable de la Cour européenne des droits de l'homme, constitue aussi un cadre de référence pertinent pour la Commission pour se prononcer sur la conformité de l'avertissement avec les normes internationales.

Le droit à la liberté d'association et le droit à la liberté d'expression revêtent une importance capitale dans toute société démocratique et toute restriction à ces droits doit être strictement justifiée. L'avertissement ne répondait pas aux critères stricts de justification selon les normes européennes et internationales, ce qui avait de profondes conséquences pour la jouissance effective des droits susmentionnés au Bélarus. La Commission de Venise a espéré que l'avis (CDL-AD (2010) 053 rev) aurait des effets positifs sur la liberté d'expression et d'association au Bélarus. Dans ce contexte, il a été souligné que des mesures plus concrètes et préventives, y compris des demandes d'analyse juridique de nouveaux projets de lois, étaient attendues des autorités bélarussiennes.

Bosnie-Herzégovine

Réforme constitutionnelle

Depuis l'adoption de l'avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du haut représentant (CDL-AD (2005) 004), la Commission de Venise n'a eu de cesse de préconiser une réforme constitutionnelle afin de supprimer les dispositions discriminatoires de la Constitution, de renforcer l'efficacité des institutions et d'accroître les responsabilités au niveau de l'Etat. La nécessité d'une réforme constitutionnelle a été confirmée dans l'arrêt *Sejdić et Finci* de la Cour européenne des droits de l'homme de décembre 2009, qui renvoie largement aux avis de la Commission.

Tout au long de l'année, la Commission a eu de nombreux contacts informels au sujet de la réforme constitutionnelle. Elle a en outre contribué à la Conférence sur l'influence de la Convention européenne des droits de l'homme sur la Constitution et le Code électoral de la Bosnie-Herzégovine, organisée par la Fondation Konrad

Adenauer et le Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo le 28 janvier 2010, à la Conférence sur la démocratie dans une société pluriethnique : expérience et défis en Bosnie-Herzégovine, organisée par la faculté de droit de l'université de Vienne et la faculté des sciences politiques de l'université de Sarajevo à Vienne les 16 et 17 avril 2010, et à la Conférence sur les modalités d'exécution de l'arrêt *Sejdić et Finci* de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée par la Fondation Konrad Adenauer et le Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo le 2 décembre 2010.

Projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de la Bosnie-Herzégovine

En 2008, à la demande du président de la Commission électorale centrale et de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, la Commission de Venise avait examiné la loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions publiques de la Bosnie-Herzégovine. Dans son avis (CDL-AD (2008) 014), elle estimait que la loi présentait plusieurs lacunes. La réglementation des conflits d'intérêts en Bosnie-Herzégovine soulevait aussi des questions de caractère constitutionnel liées à la compétence de l'Etat en matière de conflits d'intérêts au niveau de l'Entité.

En 2009, les autorités de la Bosnie-Herzégovine ont élaboré un nouveau projet de loi qui a toutefois été rejeté par le parlement en première lecture au début de 2010. En janvier 2010, la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine a malgré tout demandé à la Commission de Venise d'analyser ce nouveau projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de la Bosnie-Herzégovine (« le projet de loi », CDL (2010) 015).

Le projet de loi conservait les dispositions sur les incompatibilités générales et les cas particuliers de conflits

d'intérêts que la Commission avait critiquées et n'interdisait pas aux élus, aux hauts fonctionnaires et aux conseillers de quitter le service de l'Etat pour intégrer une entreprise privée (pantouflage). Dans son avis, adopté en juin 2010 (CDL-AD (2010) 018), la Commission s'est de nouveau dite préoccupée par l'absence de mécanismes permettant d'examiner efficacement les déclarations financières, à des fins répressives et préventives. Quant à la question de la compétence législative, le projet de loi permettait à juste titre aux Entités d'autoriser la Commission électorale centrale à appliquer leurs lois. La Commission a toutefois précisé qu'au cas où les Entités le feraient, elles devraient harmoniser leurs lois avec les dispositions du projet de loi. Faute de compétence législative de la Bosnie-Herzégovine, cette obligation continuait de poser un problème, indépendamment de l'opportunité d'une harmonisation substantielle.

Le 1^{er} juin 2010, la Commission de Venise a été informée d'une demande récente d'adoption, selon une procédure d'urgence, d'un projet de loi entièrement nouveau portant modification de la loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions publiques de la Bosnie-Herzégovine (actuellement en vigueur). Cela étant, les modifications apportées par ce nouveau projet de loi ne concernaient qu'un seul article de la loi actuellement en vigueur. Dans son avis, la Commission a regretté que les autorités bosniaques n'aient pas attendu de connaître son avis avant de relancer la procédure de modification et d'amendement.

Malgré l'intention des autorités de la Bosnie-Herzégovine de procéder à l'adoption de ce texte rapidement, la loi actuelle sur les conflits d'intérêts demeure en vigueur dans le pays.

Loi du canton de Sarajevo (Fédération de Bosnie-Herzégovine) sur les réunions publiques

A la demande du ministre de l'Intérieur du canton de Sarajevo (Fédération de Bosnie-Herzégovine), la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont examiné la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques (CDL (2010) 036, ci-après dénommée « la loi »).

Si la loi comprend des déclarations de principe positives sur la liberté de réunion, elle ne reflète pas suffisamment la présomption en faveur de la tenue de réunions. Elle réglemente également de manière excessivement détaillée les conditions d'exercice du droit de réunion garanti par la Constitution. Elle semble en outre imposer des responsabilités de maintien de l'ordre aux organisateurs et aux surveillants de réunions publiques.

Dans son avis adopté en juin 2010 (CDL-AD (2010) 016), la Commission traite aussi de la question de la compétence législative à cet égard. D'après elle, une solution possible, conforme aux dispositions du chapitre III de la Constitution de la Fédération, consisterait pour chaque canton à adopter sa propre loi sur les réunions publiques, l'activité législative étant coordonnée au moyen d'une loi type, rédigée de préférence par la Fédération de Bosnie-Herzégovine mais ouverte à tous les cantons.

Amicus curiae sur certaines dispositions de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine, de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et du statut de la ville de Mostar

A la demande de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, la Commission a élaboré et adopté, en octobre 2010, un avis *amicus curiae* sur certaines dispositions de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine, de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et du statut de la ville de Mostar (CDL-AD (2010) 032).

La situation juridique est très complexe : le conseil municipal compte 35 conseillers dont 17 sont élus par le collège électoral de la circonscription municipale selon une représentation ethnique et 18 sont élus au niveau de six circonscriptions électorales municipales correspondant aux six arrondissements de la ville (aucun conseiller n'est élu dans ce qu'il est convenu d'appeler la zone centrale de Mostar). L'essentiel de la requête introduite par le groupe croate devant la Cour constitutionnelle avait trait à la discrimination dont les Croates faisaient l'objet dans l'exercice de leurs droits fondamentaux en raison des règles limitant leur représentation au niveau local. De plus, le statut de la ville de Mostar, imposé au niveau constitutionnel, empêchait l'élection directe du maire. Un grief concernait aussi les résidents de la zone centrale, victimes de discrimination sans raison légitime.

Pour la Commission, le fait que les règles sur la représentation ethnique soient toujours jugées nécessaires à Mostar ne semblait pas arbitraire. S'agissant toutefois de la zone centrale, le fait que ses résidents soient privés des droits électoraux dont jouissaient les autres habitants de la ville de Mostar ne semblait obéir à aucune justification objective et suffisante. La Commission concluait dans son avis que la situation était contraire au Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans sa décision du 26 novembre 2010, la Cour Constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine est arrivée, en grande partie, aux mêmes conclusions que la Commission de Venise :

Bulgarie

Projet de loi relative à la confiscation au profit de l'Etat des biens acquis par l'exercice d'activités illicites ou criminelles

A la demande des autorités bulgares, la Commission de Venise a aidé la Bulgarie à élaborer le projet de loi révisé relative à la confiscation au profit de l'Etat des biens acquis par l'exercice d'activités illicites ou criminelles (« le projet de loi », CDL (2010) 002). Trois versions successives de ce projet de loi ont été analysées.

Le but déclaré de ce projet de loi était de mettre en place une procédure de confiscation civile en l'absence de condamnation et donc de permettre à l'Etat de récupérer non seulement des biens obtenus par des activités criminelles mais aussi des biens « acquis de manière illicite » par une personne, sans exiger de condamnation pénale. Le but était de faciliter la lutte contre la tendance de groupes criminels organisés à utiliser leurs ressources pour se distancer d'activités criminelles et cacher l'origine illicite de leurs biens. L'enjeu était important en Bulgarie.

Dans son avis intérimaire adopté en mars 2010 (CDL-AD (2010) 010), la Commission a souligné que même si son objectif était parfaitement justifié, la procédure de confiscation civile en l'absence de condamnation devait être conçue et appliquée dans le respect de la Constitution bulgare et en tenant compte des normes européennes en matière d'Etat de droit et de respect des droits de l'homme. Cela était particulièrement important au regard de la procédure d'interrogatoire et d'examen devant la nouvelle commission d'identification des biens acquis de manière illicite. Le projet de loi ne précisait toutefois pas suffisamment le niveau de preuve requis pour obtenir la confiscation de biens supposés acquis par l'exercice d'activités illicites ou criminelles. La loi restait par ailleurs

muette sur la manière dont le juge devait appliquer la présomption légale pour éviter tout motif d'incompatibilité avec les normes applicables en matière de droits de l'homme lorsqu'il se prononçait sur l'opportunité d'ordonner la confiscation d'un bien.

Après avoir adopté cet avis intérimaire, la Commission a engagé une coopération intense et fructueuse avec les autorités bulgares, qui a abouti à une série d'amendements au projet de loi élaborés conformément à ses recommandations (« le projet de loi révisé », CDL (2010) 040). Le projet de loi révisé a été analysé par la Commission dans un deuxième avis intérimaire adopté en juin 2010 (CDL-AD (2010) 019). L'une des principales modifications introduites par la révision était la réduction du champ d'application de la loi : n'étaient visés que les biens obtenus par l'exercice d'« activités criminelles », ce qui excluait les « biens acquis de manière illicite ». L'Etat avait cependant la possibilité de récupérer les biens obtenus par l'exercice d'activités criminelles lorsque leur propriétaire faisait l'objet d'une procédure pénale, mais sans que sa condamnation préalable soit nécessaire comme le prévoyait la législation en vigueur.

En septembre 2010, une délégation de la Commission s'est rendue à Sofia pour examiner de façon plus approfondie la version révisée du projet de loi avec les autorités bulgares. La troisième version révisée du projet de loi, CDL (2010) 082, rédigée en tenant compte du deuxième avis intérimaire et de la réunion de septembre, a été examinée par la Commission dans son avis final adopté en octobre 2010 (CDL-AD (2010) 030).

Cette troisième version révisée du projet de loi étendait en partie le champ d'application de la loi en prévoyant de nouveaux motifs pour engager des procédures de vérification et d'identification des biens provenant d'activités

illicites ou criminelles. Ces procédures pouvaient désormais être ouvertes d'office par la Commission de constatation des biens acquis par l'exercice d'activités criminelles (la CCBAAC) non seulement lorsqu'une personne était mise en examen, mais aussi en cas de commission de certaines infractions administratives et dans certaines conditions. Par ailleurs, la procédure d'injonction et de confiscation devant une juridiction ne pouvait être officiellement engagée que lorsqu'une procédure pénale était déjà ouverte pour l'une des infractions énumérées dans le texte du projet de loi. En d'autres termes, si la CCBAAC pouvait engager une procédure de vérification même en l'absence de procédure pénale, elle ne pouvait rien faire avec les biens tant qu'une instruction judiciaire au moins n'avait pas été ouverte. Elle pouvait cependant informer d'autres administrations, comme le parquet, les douanes ou la police, des résultats de la vérification, lesquels pouvaient servir dans d'autres procédures engagées par ces administrations.

Dans son troisième avis intérimaire, adopté lors de sa session de décembre 2010, la Commission de Venise s'est félicitée des mesures prises par les autorités bulgares pour tenir compte de ses observations et de ses recommandations. Elle a toutefois souligné que l'existence, en temps utile, d'une coopération et d'une coordination ouvertes et systématiques entre les services répressifs (police, douanes et autres forces nationales), la justice (parquet et juges), l'administration fiscale et les hauts fonctionnaires chargés de la lutte contre la corruption et la criminalité était absolument essentielle pour garantir l'efficacité concrète de la saisie et de la confiscation des biens de provenance criminelle et illicite. Il importait notamment que le parquet fasse montre d'une volonté d'ouvrir des enquêtes à partir des dénonciations et des informations

transmises par la CCBAAC. La Commission précisait aussi dans son avis que l'insuffisance des résultats obtenus en matière de lutte contre la criminalité organisée et la corruption depuis 2005 (date d'entrée en vigueur de la loi relative à la confiscation au profit de l'Etat des biens acquis par l'exercice d'activités criminelles) montrait qu'il fallait associer les améliorations apportées au texte de la loi à des progrès plus importants pour améliorer la pratique judiciaire dans les affaires de fraude et de corruption à haut niveau, en la conformant aux meilleures pratiques adoptées par les autres Etats membres.

Géorgie

Réforme constitutionnelle

En juin 2009, les autorités géorgiennes ont décidé d'élaborer une nouvelle Constitution. La Commission constitutionnelle qui a été créée a demandé l'aide de la Commission de Venise. Tout au long de l'année 2010, la Commission de Venise a fait preuve de réactivité et a été en contact permanent avec la Cour Constitutionnelle par l'intermédiaire d'un agent de liaison. Le 13 janvier 2010, la Commission constitutionnelle a transmis le *projet de loi constitutionnelle de la Géorgie portant modification de la Constitution de la Géorgie. Chapitre VII – Autonomie locale* pour qu'il soit analysé par la Commission de Venise. La Commission de Venise a adopté son avis sur ce chapitre lors de sa session de mars 2010.

Le 17 mai 2010, une série complète de projets d'amendements à la Constitution, adoptée par la Commission constitutionnelle le 11 mai, a été communiquée à la Commission de Venise. Ces projets d'amendements ont été examinés par la Commission de Venise avec les autorités géorgiennes à plusieurs occasions, y compris lors d'une visite en Géorgie les 16 et 17 septembre 2010 ; par la suite,

le texte du projet a été modifié par la Commission constitutionnelle à deux reprises.

Les projets d'amendements ont été adoptés par le Parlement géorgien en première lecture le 24 septembre, et en deuxième lecture le 1^{er} octobre. Le texte des amendements a été envoyé à la Commission de Venise le 2 octobre pour qu'elle les analyse. La Commission de Venise a adopté son avis final sur le projet de loi portant modification de la Constitution de la Géorgie (CDL-AD (2010) 028) le 15 octobre. L'avis a été transmis au Parlement géorgien alors qu'il adoptait, en troisième lecture, les amendements constitutionnels.

Nouveau chapitre VII de la Constitution sur l'autonomie locale

Le projet de loi sur les modifications et amendements constitutionnels comprenait un nouveau chapitre sur l'autonomie locale. Pour préparer son avis sur ce projet de chapitre de la Constitution, la Commission de Venise a consulté la Direction générale de la démocratie et des affaires politiques du Conseil de l'Europe. Le projet de chapitre VII remplacerait (et étofferait) les très rares dispositions sur l'autonomie locale de la Constitution en vigueur, renforçant ainsi l'ancrage constitutionnel de l'autonomie locale et mettant en œuvre la Charte européenne de l'autonomie locale (ratifiée par la Géorgie et en vigueur dans ce pays depuis 2005).

L'ancrage constitutionnel améliorerait la protection dans la mesure où une majorité qualifiée serait nécessaire pour modifier les principes de fonctionnement de l'autonomie locale, ce dont il fallait se féliciter. La Commission a toutefois précisé dans son avis, adopté en mars 2010 (CDL-AD (2010) 008), que les amendements constitutionnels auraient dû énoncer des principes plus généraux et

contenir des dispositions plus détaillées sur l'autonomie locale, et pas simplement renvoyer ces précisions à la loi. L'objet de la réforme serait compromis si les principes fondamentaux au moins ne figuraient pas dans la Constitution, et ce également parce que la Cour constitutionnelle serait compétente pour trancher les conflits et les questions relatifs à l'autonomie locale et nécessiterait donc un critère clair (notamment en ce qui concernait l'allocation de ressources « appropriées »).

Modifications et amendements à la Constitution géorgienne

La réforme constitutionnelle de la Géorgie visait à passer d'un système présidentiel relativement fort à un système mixte dans lequel les pouvoirs seraient plus équilibrés, comme la Commission de Venise l'avait recommandé en 2004, ce qui était fait moyennant plusieurs amendements, en particulier au chapitre relatif au Président. Le Président ne serait plus chef de l'exécutif, mais serait avant tout garant du fonctionnement des institutions. Il perdrait plusieurs de ses prérogatives actuelles qui seraient confiées au gouvernement, lequel serait responsable devant le Parlement. Le Premier ministre serait choisi par le Parlement. Dans les versions antérieures des amendements, que les rapporteurs avaient examinées, le Président conservait de trop nombreuses prérogatives, ce qui compromettait sa neutralité et risquait d'être source de conflit avec le gouvernement. Suivant les recommandations des rapporteurs, le Président représenterait le pays à l'étranger et conserverait le pouvoir de conclure des accords internationaux, de nommer certains responsables, de déclarer l'état de siège, mais dans la plupart des cas, le contreseing du gouvernement serait nécessaire. Les prérogatives du Président seraient uniquement fixées par la Constitution

et la mise en accusation du Président serait facilitée. A cet égard, il convenait de se féliciter des amendements.

A la suite du dialogue constructif entre les rapporteurs et les autorités, plusieurs améliorations avaient été apportées à la série définitive d'amendements ; en particulier, la catégorie des lois organiques était conservée et la possibilité, pour le Président, de demander un référendum et de convoquer le gouvernement et de présider ses séances était supprimée.

Cela étant, deux grands problèmes demeuraient. La procédure de formation du gouvernement était trop complexe et longue, d'où un risque d'instabilité. De plus, la procédure de motion de censure du gouvernement était telle qu'il était très difficile au Parlement de révoquer un Premier ministre, ce qui portait atteinte au principe de responsabilité du gouvernement devant le Parlement. A cet égard et au sujet des questions budgétaires, les prérogatives du Parlement auraient dû être renforcées.

Un autre problème tenait à la mise en place d'une période probatoire pour les juges, qui désormais seraient toutefois inamovibles, ce dont il fallait se féliciter. Il aurait néanmoins été bon d'étendre l'inamovibilité aux juges de la Cour suprême.

La Commission de Venise savait que le Président était critiqué en Géorgie, car la réforme obéissait apparemment à des motivations personnelles. Elle n'en a pas moins considéré que les amendements constitutionnels en question étaient un pas dans la bonne direction et méritaient en tant que tels d'être défendus.

Projets d'amendements à la loi sur les réunions et les manifestations

Le 1^{er} mars 2010, les autorités géorgiennes ont transmis à la Commission, pour qu'elle l'analyse, une série de projets

d'amendements à la loi géorgienne sur les réunions et les manifestations. Ces amendements avaient été élaborés à la suite d'observations antérieures de rapporteurs de la Commission sur la loi sur les réunions et les manifestations et les amendements y relatifs adoptés en juillet 2009 (CDL (2009) 153) et CDL (2009) 152), dont la Commission avait pris note en octobre 2009). Comme les travaux se poursuivaient, la Commission a adopté un avis intérimaire (CDL-AD (2010) 009) sur ces nouveaux projets d'amendements.

La loi en vigueur comportait des restrictions générales et ne faisait pas mention du principe de proportionnalité. En fait, elle ne prévoyait pas de système approprié de restrictions, ayant un but légitime étant proportionnelles à ce but et nécessaires dans une société démocratique. Il fallait que la loi exprime une présomption générale en faveur du droit de réunion.

Bon nombre des amendements proposés ont été salués, car ils tenaient largement compte des préoccupations des rapporteurs : les restrictions générales étaient pour la plupart remplacées par un pouvoir d'appréciation de l'administration au cas par cas dans le cadre d'une règle générale voulant que les restrictions respectent le principe de proportionnalité. Il n'était plus nécessaire de préciser le lieu des réunions, ce qui était positif. Les autorités allaient remédier à un certain manque de clarté.

Certains problèmes demeuraient néanmoins ; les réunions simultanées et les contre-manifestations devaient être autorisées et une plus grande souplesse devait régir la dispersion des manifestations.

Suite donnée à l'avis relatif aux projets d'amendements à la loi sur les territoires occupés de Géorgie (CDL-AD (2009) 051)

La Commission de Venise a analysé le texte initial de la loi sur les territoires occupés ainsi que les projets d'amendements préparés par la suite en consultation avec ses experts. Elle a estimé que la dernière version des amendements représentait une avancée importante et tenait compte des principales préoccupations qu'elle avait exprimées antérieurement. Elle a encouragé les autorités géorgiennes à adopter ces amendements. Dans son avis final de décembre 2009, la Commission avait souligné l'importance d'un suivi international de la situation concernant la population des « territoires occupés » et de l'interprétation de la formule « aide humanitaire nécessaire » inscrite dans la loi. Le 26 février 2010, le Parlement géorgien a adopté les amendements examinés par la Commission de Venise. Il faut aussi se féliciter du fait que la stratégie sur les territoires occupés, adoptée par le gouvernement en janvier 2010, invite « les organisations internationales à [...] des missions de suivi spéciales dans le cadre de mécanismes internationaux plus larges chargés de promouvoir la stabilité sur le terrain ».

Italie

Suite donnée à l'avis sur la compatibilité des lois italiennes « Gasparri » et « Frattini » avec les standards du Conseil de l'Europe en matière de liberté d'expression et de pluralisme des médias (CDL-AD (2005) 017)

Dans sa Recommandation 1897 (2010) sur le « Respect de la liberté des médias », l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise « de préparer un avis sur la question de savoir si et dans quelle mesure la législation en Italie a été adaptée

pour prendre en compte son avis sur la compatibilité des lois « Gasparri » et « Frattini » avec les normes du Conseil de l'Europe dans le domaine de la liberté d'expression et du pluralisme des médias ». La Commission a par la suite demandé des informations aux autorités italiennes. Sur la base de leur réponse, elle a signalé à l'APCE que les lois en question avaient fait l'objet de certaines modifications qui n'étaient toutefois pas liées à l'objet de ses recommandations. La Commission de la culture, de la science et de l'éducation de l'APCE a décidé d'organiser un échange de vues avec la délégation italienne auprès de l'APCE en janvier 2011.

Kirghizistan

Réforme constitutionnelle

Dans une lettre datée du 23 avril 2010, le Vice-Président par intérim du Gouvernement provisoire de la République kirghize, M. Omurbek Tekebaev, a demandé à la Commission de Venise d'aider le Gouvernement provisoire de la République kirghize à rédiger une nouvelle constitution de la République.

À l'invitation du Gouvernement provisoire, une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Bichkek où elle a rencontré les représentants du Gouvernement provisoire, des membres du Groupe de travail chargé de la rédaction de la constitution et des représentants de l'Assemblée constitutionnelle. Le projet d'avis a été élaboré sur la base des projets de constitution des 12 et 21 mai 2010 transmis à la délégation par le Groupe de travail chargé de la rédaction de la constitution.

Les projets présentés aux experts de la Commission de Venise ont contribué à l'amélioration du système de séparation des pouvoirs. Ils ont tenu compte d'un certain

nombre de recommandations importantes formulées par la Commission de Venise en 2007.

La Commission a salué le projet de constitution qui entend introduire, pour la première fois, une forme de régime parlementaire en Asie centrale. Même si ce système pouvait présenter certains inconvénients, l'expérience kirghize avait montré qu'un régime présidentiel pouvait facilement déboucher sur l'autoritarisme. Si le système des partis était moins développé au Kirghizistan que dans d'autres pays, la société civile de ce pays demeurait relativement forte, ce qui pouvait servir de base au développement démocratique dans un système parlementaire. Parallèlement, la Commission a relevé que le Président conservait un certain nombre de prérogatives importantes, notamment en matière de sécurité et d'application de la loi, et qu'il avait de vastes pouvoirs pour opposer son veto à la législation.

Le projet de texte de constitution examiné par la Commission de Venise réglait un certain nombre de problèmes relevés dans la Constitution adoptée en 2007. Il prévoyait notamment une répartition plus équilibrée des pouvoirs entre le Président, le Parlement et l'exécutif, ainsi qu'un rôle accru du pouvoir législatif et améliorerait le volet relatif aux droits de l'homme. La Commission était toutefois d'avis qu'un certain nombre de dispositions constitutionnelles pouvaient encore être améliorées, notamment dans le domaine de l'indépendance du pouvoir judiciaire, des règles de formation du gouvernement et des dispositions relatives au rôle de la Prokuratura.

La Commission de Venise a estimé que la suppression de la Cour constitutionnelle était regrettable. Elle a espéré que cette décision serait réexaminée et que le système de contrôle constitutionnel choisi par le Kirghizistan serait

tel qu'il assurerait une protection complète des droits et des libertés garantis par la Constitution.

La Commission a réaffirmé qu'un texte constitutionnel, aussi bon soit-il, ne pouvait garantir la stabilité et le développement démocratique de la société sans la volonté politique des différentes forces politiques, sans une législation conforme aux normes démocratiques et sans un système fiable de freins et de contrepoids servant de base à son application.

La Commission de Venise a adopté son avis sur le projet de constitution du Kirghizistan lors de sa session plénière de juin 2010.

Projet de loi sur les réunions pacifiques du Kirghizistan

A la demande du ministère de la Justice relevant du Gouvernement provisoire de la République kirghize, la Commission de Venise a élaboré et adopté, en décembre 2010, un avis relatif au projet de loi du Kirghizistan sur les réunions pacifiques (CDL-AD (2010) 050).

Si des progrès restaient à faire, le projet de loi semblait montrer que les principes fondamentaux de la liberté de réunion étaient clairement compris et que les normes internationales applicables, y compris les lignes directrices de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion pacifique (deuxième édition), étaient globalement respectées. D'une manière générale, les rédacteurs avaient tenu compte d'un bon nombre de recommandations formulées dans l'avis conjoint de 2009 de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise (CDL-AD (2009) 034). Un suivi adéquat des recommandations figurant dans cet avis n'en était pas moins essentiel pour éviter l'application arbitraire des dispositions de la future loi.

Pour améliorer le projet, les autorités étaient en particulier invitées à étendre les principes énoncés dans le projet afin d'inclure notamment les principes de légalité et de proportionnalité ; à indiquer expressément que toute restriction à la liberté de réunion pacifique ne pouvait être imposée que conformément à la loi et si elle poursuivait des objectifs légitimes ; à réviser et à compléter la liste des définitions des termes figurant dans le projet conformément aux lignes directrices de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ; à revoir les dispositions relatives à la procédure de notification ainsi que celles pouvant équivaloir à des interdictions générales ; à réviser les dispositions relatives aux obligations et à la responsabilité des organes de l'Etat et de l'administration autonome locale ; à préciser que les réunions illégales mais pacifiques devaient aussi être facilitées par les organes chargés de faire appliquer la loi. Dans son avis, la Commission recommandait aussi que la future loi reprenne, dans ses dispositions, le libellé de la Constitution kirghize et renvoie à « toute personne » et non aux « citoyens ».

Suite donnée à l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif au projet de loi sur les réunions de la République kirghize (CDL-AD (2009) 034)

En octobre 2008, la Commission avait adopté, avec l'OSCE/BIDDH, un avis relatif aux amendements à la loi sur le droit des citoyens de se réunir pacifiquement, sans armes, de se rassembler et de manifester librement. La Commission et l'OSCE/BIDDH estimaient notamment que la possibilité donnée aux autorités de désigner des lieux de réunion était incompatible avec la liberté de réunion et ils suggéraient de la supprimer de la loi. Le 2 mars 2010, la Cour constitutionnelle a jugé cette disposition de la loi ainsi que le décret d'application du maire de Bichkek comprenant la liste des lieux retenus pour tenir des réu-

nions publiques, contraires aux articles 18 et 22 de la Constitution kirghize.

Moldova

Réforme constitutionnelle

Le Président par intérim de la Moldova a envoyé, le 20 janvier 2010, une lettre à la Commission de Venise dans laquelle il sollicitait son aide pour élaborer une nouvelle Constitution. De nombreux contacts ont été pris à ce propos ; des délégations de la Commission de Venise se sont rendues à plusieurs reprises en Moldova et des délégations moldoves sont venues à Strasbourg. Il est rapidement apparu que les conditions d'adoption d'une nouvelle constitution fondée sur un consensus national et respectant les dispositions de la Constitution actuelle sur les modalités de modification du texte n'étaient pas réunies. Il fallait à titre prioritaire modifier l'article 78 de la Constitution sur l'élection du Président pour sortir de la crise que traversait le pays (voir également ci-dessous la demande *amicus curiae*). Plusieurs tentatives d'élire le Président conformément aux règles de la Constitution en vigueur avaient échoué, d'où le risque de nouvelles élections sans fin et de dissolutions du Parlement. La Commission a en conséquence insisté sur la nécessité de modifier sans tarder la disposition de la Constitution relative à l'élection du Président et sur celle de le faire dans le respect des dispositions de la Constitution actuelle.

Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de la Moldova sur l'interprétation des articles 78.5 et 85.3 de la Constitution de la Moldova

Dans une lettre de son Président datée du 7 décembre 2009, la Cour constitutionnelle de la Moldova demandait à la Commission de Venise un mémoire *amicus curiae*

après avoir été saisie par un groupe de députés au sujet de l'interprétation des articles 78.5 (L'élection du Président) et 85.3 (La dissolution du parlement) de la Constitution moldove, qui pouvaient être source d'incertitude quant au moment de la dissolution du parlement par le Président de la République.

Dans le mémoire *amicus curiae* adopté lors de sa session de mars (CDL-AD (2010) 002), la Commission de Venise était d'avis qu'une réforme constitutionnelle s'imposait pour éviter de nouvelles impasses politiques dans le futur. Les dissolutions fréquentes du parlement, qui se succédaient à intervalles de quelques mois seulement, constituaient aussi à chaque fois des obstacles pour les négociations politiques nécessaires à une réforme constitutionnelle couronnée de succès. La Commission de Venise a rappelé son rapport sur l'amendement constitutionnel (CDL-AD (2010) 001) adopté en décembre 2009, dans lequel elle soulignait que les amendements constitutionnels devaient suivre les procédures énoncées dans la Constitution en vigueur.

Monténégro

Projet de loi sur l'interdiction de la discrimination dans la République de Monténégro

La Commission a continué à suivre de près l'élaboration d'un projet de loi sur l'interdiction de la discrimination dans la République de Monténégro, processus qui avait débuté en 2009.

Suite à la demande, en date du 4 décembre 2009, du Ministre pour la protection des droits de l'homme et des minorités, la Commission a évalué (CDL-AD (2010) 11) un nouveau projet de loi sur l'interdiction de la discrimination. Ce projet fait suite à un projet de loi précédent sur

lequel la Commission de Venise avait donné un avis en 2009 (CDL-AD (2009) 045). La Commission a pu constater que le projet reprend plusieurs des recommandations faites par la Commission précédemment. En général, le texte a été largement amélioré, il est devenu plus clair et plus précis. Une autre amélioration d'importance porte sur les définitions des concepts utilisés dans le projet, notamment relatives à la discrimination directe et indirecte ; elles sont dorénavant conformes aux standards internationaux. L'extension de la protection contre la discrimination aux personnes morales est une amélioration notable. Cependant, le projet contient toujours deux grandes carences. Premièrement, le mécanisme de mise en œuvre de la loi reste insuffisant et ne répond pas aux Recommandations de l'ECRI notamment. Le médiateur désigné comme mécanisme de protection ne dispose toujours pas des pouvoirs nécessaires pour mener cette fonction à bien. Deuxièmement, le système de sanctions et remèdes prévu par loi est inadapté et ne répond pas aux Recommandations de l'ECRI ou de l'UE, ces sanctions devraient être « effective, proportionnées et dissuasives ». Enfin, la Commission a relevé que le projet révélait d'autres faiblesses : la définition d'action positive ne correspond pas aux Recommandations de l'ECRI et aux Directives de l'UE et que le droit des tiers d'agir ou de soutenir les victimes devrait être réintroduit (notamment s'agissant des organisations de défense des droits de l'Homme). Des références à d'autres textes de lois pertinents devraient être introduites dans le texte.

Suite donnée à l'avis relatif au projet de loi du Monténégro sur l'interdiction de la discrimination (CDL-AD (2010) 011)

Le 27 juillet 2010, le Parlement monténégrin a adopté une loi sur l'interdiction de la discrimination après que la Commission de Venise eut adopté deux avis relatifs à

deux projets de lois sur l'interdiction de la discrimination au Monténégro. La loi adoptée suivait les principales recommandations de la Commission de Venise. Certaines préoccupations demeuraient, notamment les compétences reconnues au médiateur, qui n'étaient pas conformes aux dispositions de la Recommandation n° 7 de l'ECRI.

Fédération de Russie

Loi fédérale sur les amendements de la loi fédérale sur la défense

A la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a élaboré et adopté, en décembre 2010, un avis juridique relatif à la loi fédérale sur les amendements de la loi fédérale sur la défense de la Fédération de Russie (CDL-AD (2010) 052). Dans ce cadre, une délégation de la Commission s'est rendue à Moscou où elle a eu des discussions fructueuses, approfondies et ouvertes avec les autorités russes.

Deux séries de modifications avaient été apportées à la loi sur la défense en 2009. Premièrement, quatre motifs légaux pour lesquels des troupes russes pouvaient être déployées à l'étranger étaient prévus alors que la loi disposait expressément que tout déploiement de troupes devait être conforme au droit et aux traités internationaux. Les autorités russes avaient expliqué qu'elles entendaient disposer d'une base juridique claire pour tout déploiement de troupes en dehors du territoire de la Fédération de Russie : les quatre motifs visés complétaient la loi sur la lutte contre le terrorisme international et la loi sur les opérations de maintien de la paix.

La Commission de Venise s'est félicitée de la volonté de donner un fondement juridique clair à tous les cas de

déploiement des forces armées. Elle a en même temps souligné que le droit international devait être respecté en toutes circonstances et que chaque cas de déploiement de troupes à l'étranger devait être examiné séparément et individuellement. Sur les quatre motifs, trois (attaque armée contre des formations des forces armées russes à l'étranger ; attaque armée contre un autre Etat demandant l'intervention de la Fédération de Russie ; piraterie) ne semblaient pas poser de problème s'ils étaient interprétés conformément au droit international. En revanche, le quatrième (protection des ressortissants russes contre une attaque armée survenue à l'étranger) soulevait certaines préoccupations. Il n'y avait semble-t-il aucune pratique fiable des Etats dans ce domaine et l'on pouvait considérer que dans la mesure où une opération n'excédait pas une intensité minimale, la protection des ressortissants d'un Etat ne justifiait pas, en tant que telle, l'emploi de la force.

Deuxièmement, en vertu des amendements de 2009, le Président de la Fédération de Russie pouvait décider de l'utilisation opérationnelle des troupes déployées à l'étranger. Le déploiement de troupes à l'étranger relevait en tant que tel des compétences constitutionnelles du Conseil de la Fédération de Russie. Une résolution du Conseil de décembre 2009 avait toutefois délégué de fait cette compétence au Président, ce qui signifiait que dans la pratique, le niveau d'implication du Parlement, et donc de contrôle démocratique, théoriquement important, était devenu limité. De l'avis de la Commission de Venise, il s'agissait d'un recul même si le système russe ne pouvait être déclaré contraire aux normes applicables.

Serbie

Loi sur les réunions publiques de la République de Serbie

En 2010, le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités de la République de Serbie a engagé un processus de révision de la législation en vigueur concernant la liberté de réunion. La loi sur les réunions publiques de la République de Serbie (« la loi »), actuellement en vigueur, date de 1992. En juillet 2010, le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités de la République de Serbie a demandé à l'OSCE/BIDDH d'examiner la loi. Le Groupe d'experts de ce dernier sur la liberté de réunion et la Commission de Venise ont procédé à l'analyse conjointement (CDL-AD (2010) 031).

La loi présentait plusieurs insuffisances, dont le terme de « demande », qui risquait d'être interprété comme renvoyant à un système d'autorisation et non comme une simple notification des réunions. La loi ne prévoyait pas non plus d'exception à l'obligation de déclaration dans le cas de réunions spontanées. Son champ d'application était jugé trop restreint, car il excluait les non-nationaux ainsi que certaines autres catégories de personnes, notamment les étrangers, les mineurs et les migrants. De plus, les dispositions relatives aux restrictions, à l'interdiction et à la clôture de réunions ne tenaient pas suffisamment compte du principe de proportionnalité ni de la présomption favorable à la liberté de réunion.

D'après les informations dont dispose la Commission, le Groupe de travail du ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités de la République de Serbie a poursuivi ses travaux de révision en tenant compte des observations et des recommandations formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH.

République slovaque

Loi sur la langue d'Etat

Le 25 septembre 2009, les autorités de la République slovaque ont demandé à la Commission de Venise d'élaborer un avis sur les modifications de la loi n° 270/1995 sur la langue d'Etat de la République slovaque adoptées en 2009 (CDL (2010) 076, ci-après dénommée « la loi sur la langue d'Etat »). L'avis (CDL-AD (2010) 035) a été adopté par la Commission de Venise lors de sa session plénière d'octobre 2010. Lors de la préparation de son analyse juridique, la Commission avait consulté le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ainsi qu'un expert de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

De l'avis de la Commission, si l'adoption de lois visant à protéger la langue officielle d'un Etat plutôt que les langues minoritaires était relativement inhabituelle, la protection de la langue d'Etat poursuivait des buts légitimes dont la garantie donnée à l'Etat d'avoir accès aux informations et aux communications essentielles sur son territoire, la possibilité pour l'Etat d'intervenir s'il y avait lieu et de voir sa responsabilité pleinement engagée. Il appartenait aussi à l'Etat de réunir les conditions permettant aux différents éléments constitutifs de la population de communiquer entre eux et d'éviter que les membres des minorités nationales ne soient confinés dans des zones géographiques spécifiques où leur langue était parlée. La promotion de la langue d'Etat et de son usage était aussi importante pour protéger les non-locuteurs de langues minoritaires contre la discrimination, en particulier dans les régions dans lesquelles la majorité de la population locale parlait une langue minoritaire.

Il était clairement indiqué dans l'avis que la protection de la langue d'Etat n'était pas contraire aux normes européennes à condition que l'Etat se conforme à ses obligations dans le domaine de la protection et de la promotion des langues minoritaires, dont les obligations découlant de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Quant à la situation en République slovaque, la Commission a estimé qu'il fallait mieux coordonner la loi sur la langue d'Etat et les autres lois traitant de la protection des minorités. Les principes généraux faisaient défaut et une approche globale aurait été préférable. Les « principes » du Gouvernement slovaque pour appliquer la loi n'étaient pas contraignants et plusieurs d'entre eux auraient dû être consacrés dans la loi.

Dans une certaine mesure, la loi était contraire aux normes applicables. Il en était en particulier ainsi de l'obligation inconditionnelle des particuliers d'employer la langue slovaque dans leurs communications avec les autorités dans les régions dans lesquelles les minorités représentaient moins de 20 % de la population.

A d'autres égards, la loi risquait d'imposer des charges disproportionnées aux personnes appartenant à des minorités nationales. Il en était ainsi de l'obligation, pour les écoles des minorités, de traduire tous les documents pédagogiques en slovaque.

D'une manière générale, l'obligation d'utiliser la langue d'Etat devait se limiter aux situations dans lesquelles l'ordre public l'exigeait réellement, en appliquant un lien de proportionnalité raisonnable ; l'exigence d'ordre public pouvait dépendre de l'attitude des minorités nationales. Si l'Etat jugeait nécessaire, approprié ou souhai-

table de garantir l'emploi de la langue d'Etat en plus des langues minoritaires, il devait fournir les services et les fonds nécessaires.

Turquie

Référendum constitutionnel

Le 12 septembre 2010, la population turque a approuvé par référendum un certain nombre d'amendements à la Constitution concernant en particulier la Cour constitutionnelle et le système judiciaire. Si la Commission de Venise n'a pas été officiellement invitée à donner un avis, ces amendements ont été élaborés en tenant compte de ses rapports et de ses avis et le ministère de la Justice lui a demandé de contribuer à la rédaction de la législation d'application.

Statut des communautés religieuses en Turquie

Suite à la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission a analysé le statut des communautés religieuses en Turquie. Cet avis (CDL-AD (2010) 005) est le fruit d'un long processus de réflexion et de recherches. La demande de l'Assemblée parlementaire comportait deux questions, différentes dans leur nature et leur portée, mais liées entre elle. La Commission était invitée, d'une part, à évaluer la compatibilité avec les standards internationaux du défaut de personnalité juridique des communautés religieuses en Turquie, et d'autre part à examiner le droit du Patriarcat orthodoxe grec d'Istanbul d'utiliser l'adjectif « œcuménique » dans sa dénomination.

La Commission souligne qu'il n'y pas de modèle européen unique pour le statut juridique des communautés religieuses. Il s'agit d'une question sensible dans de nombreux pays et la situation en Turquie apparaît comme par-

ticulièrement complexe. La Commission se félicite du fait que, ces dernières années, il y a eu beaucoup de réformes importantes de la législation turque, qui ont amélioré la situation des communautés religieuses-non musulmanes.

La Commission souligne néanmoins que le droit fondamental à la liberté de religion garanti par l'article 9, lu en combinaison avec l'article 11 de la Convention européenne de droits de l'homme (CEDH) prévoit, entre autres, la possibilité pour les communautés religieuses en tant que telles d'obtenir la personnalité juridique, tandis qu'en Turquie, elles peuvent seulement créer des fondations ou associations à l'appui de la communauté religieuse. La possibilité d'obtenir la personnalité juridique est importante, notamment pour assurer l'accès à la justice et la protection des droits de propriété.

La Commission de Venise encourage donc les autorités turques à poursuivre le processus de réforme et à introduire une législation permettant à toutes les communautés religieuses non-musulmanes en tant que telles d'acquérir la personnalité juridique. Il existe de nombreux modèles en Europe sur la façon de procéder et les autorités turques sont libres de choisir le modèle qu'elles jugent le plus adapté à la situation dans leur pays tant qu'il est en conformité avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans l'attente de cette législation, les règles existantes, y compris les lois sur les fondations et associations, doivent être interprétées de manière à minimiser les restrictions à la liberté de religion qui découlent du fait que les communautés religieuses n'ont pas elles-mêmes la personnalité juridique.

En ce qui concerne le droit du Patriarcat orthodoxe d'utiliser l'adjectif « œcuménique » dans sa dénomination, la Commission considère que toute atteinte à ce droit constituerait une violation de l'autonomie de l'Eglise orthodoxe

en vertu de l'article 9 de la CEDH. La Commission constate que rien n'indique que les autorités turques empêchent le Patriarcat d'utiliser ce titre et que les autorités turques n'ont pas l'obligation positive d'utiliser elles-mêmes ce titre. La Commission ne parvient pas néanmoins à voir de raisons, factuelles ou juridiques, qui empêcheraient les autorités de désigner le Patriarcat œcuménique par son titre historique et généralement reconnu.

Ukraine

Projet de loi de l'Ukraine sur les réunions pacifiques

En décembre 2009, à la demande du cabinet du ministre par intérim des Affaires étrangères de l'Ukraine, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont adopté un avis conjoint (CDL-AD (2009) 052) relatif à un nouveau projet de loi de l'Ukraine sur l'organisation et le déroulement de réunions pacifiques. En juin 2009, le Parlement avait adopté le projet de loi en première lecture.

Face aux préoccupations exprimées par la Commission et par l'OSCE/BIDDH, les autorités ukrainiennes ont élaboré un nouveau projet de loi qui a de nouveau été soumis à l'analyse de la Commission de Venise. La Commission de Venise et le Groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion ont procédé à cette analyse conjointement (CDL-AD (2010) 033).

Le nouveau projet de loi de l'Ukraine sur les réunions pacifiques (« le projet de loi ») représentait un grand pas en avant, car il tenait compte de bon nombre des recommandations précédemment formulées. Certains points demeuraient cependant préoccupants. Le projet de loi ne tenait pas suffisamment compte de la présomption en faveur de la tenue de réunions ni du principe de propor-

tionnalité. Les définitions et les types de réunions étaient trop complexes et pouvaient aboutir à des limitations non désirées. De même, la limitation aux seuls citoyens était en soi contraire à l'article 1 de la CEDH. Le principe de la liberté de réunion dans tout lieu public n'était pas non plus posé. Le système de notifications administratives posait des problèmes et les délais applicables aux décisions administratives ou judiciaires ne permettaient pas de garantir la rapidité des procédures. L'avis conjoint comprenait plusieurs propositions d'amélioration du projet de loi.

Situation constitutionnelle en Ukraine

Le 30 septembre 2010, la Cour constitutionnelle ukrainienne a adopté une décision par laquelle elle a déclaré la loi n° 2222 relative à la modification de la Constitution, adoptée le 8 décembre 2004, inconstitutionnelle. Elle a en outre demandé que les lois qui seraient adoptées par la suite soient conformes à la Constitution précédente de 1996 (ci-après « la décision du 30 septembre »), ce qui a posé un grave problème de légitimité des actions gouvernementales, car il est apparu que les autorités ukrainiennes travaillaient depuis plusieurs années sur la base de la Constitution déclarée inconstitutionnelle.

A la demande de la présidence de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a élaboré un avis sur la situation constitutionnelle de l'Ukraine, qui a été adopté en décembre 2010 (CDL-AD (2010) 044). Cet avis n'avait pas pour objet d'évaluer la décision de la Cour constitutionnelle, mais d'examiner ses conséquences et d'évoquer l'avenir, en particulier la perspective d'une réforme constitutionnelle plus équilibrée et plus cohérente. Dans ses avis précédents sur la réforme constitutionnelle de

l'Ukraine, la Commission de Venise n'avait eu de cesse de préconiser une réforme constitutionnelle globale qui renforcerait les pouvoirs du Parlement et de mettre en garde contre la mise en place d'un système incohérent.

L'avis portait d'emblée sur la question de la participation des cours constitutionnelles au processus d'amendement de la Constitution. Il était considéré que si une cour constitutionnelle était compétente pour examiner des amendements constitutionnels déjà adoptés, le principe de la sécurité juridique exigeait que la décision finale repose sur un examen de proportionnalité dans laquelle l'exigence de constitutionnalité était mise en balance avec les conséquences négatives de l'annulation de l'amendement constitutionnel en question, en particulier lorsque la durée qui s'était écoulée depuis l'adoption des amendements était longue. Il importait également qu'une telle décision comprenne des dispositions transitoires non ambiguës et qu'elle fixe une date limite précise pour l'harmonisation des normes d'ordre inférieur et du fonctionnement des institutions de l'Etat avec la Constitution en vigueur.

La décision du 30 septembre a eu pour principale conséquence le rétablissement de la version de 1996 de la Constitution. D'un point de vue purement juridique, cette situation a soulevé deux grands problèmes. La durée de la législature était incertaine (elle était de quatre ans dans la version de la Constitution de 1996 et de cinq ans dans celle de 2004), ce qui a donné lieu à deux requêtes constitutionnelles. Au début du mois d'octobre 2010, la majorité parlementaire a présenté un projet d'amendement à la Constitution visant à augmenter d'un an (de quatre à cinq ans) la durée de la législature et du mandat des organes

de l'autonomie locale. Ce projet a été approuvé par la Cour constitutionnelle en novembre 2010. Parallèlement, la Commission électorale centrale avait demandé à la Cour constitutionnelle d'interpréter l'article 77 de la version de la Constitution de 1996 relatif aux élections législatives. Lorsque l'avis a été adopté, l'affaire était en instance devant la Cour constitutionnelle et la CEC n'avait pas proclamé le lancement de la campagne électorale. De l'avis de la Commission de Venise, il appartenait à la Cour constitutionnelle, seule autorité compétente pour donner une interprétation officielle de la Constitution, de prendre une décision à ce sujet dans les meilleurs délais.

L'avis portait aussi sur la mise en conformité de la législation avec la version de la Constitution de 1996, qui semblait trop rapide et n'avait pas fait intervenir tous les acteurs intéressés du pays. Dans l'avis, les autorités ukrainiennes étaient invitées à respecter, lors de l'adoption et de la révision de la législation nationale mettant en œuvre la Constitution, toutes les règles de procédure, notamment en associant pleinement les partis d'opposition à ce processus.

En conclusion, l'avis soulignait que le cadre constitutionnel actuel, fondé sur une décision de la Cour constitutionnelle, ne bénéficiait pas d'une légitimité suffisante, que seule la procédure constitutionnelle ordinaire d'amendement constitutionnel devant la Verkhovna Rada pouvait apporter. La Commission préconisait donc une réforme constitutionnelle globale, fondée sur la procédure constitutionnelle ordinaire d'amendement à la Constitution et associant toutes les forces politiques du pays.

Activités transnationales

Rapport sur les mesures de lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme

Dans sa Résolution 1634 (2008) « Proposition d'une loi autorisant la détention 'préinculpation' de quarante-deux jours au Royaume-Uni », l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a sollicité le concours de la Commission de Venise pour étudier de manière approfondie la question de « *la lutte contre le terrorisme dans le respect des droits de l'homme et du principe de la prééminence du droit* » (paragraphe 7). Elle a ensuite estimé que le projet de loi britannique devait être examiné dans le cadre d'une étude comparative plus générale de la législation antiterroriste des Etats membres du Conseil de l'Europe, dans le but notamment d'évaluer la compatibilité de cette législation avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En septembre 2009, la Commission de Venise a organisé à Florence, en coopération avec l'APCE et l'Institut universitaire européen, une table ronde sur le thème de « *La lutte contre le terrorisme : défis pour le pouvoir judiciaire* ». La Commission a adopté son rapport final (CDL-AD (2010) 022) en juin 2010.

Si elle n'a pas traité des mesures spécifiques de lutte contre le terrorisme prises par les différents pays ni de la manière dont les juridictions internes les appliquaient, la Commission a présenté dans son rapport les questions récurrentes à l'échelon national et l'éventail de leurs éventuelles incompatibilités avec la Convention européenne des droits de l'homme. Elle s'est appuyée pour l'essentiel sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de

l'homme, qui montre combien les droits fondamentaux de l'homme et la lutte contre le terrorisme peuvent se compléter sans compromettre excessivement leurs buts respectifs. Parmi les questions abordées figuraient les infractions terroristes et le principe de légalité, les pouvoirs de surveillance, l'arrestation, l'interrogatoire et la durée de la détention, le traitement des détenus, les tribunaux militaires et les juridictions spéciales, ainsi que les sanctions applicables à des personnes ou à des groupes précis.

Le rapport précisait que la sécurité de l'Etat et de ses institutions démocratiques ainsi que la sûreté de sa population constituaient des intérêts publics et privés essentiels qui méritaient d'être protégés, si nécessaire au prix fort. L'Etat avait l'obligation d'assurer cette protection. L'Etat n'avait pas seulement le devoir d'assurer la sécurité publique et de garantir la sûreté individuelle et collective de ses citoyens, il avait également l'obligation de défendre les (autres) droits et libertés de la population. La véritable sécurité supposait que toute personne puisse exercer ses droits de l'homme fondamentaux sans courir le risque de subir des violences ; le maintien de la sécurité visait avant tout à garantir l'exercice des droits de l'homme et se devait par conséquent de les respecter. La sécurité publique et les droits fondamentaux n'étaient dès lors pas des valeurs concurrentes : chacun était la condition préalable de l'existence de l'autre.

Le rapport soulignait aussi la gravité du préjudice que pouvaient causer les mesures de lutte contre le terrorisme. Il précisait qu'il était particulièrement important de vérifier si ces mesures pouvaient contribuer, tout en restant

dans le cadre de la prééminence du droit et des droits de l'homme, à renforcer la capacité de l'Etat d'identifier, d'appréhender et de poursuivre des personnes préparant des attentats terroristes. C'est pourquoi il était capital, pour leur légalité comme pour leur acceptation par la société, que des pouvoirs de police aussi étendus que ceux qui existaient en matière de comparaison des données, de surveillance, d'arrestation, de perquisition et de saisie – qu'il s'agisse des dispositions légales ou de leur application concrète – fassent en définitive l'objet d'un contrôle pour vérifier leur pleine conformité avec les principes généraux de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination. Outre le contrôle parlementaire et les vérifications internes effectuées par le pouvoir exécutif, l'exercice d'un contrôle juridictionnel restait primordial ; effectué sous la surveillance d'une juridiction internationale indépendante, il offrirait une garantie supplémentaire.

Rapport sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique

Dans sa Résolution 1601 (2008) sur « Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique », l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a invité la Commission de Venise à entreprendre une étude sur le « rôle de l'opposition dans une société démocratique ».

Le rapport (CDL-AD (2010) 025) traite principalement des systèmes parlementaires en Europe et des situations les plus courantes. Il contient une analyse du rôle et des fonctions de l'opposition parlementaire et une vue d'ensemble des différents moyens juridiques par lesquels l'opposition et les droits des minorités parlementaires peuvent être protégés. Le Rapport passe en revue et examine les prin-

cipales catégories d'opposition parlementaires et les droits des minorités parlementaires, incluant le droit procédural à la participation, les pouvoirs de supervision et de contrôle, le droit de bloquer ou de retarder les décisions de la majorité, le droit d'introduire un recours constitutionnel contre les lois ou textes de la majorité, la protection contre les abus de la majorité. Les devoirs et les responsabilités d'une opposition parlementaire démocratique font également l'objet de l'analyse de la Commission et d'un chapitre du rapport.

Ce rapport est un prolongement, sur le plan juridique, de la Résolution 1601 (2008), qu'il soutient dans une large mesure. Le rapport conclut que l'opposition est d'une manière générale bien protégée dans la plupart des pays européens, même si le niveau d'institutionnalisation des droits de l'opposition varie selon les pays. Quelques normes européennes communes en la matière peuvent se dégager et sont mises en valeur par ce rapport, ainsi que quelques techniques juridiques pour protéger les droits de l'opposition. De ce point de vue, il pourra constituer une source d'information et d'inspiration lors de réformes en la matière. Enfin, ce rapport constitue aussi une synthèse d'un grand nombre d'avis que la Commission a eu l'occasion de rendre et qui ont touché de près ou de loin la question du rôle de l'opposition dans une société démocratique.

Lignes directrices révisées de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion

Compte tenu du nombre croissant de demandes d'analyses juridiques de la législation relative à la liberté de réunion, la Commission de Venise et le groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH ont décidé de réviser les lignes directrices sur la liberté de réunion que le groupe d'experts du

BIDDH avait préparées en 2007 et que la Commission de Venise avait par la suite entérinées. Dès le début, les lignes directrices avaient vocation à être un texte dynamique et à être mises à jour compte tenu de l'évolution dans ce domaine aux niveaux législatif et pratique. Le groupe d'experts du BIDDH s'est réuni à plusieurs reprises dans ce contexte. En particulier, le principe du droit à un examen au fond de toute restriction ou interdiction d'une réunion et à un recours a été énoncé. De nouvelles définitions ont été ajoutées, notamment celle de la contre-manifestation. La Commission a adopté les lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique – 2^e édition (CDL-AD (2010) 020) lors de sa 83^e session plénière en juin 2010.

Avis sur les mécanismes existants d'examen de la compatibilité des actions de la Minuk et d'EULEX avec les normes relatives aux droits de l'homme

En 2004, dans son avis sur « Les droits de l'homme au Kosovo : établissement éventuel de mécanismes de contrôle (CDL-AD (2004) 033) », la Commission de Venise recommandait de créer un groupe consultatif qui serait chargé de contrôler les actes de la Minuk au Kosovo². Le Groupe consultatif sur les droits de l'homme de la Minuk a été constitué en mars 2006. La Commission de contrôle du respect des droits de l'homme d'EULEX (qui avait repris la plupart des tâches d'exécution précédemment exercées par la Minuk) a été créée en 2009. A la demande de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise avait examiné les deux mécanismes.

2. Toute référence au Kosovo dans le présent document doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

Le Groupe consultatif sur les droits de l'homme avait repris la plupart des principales recommandations de la Commission de Venise. Le délai important entre la mise en place de la mission des Nations Unies et la création du groupe avait toutefois donné lieu à certains problèmes qui avaient eu des effets sur le fonctionnement et l'efficacité du groupe. S'il fallait se féliciter des réalisations du groupe, il semblait essentiel de traiter rapidement les dossiers en suspens (plus de 600). Plusieurs recommandations étaient formulées à ce sujet, dont la prolongation du mandat du groupe et le maintien de sa composition actuelle ; la possibilité d'une procédure électronique de délibération et de décision ; le recours plus fréquent à d'autres formes de réparation morale plutôt qu'à des réparations pécuniaires et dans le cas où ces dernières semblaient indispensables, le recours à des financements extérieurs en attendant de régler le problème que posait l'impossibilité pour la Minuk de verser une indemnité au titre du préjudice moral subi.

La Commission de contrôle du respect des droits de l'homme, créée en novembre 2010, fonctionne depuis juin 2010. Elle fait preuve d'une grande efficacité et agit en amont, ce qu'il faut saluer et encourager. Elle a suivi d'une manière générale les recommandations formulées par la Commission de Venise en 2004 même si ces dernières avaient été élaborées dans un contexte de crise postérieur à la guerre qui a depuis lors changé. Il est désormais possible d'envisager un système plus complet d'examen des droits de l'homme. Certaines préoccupations ont été soulevées par rapport à la procédure de nomination des membres de la Commission : un apport extérieur, sous une forme ou une autre, était nécessaire pour préserver l'apparence objective d'indépendance de la Commission. De plus, la durée du mandat des

membres devait être prolongée, dans les limites du mandat d'EULEX. Les raisons pour lesquelles les recommandations de la Commission n'étaient pas suivies devaient être rendues publiques par le chef de la mission. Pour finir, faute pour la Commission de pouvoir recommander le versement d'une indemnité financière, la procédure de demande d'une telle indemnité dans le cadre du système d'assurance d'EULEX devait être rapide et efficace. Sur ce dernier point, la Commission s'est félicitée de l'engagement du chef de la mission d'y veiller.

Lorsqu'elle a élaboré cet avis, la Commission de Venise a collaboré avec des représentants de la Minuk, d'EULEX et avec toutes les autres parties concernées.

Une fois son avis rendu, la Commission a été informée par la Minuk de certains des problèmes que cette dernière rencontrait en relation avec la Commission de contrôle du respect des droits de l'homme, dont l'insuffisance des ressources. La proposition d'avoir recours à toute une série de mesures de réparation a été saluée et sera dûment examinée dans le contexte des contraintes pratiques et politiques existantes.

Pour sa part, EULEX a fait savoir à la Commission de Venise que ses recommandations seraient utiles à toutes les missions de l'UE dans le domaine de la justice. La création de la Commission de contrôle du respect des droits de l'homme avait été décidée très tôt et considérée comme un moyen supplémentaire pour EULEX de rendre compte. La Commission était déjà opérationnelle. L'UE évaluerait elle-même son efficacité et son fonctionnement. EULEX se félicitait que la Commission de Venise ait jugé la Commission de contrôle du respect des droits de l'homme conforme aux normes applicables. Il avait dûment été tenu compte des recommandations de la

Commission qui seraient soumises à l'examen du Conseil de l'Union européenne.

Campus UniDem – la formation juridique des fonctionnaires

Sachant que des lois de qualité ne suffisent pas à garantir la démocratie et que la mise en œuvre est un élément du processus aussi important que des choix politiques appropriés et une bonne législation, la Commission de Venise a lancé, en 2001, son programme Campus UniDem – Formation des fonctionnaires de 16 pays (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Fédération de Russie, Géorgie, Moldova, Monténégro, Roumanie, Serbie, Slovénie et Ukraine). Les séminaires se tiennent à Trieste (Italie) et sont financés par le Gouvernement régional du Frioul-Vénétie-Julienne.

En 2010, grâce au soutien financier du programme conjoint de la Commission de Venise et de la Commission européenne Initiative pour l'Etat de droit en Asie centrale, deux séminaires UniDem ont aussi été ouverts aux fonctionnaires des quatre pays ci-après d'Asie centrale : le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan.

Ce programme constructif a pour principal objet de renforcer l'efficacité de l'administration et la bonne gouvernance ainsi que la démocratisation et les droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, l'application des lois et la mise en place d'institutions. En 2010, trois séminaires ont porté sur les thèmes suivants :

- « la coopération interrégionale et transfrontalière : promouvoir la stabilité et le développement démocratiques » ;

- « le pouvoir discrétionnaire de l'administration et l'Etat de droit » ; et
- « la qualité de la loi ».

La pratique veut que ces séminaires soient organisés selon une méthode interactive comprenant des exposés présentant directement le sujet suivis de questions des participants et de débats sur des exemples pratiques proposés par l'intervenant pour aider les fonctionnaires des différents pays à recenser les valeurs européennes communes pouvant être appliquées dans leurs Etats respectifs et à partager leurs expériences. Il est fréquent que les délégations nationales présentent brièvement la situation parti-

culière de leur pays en relation avec le thème du séminaire.

La « formation des formateurs » est un élément important de ce programme. A l'issue du séminaire, il est demandé aux participants de transmettre à leurs collègues, dans leurs pays respectifs, les enseignements qu'ils ont tirés et les matériels dont ils ont pris connaissance. Une séance du séminaire est entièrement consacrée à un atelier pratique destiné à aider les participants à devenir « formateurs ». En 2010, 69 participants ont pris part aux trois séminaires organisés et 377 fonctionnaires ont par la suite été formés par les participants.



**Justice constitutionnelle,
justice ordinaire
et médiateurs**

Activités par pays

Arménie

XV^e Conférence internationale de Erevan

La Cour constitutionnelle d'Arménie a organisé, en coopération avec la Commission de Venise et l'Association internationale de droit constitutionnel et avec le soutien de la Société allemande de coopération technique (GTZ), la XV^e Conférence de Erevan destinée à célébrer le 15^e anniversaire de la Constitution arménienne. Cette conférence, intitulée « La sauvegarde et la protection des droits constitutionnels de l'homme dans la pratique de la justice constitutionnelle, compte tenu des positions juridiques de la Cour européenne des droits de l'homme » s'est tenue du 21 au 23 octobre 2010 à Erevan (Arménie).

La conférence a réuni environ 70 participants, dont des juges de la Cour européenne des droits de l'homme, des présidents ou des juges de cours constitutionnelles et suprêmes, notamment des pays suivants : Bulgarie, Géorgie, Grèce, Kazakhstan, Luxembourg, Mexique, Moldova et Russie, ainsi que des universitaires, le président de l'Association internationale de droit constitutionnel et des diplomates.

La conférence, scindée en quatre séances de travail, a porté sur des thèmes comme l'interaction de la Cour européenne des droits de l'homme et des systèmes nationaux de justice constitutionnelle dans la sauvegarde et la

protection des droits de l'homme ; les particularités de la requête individuelle et les problèmes liés à la mise en place d'un tel système ; les aspects procéduraux de l'amélioration du système de recours constitutionnel individuel et les particularités et les problèmes d'exécution des décisions des cours constitutionnelles adoptées sur la base d'un recours constitutionnel individuel. Une partie des discussions a été consacrée au nombre élevé d'affaires pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Autriche

Visite d'une délégation de la Cour constitutionnelle autrichienne à la Commission de Venise

Le président de la Cour constitutionnelle et une délégation composée de neuf membres ont rendu visite à la Commission de Venise en juillet 2010.

La délégation et le Président de la Commission de Venise ont discuté des rapports entre la Cour constitutionnelle autrichienne et la Commission ainsi que de la préparation du Congrès de la Conférence des cours constitutionnelles européennes qui doit se tenir à Vienne en 2014 et de sa réunion préparatoire qui aura lieu à Vienne en septembre 2012.

1. Le texte intégral de tous les avis adoptés est consultable sur le site internet <http://www.venice.coe.int/>.

Bélarus

Conférence sur « Les aspects théoriques et pratiques des recours constitutionnels individuels dans le modèle européen de justice constitutionnelle ».

La Commission de Venise a coorganisé avec la Cour constitutionnelle du Bélarus une Conférence internationale sur « Les aspects théoriques et pratiques des recours constitutionnels individuels dans le modèle européen de justice constitutionnelle » en avril 2010 à Minsk.

Des membres des cours constitutionnelles du Bélarus, de la Bulgarie, de la Hongrie et de la Russie ainsi que des experts et des membres de la Commission de Venise y ont pris part. Les discussions ont notamment porté sur les implications pratiques de l'accès direct et indirect à la Cour constitutionnelle dans différents contextes, les questions d'organisation et le rapport entre les juridictions de droit commun et les cours constitutionnelles.

Bulgarie

Avis relatif au projet de loi portant modification de la loi sur le pouvoir judiciaire et au projet de loi portant modification du Code de procédure pénale de la Bulgarie

Par une lettre du 19 juillet 2010, M. Mihail Bozhkov, chargé d'affaires par intérim de la représentation permanente de la République de Bulgarie auprès du Conseil de l'Europe, a, au nom du Parlement bulgare, demandé un avis relatif au projet de loi portant modification de la loi sur le pouvoir judiciaire et au projet de loi portant modification du Code de procédure pénale de la Bulgarie.

Les amendements prévoient un système de juridictions pénales, de services du procureur et d'organes d'instruction spécialisés. Si l'idée de créer un tel système ne pouvait pas en soi faire l'objet d'objections, un certain

nombre de points devaient être éclaircis pour que les dispositions applicables soient conformes aux normes européennes.

La Commission de Venise était d'avis qu'il était important de voir comment le Code de procédure pénale fonctionnait dans la pratique, en particulier, mais non exclusivement, au regard des travaux des procureurs qui conserveraient de très vastes pouvoirs pour orienter l'instruction et le procès vers une juridiction spécialisée. Ces pouvoirs semblaient réduits par le fait que la procédure pénale devant une juridiction pénale spécialisée correspondait (à de très rares exceptions près) à la procédure ordinaire. Un contrôle par les tribunaux dans des affaires individuelles de recours et de cassation, par la Cour constitutionnelle et par la communauté juridique, tant au niveau national qu'au niveau international, serait probablement la meilleure garantie d'une bonne application des nouvelles dispositions. Il serait souhaitable d'éviter tout non-respect des normes européennes dans la pratique en veillant à ce que tout accusé jugé par une juridiction autre que la juridiction pénale spécialisée ait véritablement la possibilité de présenter à cette juridiction tous les éléments pertinents à sa décharge et de répondre à l'accusation s'agissant de la condamnation et, le cas échéant, de la détermination de la peine et en alignant le délai prévu pour rendre le verdict sur celui fixé pour les autres procédures pénales.

Canada

Visite de la Cour suprême du Canada au Conseil de l'Europe et à la Commission de Venise

Une délégation de la Cour suprême canadienne composée de sa juge en chef, M^{me} Beverley McLachlin, des juges Ian Binnie et Louis LeBel et du juriste André

Garin, a rencontré le Secrétaire de la Commission de Venise, M. T. Markert, ainsi que M. Dürr, chef de la Division de la justice constitutionnelle de la Commission. Il a été question de la coopération fructueuse du Canada et de la Commission de Venise au cours des 20 dernières années ainsi que des moyens de la renforcer dans l'avenir.

Allemagne

Deuxième réunion du Forum européen de droit constitutionnel et Congrès sur « L'évolution européenne et internationale du droit constitutionnel, en particulier depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne »

Le professeur Rainer Arnold et le professeur Didier Maus ont organisé un congrès international sur « L'évolution européenne et internationale du droit constitutionnel, en particulier depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne » qui s'est tenu, ainsi que la deuxième réunion du Forum européen de droit constitutionnel à Ratisbonne (Allemagne) en septembre 2010. La Commission de Venise a été invitée à participer à ce congrès au cours duquel la question du lancement du Forum Venise-Monnet (voir ci-dessous) a été abordée avec les universitaires et les juges présents.

Géorgie

Conférence sur « La théorie de l'activisme et de la retenue judiciaires et la pratique des droits constitutionnels »

La Commission de Venise a organisé, en coopération avec la Cour constitutionnelle géorgienne, le Bureau du médiateur et le Centre d'études constitutionnelles de l'université d'Etat Ilia, une Conférence sur « La théorie de l'activisme et de la retenue judiciaires et la pratique des droits constitutionnels » les 13 et 14 juillet 2010 à Batoumi.

La conférence a réuni des juges de la Cour constitutionnelle géorgienne, un juge de la Cour européenne des droits de l'homme, des membres de la Commission de Venise, des universitaires d'Europe (université de Sienne et université d'Etat de Tbilissi notamment) et des Etats-Unis (Columbia Law School, faculté de droit de l'université de Washington, faculté de droit de l'université George Washington), des juges de la Cour suprême et de la Cour régionale de Batoumi, des représentants d'ONG internationales et locales et de l'Ecole de la magistrature.

Les notions d'activisme et de retenue judiciaires en *common law* et dans les systèmes continentaux ont été examinées et l'exemple et les techniques d'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que ceux de certains pays comme les Etats-Unis, la Finlande, la Géorgie, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie et la Pologne ont été analysés de manière plus approfondie. L'activisme et la retenue judiciaires semblent deux approches du contrôle judiciaire constitutionnel. La nécessité d'en choisir une est apparue, en particulier lorsque les juridictions doivent interpréter les droits constitutionnels, d'ordinaire à la suite de développements dans la société. Lors du séminaire, deux grandes raisons de procéder à un contrôle constitutionnel actif ont été avancées : la nécessité de développer les normes relatives aux droits de l'homme et celle de garantir effectivement la suprématie de la Constitution sur la législation ordinaire.

Conférence régionale de la mer Noire sur « L'importance des opinions dissidentes et concordantes dans le développement du contrôle juridictionnel »

La Cour constitutionnelle de la Géorgie a organisé, en coopération avec la Commission de Venise et la GTZ allemande, une Conférence sur « L'importance des opinions dissidentes et concordantes dans le développement du

contrôle juridictionnel » les 17 et 18 septembre 2010 à Batoumi.

La Conférence a réuni pour la première fois les cours constitutionnelles de la région de la mer Noire. Des membres des cours constitutionnelles de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Bulgarie, de la Géorgie, de la Moldova, de la Roumanie et de la Turquie y ont participé ainsi que des membres de la Cour suprême géorgienne et d'autres cours régionales, des représentants du Parlement, d'ONG et plusieurs experts de la Commission de Venise et de la GTZ.

La pratique des opinions individuelles, dissidentes (les juges ne sont pas d'accord avec la solution juridique trouvée) et concordantes (les juges ne sont pas d'accord avec le raisonnement mais approuvent la solution juridique), est répandue et trouve son origine dans les systèmes de *common law*. Les juridictions du Royaume-Uni, des Etats-Unis, du Canada et de l'Australie notamment l'ont largement retenue et ont fait de l'expression d'opinions un instrument important de défense de l'indépendance du système judiciaire ; en effet, certaines questions sont au centre de controverses et les juges constitutionnels ne parviennent pas toujours à une conclusion commune. Les pays « continentaux » et de droit civil ont de tout temps privilégié l'autorité collégiale et ne laissent donc pas place aux voix dissidentes. Une forte opposition existe en Italie et en France où les opinions individuelles sont perçues comme pouvant ôter toute légitimité à cette autorité, et diviser les juridictions. L'Australie, l'Allemagne, la Bulgarie, l'Espagne, la Roumanie, la Slovaquie, etc. ont toutefois prévu la possibilité pour les juges de cours constitutionnelles d'exprimer des opinions dissidentes.

Moldova

Conférence intitulée « Garantir la suprématie de la Constitution, fonction essentielle de la Cour constitutionnelle »

La Cour constitutionnelle moldave a organisé, en coopération avec la Commission de Venise, la Fondation allemande pour la coopération juridique internationale (IRZ) et le PNUD présent en Moldova, une conférence pour célébrer le 15^e anniversaire de la Cour constitutionnelle moldave, intitulée « *Garantir la suprématie de la Constitution, fonction essentielle de la Cour constitutionnelle* » les 25 et 26 février 2010, à Chişinău (Moldova).

La conférence, qui a réuni une centaine de participants, a été ouverte par le Premier ministre moldave, M. Filat. Elle a été l'occasion d'un débat avec le Président par intérim de la République, M. Ghimpu. Parmi les participants figuraient le ministre de la Justice, des juges de la Cour constitutionnelle moldave ; des présidents et des juges des cours constitutionnelles de l'Albanie, de l'Azerbaïdjan, du Bélarus, de la Bulgarie, de la Croatie, du Kirghizistan, de la Pologne, de la Roumanie, de la Russie, de la Slovaquie et de l'Ukraine ; les présidents de la Cour internationale d'arbitrage commercial, de la Chambre de commerce et d'industrie de la Moldova, de la Cour suprême, de la Cour d'appel et de juridictions de droit commun ; des représentants du Service de sécurité et d'information, du parquet général, et le maire de Chişinău ; des représentants du Centre pour les droits de l'homme, de l'Union des juristes de Moldova ; des professeurs de droit de la Belgique, de l'Allemagne et de la Moldova et des représentants des délégations de l'OSCE et de l'UE en Moldova.

Les participants ont notamment discuté des moyens de faire face à la charge de travail croissante de leurs cours constitutionnelles respectives. Ils ont aussi évoqué les théories du monisme et du dualisme et le rapport entre les traités internationaux et les constitutions et rappelé que la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 ne donne pas d'orientation à ce sujet, car elle ne mentionne pas les constitutions. Les discussions ont porté sur les décisions préliminaires portées devant la Cour européenne de justice et le nombre d'affaires que cette Cour doit traiter. Pour finir, les participants ont débattu des avantages et des inconvénients du système de contrôle préliminaire obligatoire de la constitutionnalité de tous les projets de lois (adoptés par le parlement mais non encore signés par le Président) au Bélarus.

Monaco

Réunion du Parlement monégasque et du Conseil de l'Europe sur la mise en place d'un médiateur à Monaco

Le 23 avril 2010, le Secrétariat a participé à une réunion à Monte-Carlo avec la Commission des relations extérieures du Parlement monégasque et la Division du soutien législatif et des structures nationales des droits de l'homme du Conseil de l'Europe (DGHL) sur la mise en place d'un médiateur.

Monaco est l'un des rares pays européens qui n'a pas de médiateur, ni de commission des droits de l'homme. Afin de mettre en place une telle institution, la Commission des relations extérieures du Parlement monégasque a souhaité étudier les divers modèles d'institution du médiateur, en particulier le fonctionnement et les pouvoirs du protecteur des droits de l'homme de l'Espagne et du médiateur français. Le Secrétariat de la

Commission de Venise a donné des informations sur les divers avis de la Commission relatifs aux médiateurs et aux normes applicables.

Pérou

Séminaire international sur la justice constitutionnelle et internationale en matière de droits de l'homme

La Commission de Venise a coorganisé avec la Cour constitutionnelle péruvienne un séminaire international sur la justice constitutionnelle et internationale en matière de droits de l'homme en juin 2010 à Lima (Pérou).

Des membres de la Cour constitutionnelle péruvienne ainsi que des juges des cours suprêmes et de juridictions à compétences équivalentes de la Croatie, du Mexique, de l'Uruguay, du Brésil et de la Colombie et des experts de différents pays se sont réunis pour discuter de divers thèmes, dont les effets des instruments relatifs aux droits de l'homme, comme la Convention européenne des droits de l'homme, sur les Etats membres, les techniques de mise en œuvre et le rôle des cours constitutionnelles dans la définition du statut des normes internationales dans les ordres juridiques nationaux.

Fédération de Russie

XIII^e Forum international sur la justice constitutionnelle « La CEDH au XXI^e siècle : pratiques, problèmes et perspectives de mise en œuvre »

La Commission de Venise a coorganisé, avec la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, l'Institut de droit public et de politique et l'université d'Etat de Saint-Petersbourg, le XIII^e Forum international sur la justice constitutionnelle du 18 au 20 novembre 2010 à Saint-Petersbourg.

Des membres de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, le Président et des juges de la Cour européenne des droits de l'homme, des membres de la Commission de Venise, des juges de cours constitutionnelles et suprêmes nationales ainsi que des experts de différents pays ont examiné, dans une optique constructive, les problèmes et les perspectives de mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme au XXI^e siècle.

Serbie

Suite donnée aux avis relatifs :

- au Haut conseil judiciaire de la Serbie (CDL-AD (2008) 006),
- aux projets de loi sur les juges et sur l'organisation des tribunaux de la Serbie (CDL-AD (2008) 007),
- au projet de règles et critères d'élection des juges et des présidents des tribunaux de Serbie (CDL-AD (2009) 023)
- au règlement relatif aux règles et critères d'évaluation des qualifications, des compétences et de l'intégrité des candidats à la fonction de procureur en Serbie (CDL-AD (2009) 022).

Une procédure de renouvellement des juges a été engagée en Serbie fin 2009/début 2010. Les juges qui n'ont pas été renouvelés dans leurs fonctions n'ont eu aucune explication et n'ont pas pu faire recours. Dans ses avis sur la réforme judiciaire en Serbie, la Commission de Venise a abordé la question du renouvellement des juges. Les autorités serbes ont par la suite préparé des amendements et des compléments à la loi sur le Haut conseil judiciaire et à la loi sur les juges, à la demande de la Commission européenne (CE). Le 16 décembre 2010, une délégation de la Commission de Venise a eu un échange de vues sur les projets d'amendements avec une délégation du ministère

de la Justice serbe, notamment avec M^{me} Malović, ministre, ainsi qu'avec un représentant de la Commission européenne et un expert nommé par le Service du renforcement des capacités en matière juridique et de droits de l'homme de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques.

Il a été décidé à cette occasion que le ministère de la Justice solliciterait, en 2011, l'assistance de la Commission de Venise dans le cadre de la réforme judiciaire en cours. Dans ce contexte, le ministère de la Justice entend envoyer à la Commission de Venise plusieurs règlements administratifs concernant la procédure de renouvellement pour qu'elle formule des observations et rende un avis.

La Commission a appris que la CE adopterait son rapport final sur la Serbie en octobre 2011.

Tadjikistan

Conférence sur « Les organes de contrôle constitutionnel en cas d'intégration de systèmes juridiques : l'expérience internationale et la pratique du Tadjikistan »

La Cour constitutionnelle du Tadjikistan, la GTZ allemande (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*), l'Open Society Institute et la Commission de Venise ont organisé une conférence sur « Les organes de contrôle constitutionnel en cas d'intégration de systèmes juridiques : l'expérience internationale et la pratique du Tadjikistan » à l'occasion du 15^e anniversaire de la Cour constitutionnelle. Cette conférence s'est tenue les 4 et 5 novembre 2010 à Douchanbe.

La conférence a été ouverte par le Président de la République, M. Rahmon ; y ont participé les présidents et juges des cours et conseils constitutionnels des pays suivants : Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Estonie, Kazakhstan,

Lettonie, Lituanie, Moldova, Mongolie, Russie, Turquie et Ukraine.

La conférence avait pour objet d'échanger des points de vue sur les problèmes relatifs à l'exécution des arrêts et aux droits d'accès à la justice et de recours des personnes en détention provisoire. L'expérience du Tadjikistan, engagé sur la voie de la démocratie au sortir de la guerre civile, et celle de la Cour constitutionnelle ont été présentées. L'échange avec des cours constitutionnelles d'autres régions a été jugé important pour développer encore la jurisprudence tadjike.

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle sur les modifications apportées à plusieurs lois relatives au barème de salaires et de rémunérations des agents publics élus et nommés

La Cour constitutionnelle de l'« ex-République yougoslave de Macédoine » a sollicité un mémoire *amicus curiae* de la Commission de Venise à propos d'une procédure engagée de sa propre initiative au sujet du barème de salaires et de rémunérations des agents publics élus et nommés, et notamment des juges de la Cour constitutionnelle. Le salaire de ces agents a été réduit sans que celui des juges des juridictions de droit commun, des procureurs, des membres du Conseil judiciaire et du Conseil des procureurs ne soit modifié.

La Cour constitutionnelle a soumis les deux questions ci-après à la Commission de Venise : la règle interdisant de réduire les salaires des juges est-elle valable en temps de crise ? Dans l'affirmative, cette interdiction s'applique-t-elle aux juges de la Cour constitutionnelle ? Dans son mémoire *amicus curiae* adopté lors de sa session de décembre (CDL-AD (2010) 038), la Commission de Venise

a estimé qu'une situation exceptionnelle justifiant une baisse du salaire des juges pouvait exister lorsqu'un pays subissait de plein fouet les conséquences d'une crise économique et que le législateur jugeait nécessaire, pour des raisons valables, de baisser les salaires de tous les agents publics. En pareil cas, une réduction générale des salaires financés par le budget de l'Etat pouvait s'appliquer également aux magistrats et ne pouvait être qualifiée d'atteinte au principe de l'indépendance des juges.

Une telle mesure générale était conforme au rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire selon lequel « [l]e niveau de la rémunération devrait être établi en tenant compte de la situation sociale dans le pays considéré ainsi que du niveau de rémunération des hauts fonctionnaires. La rémunération devrait être déterminée en fonction d'un barème général et de critères objectifs et transparents ». Enfin, l'on pouvait voir comme une marque de solidarité et de justice sociale le fait de demander aux juges une contribution proportionnelle à la résorption des conséquences de la crise économique et financière de leur pays, en faisant peser sur eux une charge égale à celle supportée par les autres agents publics. Les salaires des juges de la Cour constitutionnelle suivaient les mêmes principes que ceux qui s'appliquaient aux autres juges à cet égard.

Turquie

Avis intérimaire relatif au projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs

Dans une lettre du 27 septembre 2010, M. Sadullah Ergin, ministre de la Justice de la Turquie, a demandé un avis sur les projets de lois portant application des amendements constitutionnels approuvés par référendum le

12 septembre 2010. Cette lettre faisait en particulier référence à quatre projets de lois portant sur :

- le Conseil supérieur des juges et des procureurs,
- l'organisation du ministère de la Justice,
- l'organisation de la Cour constitutionnelle, et
- les juges et les procureurs.

L'avis intérimaire final adopté à la suite de la demande porte sur le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs (« Le projet de loi sur le CSJP ») qui a été analysé dans le cadre d'une réforme constitutionnelle plus large.

La Commission de Venise a adopté l'avis intérimaire lors de sa session de décembre (CDL-AD (2010) 042). D'une manière générale, elle est favorable au récent programme de réforme constitutionnelle de 2010, y voyant un pas dans la bonne direction. Elle a toutefois fait observer qu'une réforme constitutionnelle plus large s'imposait. Elle a aussi relevé que la question de la réforme constitutionnelle figurait au premier rang des priorités en Turquie depuis des années et retenait toujours l'attention des politiques et du public. Elle a estimé que le processus devrait se poursuivre et qu'il devrait être aussi large, ouvert et exhaustif que possible, et associer l'opposition et la société civile. Elle a relevé qu'au bout du compte, le succès du nouveau Conseil supérieur des juges et des procureurs reposait non seulement sur les nouvelles dispositions juridiques, mais aussi sur la façon dont ces dispositions seraient appliquées dans les années à venir. Les pouvoirs considérables de ce nouveau conseil devraient être exercés de manière objective, impartiale et professionnelle afin de montrer que la critique selon laquelle le nouveau système demeurait sous contrôle politique était infondée et de veiller à ce que le système judiciaire turc

soit au service de la société dans son ensemble et pas simplement à celui de l'Etat. La Commission de Venise a encouragé les autorités turques à accélérer le processus de réforme judiciaire en général, y compris la mise en place de cours d'appel régionales devant servir à renforcer la qualité des procédures et des résultats judiciaires. Le but général de la réforme judiciaire devrait être la mise en place d'un système jugé légitime par les parties concernées et rendant des décisions de qualité. Dans un tel système, une inspection centralisée serait moins nécessaire et tout désaccord avec les décisions rendues ferait, d'une manière plus générale, l'objet de recours par l'intermédiaire du système ordinaire et non de plaintes devant une autorité centrale de la capitale.

Ukraine

Avis conjoint sur le projet de loi relative au système judiciaire et au statut des juges

Le vice-ministre de la Justice de l'Ukraine, M. Prytyka, dans une lettre datée du 15 juin 2010, et le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, M. Dick Marty, dans une lettre datée du 28 juin 2010, ont demandé à la Commission de Venise d'élaborer un avis sur le projet de loi de l'Ukraine relative au système judiciaire et au statut des juges. La loi a été adoptée le 7 juillet 2010 par la Verkhovna Rada et signée par le Président, M. Ianoukovitch le 27 juillet 2010. Une délégation de la Commission s'est rendue à Kiev les 4 et 5 octobre pour en discuter avec les autorités et la société civile. La Commission a élaboré un avis en coopération avec la Direction de la coopération de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe.

Dans son avis, adopté lors de la session d'octobre 2010 (CDL-AD (2010) 026), la Commission de Venise a estimé que la loi représentait une amélioration par rapport aux textes antérieurs, mais a relevé deux grands problèmes : le rôle très réduit de la Cour suprême et le rôle accru du Conseil supérieur de la justice dans la désignation, la discipline et la révocation des juges. La loi prive en fait la Cour suprême de la possibilité d'influencer la pratique des tribunaux auxquels elle ne peut plus donner d'explications sur l'interprétation et l'application de la législation, alors que les juridictions supérieures spécialisées conservent cette compétence. De plus, la Cour peut réviser les décisions des juridictions supérieures spécialisées uniquement en cas d'application différente des normes de droit matériel, mais non de droit procédural.

Un autre aspect important de la loi qui pose problème est le rôle important attribué à la Haute commission de qualification des juges et au Conseil supérieur de la justice. Si la Haute Commission présente des caractéristiques qui semblent compatibles avec les normes européennes, ce n'est manifestement pas le cas pour le Conseil supérieur. Il est recommandé de modifier la Constitution de manière que la composition du Conseil supérieur de la justice soit conforme aux normes européennes. La Commission a tenu à préciser que sa critique ne visait pas les membres actuels du Conseil supérieur de la justice, mais elle a souligné que les compétences de cette instance devaient être réduites plutôt qu'élargies puisqu'aucune disposition constitutionnelle ne garantissait l'équilibre de sa composition. Compte tenu de ce problème, des règles strictes d'incompatibilité devaient être appliquées aux membres du Conseil.

La Commission a estimé que le système envisagé pour la nomination et la révocation des juges posait des

problèmes fondamentaux malgré les améliorations apportées. Le rôle de la Verkhovna Rada en particulier était très problématique. Le système d'autonomie judiciaire était trop compliqué et les institutions étaient trop nombreuses.

Un certain nombre de questions découlaient directement de problèmes liés à la Constitution qui devait être révisée en profondeur. Parmi les principaux problèmes figuraient le rôle du parlement dans la nomination et la révocation des juges ainsi que le système compliqué d'autonomie judiciaire. D'autres problèmes avaient trait au pouvoir du chef de l'Etat de créer des juridictions, à la structure complexe de l'appareil judiciaire, à l'immunité trop vaste accordée aux juges, à la période d'essai de cinq ans à laquelle les juges étaient assujettis, à la prise en considération éventuelle par la Haute commission des qualifications, d'« autres documents », sans autre précision, et à la formation des juges.

Les autorités ukrainiennes ont réagi de manière positive malgré les critiques émises dans les avis. Le ministre de la Justice a inscrit une réforme des lois relatives au système judiciaire à son programme de travail. En réaction indirecte aux avis, le chef des Services secrets de l'Ukraine a, à sa demande, été démis de ses fonctions de membre du Conseil supérieur de la justice. Il est par ailleurs ressorti d'une mission récemment effectuée à Kiev que de fortes pressions étaient exercées sur les juges de la Cour suprême pour qu'ils démissionnent ou prennent leur retraite. La Cour européenne des droits de l'homme avait déjà fait référence aux avis dans l'arrêt qu'elle avait rendu le 9 décembre dans l'affaire *Bulanov et Kupchik c. Ukraine* (requêtes n^{os} 7714/06 et 23654/08).

Avis conjoint relatif à la loi portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine concernant la prévention de l'abus du droit de recours

Dans une lettre datée du 28 juin 2010, le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, M. Dick Marty, a demandé un avis relatif à la loi n° 2181-VI portant modification de certains actes législatifs concernant la prévention de l'abus du droit de recours. Cette loi a été adoptée par la Verkhovna Rada le 13 mai 2010. Elle est étroitement liée à la loi relative au système judiciaire et au statut des juges, car ces deux lois s'influencent mutuellement. La Commission a élaboré l'avis en coopération avec la Direction de la coopération de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe.

Dans son avis adopté lors de la session d'octobre 2010 (CDL-AD (2010) 029), la Commission de Venise a estimé qu'une partie des critiques de la loi résultait de la Constitution et concernait essentiellement la composition du Conseil supérieur de la justice, le nombre excessif de degrés de juridiction ou encore le rôle de la Verkhovna

Rada. Cela étant, plusieurs points préoccupants découlaient de la loi proprement dite, et concernaient essentiellement les quorums réduits au sein du Conseil supérieur de la justice et les larges pouvoirs de ce dernier. S'agissant de la révocation des juges, le rôle de ce Conseil n'était pas tout à fait clair et la question de la violation de serment semblait pouvoir faire l'objet d'abus.

Conférence sur « La justice pénale : la législation sur le parquet et le Code de procédure pénale »

La Commission de Venise a organisé, avec l'ambassade des Etats-Unis à Kiev, en mai 2010 à Kiev (Ukraine), une Conférence sur la législation sur le parquet.

L'avis de la Commission de Venise relatif à la loi et aux normes européennes concernant les procureurs a été examiné à cette occasion et les valeurs communes partagées par les Etats membres du Conseil de l'Europe ont été présentées au public qui comptait notamment des juges, des procureurs, des membres de la société civile et des experts dans le domaine.

Activités transnationales

60

Le Centre de la Commission de Venise sur la justice constitutionnelle favorise l'échange d'expériences et de jurisprudence par la publication du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*, la base de données CODICES et le Forum de Venise en ligne.

Bulletin de jurisprudence constitutionnelle

La Commission de Venise offre un certain nombre de services aux cours constitutionnelles et juridictions équi-

valentes, dont la publication du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, qui contient les résumés des décisions importantes prises dans les Etats membres et observateurs de la Commission de Venise. En 2010, trois numéros ordinaires ont été publiés. Le bulletin est très apprécié des cours, car il leur permet d'avoir des échanges réguliers au sujet de leur jurisprudence, échanges qui seraient autrement impossibles en raison d'obstacles linguistiques.

Base de données CODICES

Tous les numéros ordinaires et spéciaux du Bulletin figurent dans la base de données CODICES (<http://www.CODICES.coe.int>) qui, à la fin de 2010, comptait quelque 7 000 affaires. Les décisions de juridictions non européennes peuvent être ajoutées à la base si elles viennent de pays ayant le statut de membre à part entière, d'observateur ou de pays coopérant avec la Commission de Venise par l'entremise de partenaires régionaux (voir ci-dessous). La base de données CODICES permet de faire des recherches par texte ou par thème par l'intermédiaire du thésaurus systématique de la Commission qui est mis à jour une fois par an par le Conseil mixte de justice constitutionnelle.

Forum de Venise

Le Forum de Venise propose un système d'échange rapide d'informations entre les cours constitutionnelles et les 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 trois formes :

- une messagerie électronique classique permettant d'échanger des courriels, le Secrétariat jouant le rôle de modérateur ;
- un forum de discussion permettant aux représentants des cours d'envoyer directement leurs messages sur un site à accès restreint ;
- un nouveau forum
- , intitulé Venise-Monnet, consacré à des discussions académiques sur la jurisprudence, ouvert aux membres de la Commission, aux chercheurs, en particulier à ceux

de l'Association internationale de droit constitutionnel, et aux agents de liaison des cours constitutionnelles et des organes à compétences équivalentes.

Dans sa forme classique, le Forum est accessible aux cours des Etats 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 2010, les 38 demandes envoyées par l'intermédiaire du Forum ont donné lieu à des réponses d'une grande richesse.

Observatoire

Un Observatoire de la justice constitutionnelle a aussi été créé en 2010. Il donne des informations sur la jurisprudence adoptée par les cours constitutionnelles dans le cadre de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (voir ci-dessous). Ceci permet aux membres et aux Cours d'être informés des affaires les plus marquantes à très bref délai.

Rapport sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle

Au nom du Gouvernement allemand, M. Eberhard Kölsch, alors représentant permanent de l'Allemagne auprès du Conseil de l'Europe, avait demandé en 2009 à la Commission de Venise un avis sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle. Il précisait qu'« un tel avis pourrait contribuer utilement à promouvoir les voies de recours internes en cas de violation des droits de l'homme et aider ainsi à garantir l'efficacité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme ». Le rapport sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle a été adopté par la Commission à sa session de décembre 2010.

Dans son rapport, la Commission de Venise a déclaré que l'accès individuel à la justice constitutionnelle était important non seulement au niveau national pour assurer la protection des droits garantis par la Constitution mais aussi au niveau européen. Un aspect essentiel des requêtes individuelles devant la Cour constitutionnelle (ou une juridiction à compétences équivalentes) en cas de violation des droits de l'homme consistait à savoir si les voies de recours internes devaient avoir été épuisées conformément à l'article 35.1 de la Convention européenne des droits de l'homme avant qu'une personne puisse saisir la Cour européenne des droits de l'homme. L'examen de ce point était pertinent compte tenu du grand nombre d'affaires devant la Cour (quelque 140 000 à la fin de 2010) et de la nécessité de régler les problèmes relatifs aux droits de l'homme au niveau national avant de saisir la Cour de Strasbourg, comme indiqué au paragraphe 4 de la Déclaration d'Interlaken, qui insiste sur le caractère subsidiaire du mécanisme conventionnel. Il ressort des statistiques de la Cour européenne des droits de l'homme que les pays dans lesquels existe un méca-

nisme complet de requête constitutionnelle enregistrent un nombre inférieur de saisines de la Cour.

La Commission de Venise juge avantageux de *combiner l'accès direct et indirect*, créant ainsi un équilibre entre les différents mécanismes existants. Elle émet des réserves quant à l'*actio popularis* qui risque de surcharger la Cour.

Le rapport porte sur les divers filtres possibles (délais, épuisement des voies de recours, frais de justice, etc.) mais précise que ces filtres ne pouvaient être trop stricts si l'on veut que la protection des droits de l'homme soit effective.

La Commission a aussi analysé ce qu'il advenait d'un recours lorsqu'il avait été retiré ou que l'acte faisant l'objet du grief n'était plus valable. En pareils cas, la Commission estime que la Cour constitutionnelle doit disposer d'une certaine latitude pour agir dans l'intérêt public ou privé.

Une partie du rapport est consacrée aux effets des décisions de la Cour constitutionnelle qui peuvent être complexes et doivent être soigneusement définis pour que la Cour veille à ce que ses décisions aient un effet sur la protection des droits de l'homme sur le terrain.

Coopération régionale

62

La Commission de Venise a une approche régionale qui prend la forme d'une coopération avec des associations de cours constitutionnelles et de juridictions équivalentes en Europe et au-delà.

Conférence de l'Association des cours constitutionnelles et juridictions à compétences équivalentes d'Asie

La Commission de Venise a participé à la 7^e Conférence des juges de cours constitutionnelles asiatiques intitulée « Les lois électorales », organisée par la Cour constitutionnelle indonésienne avec le soutien de la Fondation Konrad Adenauer du 12 au 15 juillet 2010 à Djakarta (Indonésie).

Lors de cette conférence ont été examinés et présentés les systèmes électoraux et la toute dernière jurisprudence sur les contentieux électoraux et les recours. La conférence a aussi été l'occasion de lancer officiellement l'Association des cours constitutionnelles et juridictions à compétences équivalentes d'Asie dont le statut a été signé par des représentants de l'Indonésie, de la République de Corée, de la Mongolie, de la Thaïlande et de l'Ouzbékistan.

Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)

Les 18 et 19 novembre 2010, le chef de la Division de la justice constitutionnelle, M. Dürr, a participé au 7^e séminaire destiné aux correspondants nationaux de l'ACCPUF sur « Le fonctionnement de la cour constitutionnelle en période électorale » tenu à Paris (France). Lors de son intervention, il a présenté la base de données CODICES à laquelle contribuent les correspondants nationaux (agents de liaison). Il a aussi attiré leur attention sur le Code de bonne conduite en matière électorale qui peut aussi servir de document de référence aux cours et conseils constitutionnels non européens. Ce séminaire a aussi permis de préparer la contribution de l'ACCPUF au 2^e Congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle qui sera organisé à Rio de Janeiro en janvier 2011.

Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de jeune démocratie

Dans le cadre de sa coopération avec la Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de jeune démocratie, la Commission de Venise a coorganisé la XV^e Conférence internationale de Erevan sur « La sauve-

garde et la protection des droits constitutionnels de l'homme dans la pratique de la justice constitutionnelle, compte tenu des positions juridiques de la Cour européenne des droits de l'homme » à Erevan (Arménie) (voir également ci-dessus la partie sur l'Arménie).

Conférence des cours constitutionnelles européennes

A la demande de la Cour constitutionnelle roumaine, qui assure la présidence de la Conférence des cours constitutionnelles européennes, le Conseil mixte de justice constitutionnelle a décidé d'élaborer un bulletin spécial qui servira de document de travail au Congrès de 2011 de la Conférence sur le thème « La justice constitutionnelle : fonctions et relations avec les autres autorités publiques ».

Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle

A l'invitation de la Cour suprême du Nicaragua, le Secrétariat a participé à la VIII^e Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle intitulée « La justice constitutionnelle et les droits économiques et sociaux » qui s'est tenue du 7 au 9 juillet 2010 à Managua (Nicaragua). Les cours constitutionnelles et suprêmes des pays suivants : Andorre, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Espagne, Guatemala, Mexique, Panama, Pérou, Portugal et Uruguay y ont pris part.

Les participants ont aussi discuté du renforcement de la coopération entre les cours, de leur participation au deuxième congrès à venir de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle en janvier 2011 à Rio de Janeiro et du projet de statut de cette conférence.

Forum des présidents de cour d'Afrique australe

Conférence sur « Le maintien de l'indépendance du pouvoir judiciaire » et Assemblée générale annuelle du Forum des présidents de cour d'Afrique australe

Le Forum des présidents de cour d'Afrique australe a organisé, avec la Commission de Venise, une conférence sur « Le maintien de l'indépendance du pouvoir judiciaire » qui a été suivie de l'Assemblée générale annuelle du Forum les 13 et 14 août 2010 à Johannesburg.

La conférence a réuni les présidents de cour de 16 pays, des collaborateurs et un représentant de la Fondation Konrad Adenauer, soit 20 personnes au total. Les nouveaux présidents de cour du Botswana, des Seychelles et du Swaziland ont pris part à leur premier Forum des présidents. Les présidents de cour ont souhaité la bienvenue au juge en chef de Zanzibar, qui fait partie de la République unie de Tanzanie, en sa qualité de membre à part entière du Forum des présidents de cour d'Afrique australe.

Dans le cadre de la conférence, cinq points soulevés par plusieurs pays membres du Forum des présidents ont été examinés dans le détail, dont les risques de politisation du système judiciaire évoqués par le Lesotho. A ce sujet, les présidents de cour ont reconnu que les cours devaient continuer à résister à toute ingérence ou pression politique et ils ont insisté sur l'importance, pour les juges, de parler d'une seule voix dans les différentes instances. Les discussions ont aussi porté sur l'utilité des tribunaux commerciaux dans le système judiciaire moderne et sur l'informatisation du système judiciaire, notamment pour en renforcer l'efficacité, et sur la nécessité pour les Etats membres de mettre en commun leurs informations et leur expérience en la matière en passant par exemple par le

Forum de discussion de Venise. Il a aussi été question des menaces qui pèsent actuellement sur l'indépendance du système judiciaire ainsi que du rôle de la législation et du système judiciaire dans la prévention de la maltraitance à l'égard des enfants.

Les présidents de cour ont aussi fait part de leur soutien au deuxième Congrès à venir de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle qui aura pour thème « La séparation des pouvoirs et l'indépendance des cours constitutionnelles et juridictions équivalentes » (Rio de Janeiro, Brésil, janvier 2011).

Union des cours et des conseils constitutionnels arabes (UACCC)

En coopération avec l'Union des cours et des conseils constitutionnels arabes (UACCC) et la Cour suprême libyenne, la Commission de Venise a organisé un colloque international à l'occasion de la 13^e réunion de l'UACCC et de son 6^e Forum scientifique international.

Figuraient parmi les participants des membres de la Commission de Venise ainsi que des présidents et des juges des cours et des conseils arabes. Le colloque visait à analyser les différentes garanties constitutionnelles des droits de l'homme. La question du rapport entre le droit islamique et les constitutions nationales a été examinée et un lien a été établi entre les valeurs énoncées dans le Coran et les principes constitutionnels. Le débat a montré que les cours arabes suivaient avec intérêt la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Les débats ont aussi porté sur le renforcement de la coopération de la Commission de Venise avec l'Assemblée générale de l'Union des cours et des conseils constitutionnels arabes, qui a été organisée à l'occasion du Forum scientifique, et a décidé de créer un comité chargé

d'élaborer des amendements au statut de l'Union qui devraient lui permettre de travailler plus efficacement avec la Commission. L'Union a aussi confirmé son soutien à la création de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.

Conférence des cours constitutionnelles de langue portugaise

La Conférence des cours constitutionnelles de langue portugaise a saisi l'occasion de la première Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, organisée au Cap en janvier 2009, pour se réunir. Elle a tenu sa réunion inaugurale du 20 au 22 mai 2010 à Lisbonne (Portugal).

Son statut a été adopté lors de cette réunion. La conférence a insisté sur la coopération avec la Commission de Venise. Elle était présidée par le président de la Cour constitutionnelle du Mozambique et lors des discussions, il a été décidé que la prochaine réunion officielle se tiendrait au Mozambique en 2012 et qu'elle serait précédée d'un séminaire en Angola en 2011.

Organisation internationale de la francophonie (OIF)

En mai 2010, la Commission de Venise a participé au séminaire des réseaux institutionnels de l'OIF organisé à Paris à l'occasion du 10^e anniversaire de la Déclaration de Bamako. L'universalité des droits de l'homme, en tant que valeurs essentielles de la démocratie, et le rôle de l'OIF dans la promotion de ces valeurs ont été examinés et présentés. Les participants, qui venaient des pays membres de l'OIF, comptaient des experts, des juges, des représentants d'ONG et de la Cour pénale internationale, laquelle a toujours appuyé vigoureusement l'OIF.

L'OIF finance aimablement la traduction en français des contributions au Bulletin de jurisprudence constitutionnelle de ses Etats membres et observateurs.

Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle

La conférence a été l'occasion pour les cours de discuter de questions relatives à leur indépendance dans leurs rapports avec les autres pouvoirs de l'Etat, en particulier par rapport aux pressions exercées par le pouvoir exécutif ou par le pouvoir législatif, mais également parfois par les médias.

Le Congrès avait pour objet de permettre aux juges de prendre connaissance de situations rencontrées par leurs pairs d'autres pays, en particulier à l'heure où la justice constitutionnelle est en danger dans un certain nombre de pays. Renvoyer à des affaires analogues traitées dans d'autres pays peut accroître la légitimité d'une décision, ce qui peut être essentiel lorsqu'un juge pense que la décision ne sera pas appréciée par les autres pouvoirs de l'Etat. Discuter avec d'autres juges peut apporter un soutien moral pour rester fidèle à la Constitution, et ce même dans les cas difficiles.

Les discussions ont été axées sur l'indépendance de la cour constitutionnelle et des juridictions à compétences équivalentes en tant qu'institutions, sur l'indépendance constitutionnelle des juges et sur les modes opératoires des cours en tant que moyens de garantir leur indépendance. Elles ont montré que ces aspects étaient étroitement liés.

Les participants ont aussi discuté d'un projet de statut de la Conférence mondiale en tant qu'organe permanent, auquel il devrait être possible d'adhérer dans le courant de 2011.

Activités transnationales – Juridictions ordinaires

Rapport sur l'indépendance du système judiciaire

Partie I – L'indépendance des juges

Par une lettre datée du 11 juillet 2008, la présidente de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire a demandé un avis de la Commission de Venise sur « les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire ». La Commission de Venise a décidé d'élaborer deux rapports sur l'indépendance du système judiciaire, l'un consacré aux juges, l'autre aux procureurs.

Dans la première partie du rapport, examinée lors de plusieurs réunions de la sous-commission sur le pouvoir judiciaire, les normes européennes existantes dans ce domaine sont analysées de manière approfondie. Les ressources financières des juridictions, les règles de nomination des juges, la durée de leur mandat, la composition des conseils supérieurs de la magistrature, la répartition des affaires, le budget et les questions de personnel sont autant de questions traitées dans le rapport adopté lors de la session de mars 2010 (CDL-AD (2010) 004).

Le rapport a conclu que les Etats devraient respecter les normes suivantes afin de garantir l'indépendance judiciaire interne et externe :

- Les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance des juges devraient être inscrits dans la Constitution ou un texte équivalent. Ces principes sont les suivants : le pouvoir judiciaire est indépendant des autres pouvoirs de l'Etat ; les juges ne sont soumis qu'à la loi ; ils ne se distinguent que par leurs fonctions ; principe du juge naturel

ou légal préconstitué par la loi ; principe de l'inamovibilité des juges.

- Toutes les décisions concernant la nomination et la carrière professionnelle des juges devraient être fondées sur le mérite, évalué au moyen de critères objectifs dans le cadre de la loi.

- Les règles relatives à l'incompatibilité de la fonction judiciaire avec d'autres fonctions et à la récusation des juges sont une composante essentielle de l'indépendance judiciaire.

- Il est approprié, pour garantir l'indépendance de la magistrature, qu'un conseil de la magistrature indépendant joue un rôle déterminant dans les décisions relatives à la nomination et à la carrière des juges. Tout en respectant la diversité des systèmes juridiques, la Commission de Venise recommande aux Etats qui ne l'ont pas encore fait d'envisager de créer un conseil de la magistrature indépendant. La composition de ce conseil devrait, dans tous les cas, présenter un caractère pluraliste, les juges représentant une partie importante, sinon la majorité, de ses membres. A l'exception des membres de droit, ces juges devraient être élus ou désignés par leurs pairs.

- Les juges ordinaires devraient être nommés à titre permanent jusqu'à leur retraite. Dans le cas des juges, les périodes d'essai posent problème du point de vue de l'indépendance.

- Les conseils de la magistrature, ou les juridictions disciplinaires, devraient jouer un rôle déterminant dans les procédures disciplinaires. Il devrait être possible de faire appel des décisions des instances disciplinaires.

- Il faudrait garantir aux juges un niveau de rémunération conforme à la dignité de leur charge et à l'étendue de leurs missions.
- Les primes et les avantages en nature, dont l'attribution comporte un élément d'appréciation, devraient être supprimés progressivement.
- Concernant le budget de la justice, les décisions relatives à l'affectation de ressources financières aux tribunaux devraient être prises dans le plus strict respect du principe de l'indépendance judiciaire. Le système judiciaire devrait avoir la possibilité de donner son avis sur la proposition de budget soumise au parlement, éventuellement par l'intermédiaire du conseil de la magistrature.
- Les juges devraient jouir d'une immunité fonctionnelle – mais exclusivement fonctionnelle.
- Les juges ne devraient pas se retrouver dans une situation où leur indépendance ou leur impartialité puissent être mises en doute. C'est ce qui justifie les règles nationales concernant l'incompatibilité de la fonction judiciaire avec d'autres fonctions. C'est aussi pourquoi de nombreux Etats restreignent les activités politiques des juges.
- Les Etats peuvent établir que la fonction judiciaire est incompatible avec d'autres fonctions. Les juges ne doivent pas exercer de fonctions exécutives. Les activités politiques susceptibles de nuire à l'impartialité judiciaire ne doivent pas être autorisées.
- Les décisions de justice ne devraient pas être susceptibles d'être révisées en dehors des procédures d'appel, en particulier à la suite d'un recours formé par le ministère public ou tout autre organe de l'Etat après l'expiration du délai d'appel.
- Afin que des pressions indues ne viennent pas entraver le cours de la justice, il convient d'envisager d'appli-

quer le principe du « *sub judice* » en le formulant soigneusement de manière à assurer un juste équilibre entre la nécessité de protéger, d'une part, le cours de la justice et, d'autre part, la liberté de la presse et le débat public sur des questions d'intérêt général.

- Le principe de l'indépendance judiciaire interne implique que l'indépendance individuelle de chaque juge est incompatible avec une relation de subordination des juges dans l'exercice de leur activité juridictionnelle.

En application du principe du juge naturel ou légal préconstitué par la loi, l'attribution des affaires aux différents juges devrait être régie par des critères objectifs et transparents, établis à l'avance par la loi ou par un règlement spécial fondé sur la loi, comme le règlement du tribunal. Les exceptions devraient être motivées.

Partie II – Le ministère public

Sur la base de cette même demande, la Commission de Venise a adopté un deuxième rapport partiel consacré au ministère public (CDL-AD (2010) 040). Ce rapport met en évidence la diversité des systèmes existants et précise qu'aucun modèle unique ne s'applique à l'ensemble des pays. L'indépendance des procureurs est moins formelle et diffère, de par sa nature, de celle des juges.

Le rapport traite des compétences des procureurs et fait des distinctions, en particulier entre les systèmes qui suivent le principe de légalité et ceux qui suivent le principe d'opportunité. En conclusion, des recommandations portent sur la nomination et la révocation du procureur général et des procureurs de rang inférieur, sur les garanties nécessaires de non-ingérence du pouvoir exécutif dans les cas individuels de poursuites pénales et sur les règles visant à éviter que des instructions éventuellement illégales ne soient données à des procureurs en formation.

Pour garantir la non-ingérence, la Commission de Venise recommande ce qui suit :

- Lors de la procédure de désignation d'un procureur général, il conviendrait de consulter des personnes compétentes, comme des représentants de la communauté juridique (dont des procureurs) et de la société civile, sur les qualifications professionnelles des candidats.
- Dans les pays dans lesquels le procureur général est élu par le Parlement, le risque de politisation de la procédure de nomination pourrait être réduit si une commission parlementaire préparait l'élection.
- L'élection d'un procureur général à la majorité qualifiée pourrait être considérée comme permettant de dégager un large consensus sur ces nominations.
- Un procureur général devrait être nommé à titre permanent ou pour une période relativement longue sans pouvoir être reconduit dans ses fonctions à l'issue de cette période. La durée du mandat du procureur général ne devrait pas coïncider avec la législature.
- Si des dispositions doivent être prises pour que le procureur général occupe une autre charge (par exemple de juge) à l'expiration de son mandat, il faudrait le préciser clairement avant la nomination. Par ailleurs, aucune interdiction générale ne devrait empêcher un procureur général de postuler à d'autres fonctions publiques pendant ou après son mandat.
- Les motifs de révocation du procureur général doivent être prévus par la loi et un organe spécialisé devrait se prononcer sur la question de savoir s'ils sont suffisants.
- Le procureur général devrait avoir le droit de faire entendre sa cause équitablement lors d'une procédure de révocation, y compris devant le Parlement.

- Le procureur général ne devrait pas être responsable devant le Parlement dans les cas individuels de déclenchement ou non de l'action publique. La décision d'engager ou non des poursuites incombe au seul ministère public et non aux pouvoirs exécutif ou législatif. Toutefois, l'élaboration de la politique en matière de poursuites pénales semble être un domaine dans lequel le pouvoir législatif et le ministère de la Justice ou le gouvernement peuvent, à juste titre, jouer un rôle décisif.
- Le procureur général pourrait être tenu de soumettre un rapport public au Parlement de manière à rendre compte. Il devrait au besoin rendre compte, de manière transparente, des modalités d'application des instructions générales données par le pouvoir exécutif.
- Les principaux problèmes en matière de responsabilité (ou plutôt d'absence de responsabilité) se posent lorsque les procureurs décident de ne pas engager de poursuites. Si les personnes victimes d'actes criminels ne peuvent pas faire recours, le risque d'irresponsabilité est élevé.
- La contribution d'experts serait utile pour préparer la nomination de procureurs qualifiés, en dehors du procureur général.
- Les procureurs, à l'exception du procureur général, devraient être nommés jusqu'à leur retraite.
- Dans les procédures disciplinaires, le procureur concerné devrait avoir le droit d'être entendu.
- Il devrait être possible de faire un recours contre des sanctions disciplinaires devant une juridiction.
- La garantie prévue dans la Recommandation 2000 (19) contre les instructions qui sembleraient illégales n'est pas appropriée et devrait être étouffée, car elle n'empêche pas qu'une instruction présumée illégale soit donnée. Toute

instruction visant à infirmer le point de vue d'un procureur de rang inférieur devrait être motivée et en cas d'allegation d'instruction illégale, un tribunal ou un organe indépendant, un conseil de procureurs par exemple, devrait se prononcer sur la légalité de l'instruction.

- Les menaces de transfert peuvent être un moyen de faire pression sur les procureurs ; un procureur « désobéissant » peut aussi se voir dessaisi d'une affaire délicate. Il devrait être possible de faire un recours devant un organe indépendant, comme un conseil de procureurs.
- Les procureurs ne devraient pas jouir d'une immunité générale.
- Un procureur ne devrait pas être titulaire d'autres charges publiques, ni exercer d'autres fonctions publiques jugées inadaptées aux juges et il devrait éviter d'avoir des activités publiques incompatibles avec le principe d'impartialité qu'il se doit de respecter.
- Lorsqu'ils existent, les conseils de procureurs devraient se composer de procureurs de tous niveaux mais également d'autres acteurs, avocats ou spécialistes du droit par exemple. S'ils sont élus par le Parlement, les membres de ces conseils devraient l'être de préférence à la majorité qualifiée.

- Si les conseils de procureurs et les conseils supérieurs de la magistrature ne font qu'un, il conviendrait de veiller à ce que les juges et les procureurs ne puissent pas influencer sur leurs nominations et procédures disciplinaires respectives.
- Il est essentiel que la rémunération des procureurs soit proportionnée à l'importance des missions exercées si le système de justice pénale doit être efficace et juste.
- Un organe spécialisé, comme un conseil de procureurs, pourrait jouer un rôle important dans l'établissement des programmes de formation.
- Les actes des procureurs ayant des effets sur les droits de l'homme, comme la fouille ou la détention, doivent demeurer sous le contrôle des juges.
- Dans certains pays, une « tendance à favoriser les poursuites » semble conduire à une approbation quasi automatique de toutes les demandes des procureurs, d'où un risque non seulement pour les droits de l'homme des personnes concernées mais aussi pour l'indépendance de la justice dans son ensemble.
- Le ministère public devrait essentiellement se concentrer sur le domaine du droit pénal.



**La démocratie
par des élections
libres et équitables**

Activités par pays

Arménie

Réforme électorale

En 2008, la Commission de Venise a adopté un avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH sur le Code électoral de la République d'Arménie tel qu'amendé jusqu'en décembre 2007 (CDL-AD (2008) 023). Dans cet avis, elle soulignait qu'un certain nombre d'améliorations de la législation et de la pratique électorales demeuraient nécessaires, notamment en ce qui concernait les contentieux et les recours ainsi que l'équilibre au sein des commissions électorales. Un Groupe de travail sur la réforme électorale, composé de divers groupes politiques et membres de la société civile ainsi que de représentants de la communauté internationale, a été constitué en 2008. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont formulé, en 2009, des observations informelles sur la base de propositions de révision du Code électoral du groupe de travail susmentionné.

Les 22 et 23 novembre 2010, la Commission de Venise a participé, à Erevan, à un colloque sur les normes électorales intitulé « Le projet de code électoral de l'Arménie dans une perspective internationale ». Ce colloque était coorganisé par USAID, l'IFES, le Bureau de l'OSCE en Arménie, le Bureau du Conseil de l'Europe en Arménie, la délégation de l'Union européenne en Arménie, l'Assemblée nationale et la Commission électorale centrale de l'Arménie.

Ce symposium a rassemblé les divers acteurs impliqués en matière électorale en Arménie. Étaient ainsi représentés, outre les institutions organisatrices, les partis politiques, les ONG et les médias. Il a permis de débattre les principales questions à traiter dans le nouveau code électoral, à savoir : la gestion des élections, le financement des partis politiques et des campagnes et l'usage des ressources administratives, l'adjudication des recours et la prévention de la fraude électorale. A cette occasion, le président de la Commission des affaires juridiques de l'Assemblée nationale d'Arménie, Davit Harutyunyan, a indiqué qu'un groupe de travail réunissant les différentes forces politiques représentées à l'Assemblée nationale se devait se réunir afin de parvenir à un accord sur différentes dispositions du futur code électoral, dispositions encore très discutées, en particulier la composition de la future administration électorale.

Il est prévu qu'une demande d'avis soit adressée, début 2011, à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH sur le futur projet de nouveau code électoral, en vue d'un avis formel de la Commission.

Azerbaïdjan

Sessions de formation électorale

En vue des élections législatives du 7 novembre 2010, la Commission de Venise a organisé ou participé à plusieurs activités de formation.

1. Ce chapitre couvre les questions relatives aux élections et aux partis politiques.

Les 12-13 avril 2010, un membre du secrétariat de la Commission de Venise s'est rendu à Bakou pour rencontrer les représentants des autorités en charge de l'organisation des élections. Un plan détaillé a été établi incluant différentes activités à mettre en œuvre en vue des élections du 7 novembre 2010.

Les 7-8 juillet 2010, la Commission a organisé, avec la Commission électorale de l'Azerbaïdjan, un séminaire visant à former les membres des commissions électorales en matière de recours. Ce séminaire a rassemblé des représentants des groupes d'experts locaux chargés de traiter les recours électoraux. Il a permis de les sensibiliser non seulement aux dispositions révisées du code électoral concernant les recours électoraux, mais également aux pratiques d'autres pays. Les 24 et 25 septembre 2010, la Commission de Venise et les autorités de l'Azerbaïdjan ont organisé un autre séminaire consacré aux recours électoraux, destiné aux juges et aux avocats.

Du 29 juin au 1^{er} juillet, puis le 21 septembre 2010, la Commission de Venise a participé à des séminaires sur la liberté de réunion et la campagne électorale, organisés en coopération avec l'administration présidentielle de l'Azerbaïdjan, à l'intention des représentants des autorités locales et de la police.

A la demande de la Commission électorale centrale de l'Azerbaïdjan, la Commission de Venise a envoyé deux formateurs pour participer aux sessions de formation destinées aux représentants des commissions électorales territoriales qui ont eu lieu du 5 au 8 octobre 2010.

Assistance à une mission d'observation électorale

Dans le contexte des élections législatives du 7 novembre 2010, une délégation de la Commission de Venise a parti-

cipé, du 4 au 8 novembre 2010, en qualité de conseiller juridique, à une mission d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire en Azerbaïdjan. Sa tâche a consisté à donner des conseils à la délégation sur les aspects juridiques des élections.

Bélarus

Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements du Code électoral de la République du Bélarus adoptés jusqu'en 17 décembre 2009 (CDL-AD (2010) 012)

Le 18 mars 2010, la commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé un avis de la Commission de Venise sur les amendements qui venaient d'être apportés au Code électoral du Bélarus.

Un avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements du Code électoral de la République du Bélarus adoptés jusqu'au 17 décembre 2009 a été adopté par le Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise en juin 2010 (CDL-AD (2010) 012). D'après les conclusions de l'avis, les amendements apportent une réponse mitigée aux préoccupations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. Ils constituent un pas en avant pour remédier à certains manquements de la législation électorale, mais il est peu probable qu'ils résolvent le problème sous-jacent lié au fait que le cadre législatif électoral du pays ne permet toujours pas de garantir des élections véritablement démocratiques. Des problèmes majeurs demeurent, en particulier concernant l'indépendance des commissions électorales et les droits des observateurs d'élections.

Bosnie-Herzégovine

Réforme électorale

En 2010, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération sur les questions électorales avec la Bosnie-Herzégovine. Cette activité ne peut être prise en considération indépendamment de la question de la réforme constitutionnelle nécessaire pour mettre fin aux règles discriminatoires mises en évidence dans l'arrêt *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* du 22 décembre 2009 de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (affaire dans laquelle la Commission de Venise avait adopté un mémoire *amicus curiae*, CDL-AD (2008) 27).

C'est dans ce cadre que la Commission de Venise a pris part, le 28 janvier 2010 à Sarajevo, à une conférence sur l'impact de la Convention européenne des droits de l'homme sur la Constitution de la Bosnie-Herzégovine et le code électoral ».

Assistance à une mission d'observation électorale

Dans le contexte des élections législatives du 3 octobre 2010, une délégation de la Commission de Venise a participé, du 1^{er} au 4 octobre 2010, comme conseiller juridique, à une mission d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire en Bosnie-Herzégovine. Sa tâche a consisté à donner des conseils à la délégation sur les aspects juridiques des élections.

Bulgarie

Réforme électorale

Le 3 décembre 2010, le Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise un avis sur le code électoral unifié qui avait déjà été soumis en première lecture au

parlement bulgare. Un avis en la matière sera adopté en 2011.

Géorgie

Réforme électorale

A la suite d'une demande des autorités géorgiennes en date du 10 février 2010, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont rédigé un avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie tel que modifié jusqu'en mars 2010, qui a été adopté par le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise en juin 2010 (CDL-AD (2010) 013).

Cet avis conclut que, dans l'ensemble, les amendements apportés au Code électoral de la Géorgie en décembre 2009 et en mars 2010 constituent un progrès. Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de dispositions du Code actuel soulèvent de graves préoccupations ou des questions, car le texte du Code est ambigu ou peu clair dans certains domaines.

On peut citer les restrictions par trop rigoureuses à la capacité électorale active et passive des citoyens ; la formation de circonscriptions électorales compromettant le principe de l'égalité du suffrage ; l'absence de disposition permettant à des candidats indépendants de se présenter ; la condition de résidence excessive imposée aux candidats à des élections locales et les insuffisances de la procédure de recours.

Comme dans les avis antérieurs, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont réaffirmé qu'il était indispensable que la législation électorale soit mise en œuvre en toute bonne foi. Conformément aux recommandations d'avis antérieurs, le Parlement géorgien pourrait, au lieu d'adopter de nouveaux amendements au Code électoral

actuel, adopter un nouveau code à brève échéance, ce qui serait constructif. A la suite de ces recommandations, le parlement a engagé un nouveau processus de réforme électorale visant à adopter un nouveau code en 2011.

Assistance à la Commission électorale centrale

A la demande de la Commission électorale centrale de la Géorgie (CEC), un expert en matière électorale de la Commission de Venise a mené une mission d'assistance auprès de la CEC du 14 au 30 avril 2010 dans le contexte des élections locales à venir (30 mai 2010). Il a offert une assistance technique sur le mode de fonctionnement/la prise de décisions de la CEC ainsi qu'une assistance juridique sur la mise en œuvre du Code électorale pour élaborer des instructions et des décrets et sur le calendrier de préparation des élections à venir. Il a notamment conclu que les initiatives prises par les autorités géorgiennes pour améliorer la législation électorale allaient dans le sens de certaines des recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. La volonté déclarée d'engager un dialogue plus constructif dans la perspective des réformes futures a été jugée positive.

Kirghizistan

Assistance à la Commission électorale centrale

Dans le cadre de l'Initiative de la Commission européenne pour l'Etat de droit en Asie centrale, et suite à la demande de la délégation de l'Union européenne à Bichkek et des autorités kirghizes, deux experts sur les élections ont été déployés, à long terme, auprès de la Commission électorale centrale du Kirghizistan, pour l'assister dans la préparation des élections législatives du 10 octobre 2010. Le premier expert a été déployé du 12 au

26 août 2010 et le deuxième du 15 septembre au 15 octobre 2010.

Moldova

A la suite des élections législatives du 5 avril 2009 et des grandes manifestations qui ont suivi, et faute de majorité parlementaire pour élire le Président, de nouvelles élections législatives se sont tenues en juillet 2009. Comme le Président n'a pas été élu, la crise politique s'est poursuivie en 2010 et a conduit, en septembre 2010, à un référendum constitutionnel visant à élire directement le Président. Le référendum a été déclaré nul en raison du faible taux de participation. De nouvelles élections législatives ont donc été organisées en novembre 2010. Pendant toute cette période de crise institutionnelle, le Conseil de l'Europe, et plus particulièrement la Commission de Venise, ont joué un rôle particulier en aidant les autorités moldaves.

Réforme électorale

En mars 2010, des projets d'amendements au Code électorale moldave ont été rédigés et immédiatement soumis à la Commission de Venise. Dans un avis conjoint sur le projet de document de travail portant modification du Code électorale de la Moldova adopté par le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise en juin 2010 (CDL-AD (2010) 014), la Commission a conclu que l'adoption des projets d'amendements représenterait une amélioration du Code électorale, qui accroîtrait la qualité et l'intégrité du processus électorale. Ces amendements pourraient également renforcer la confiance de l'opinion publique à l'égard des institutions gouvernementales. Mis en œuvre en toute bonne foi et avec la volonté politique nécessaire, ils pourraient permettre de régler bon nombre de problèmes occasionnés par l'administration et le déroulement des élections précédentes.

Assistance à la Commission électorale centrale

A la demande de la Commission électorale centrale de Moldova (CEC), deux experts en élections de la Commission de Venise ont assisté la Commission électorale centrale à deux reprises dans le cadre de la préparation du référendum constitutionnel du 5 septembre 2010, du 2 au 13 août, puis du 19 août au 10 septembre 2010.

Dans ce cadre, la Commission de Venise a participé, le 24 août 2010, à un séminaire sur la résolution des litiges électoraux par les juges des tribunaux locaux.

Du 9 novembre au 10 décembre 2010, à la demande de la Commission électorale centrale de Moldova, un expert électoral a assisté la CEC dans la préparation des élections législatives anticipées du 28 novembre 2010.

Assistance à des missions d'observation électorale

Dans le cadre du référendum constitutionnel du 5 septembre 2010, la Commission de Venise a assuré, du 3 au 6 septembre 2010, une assistance juridique à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Dans le contexte des élections législatives du 28 novembre 2010, une délégation de la Commission de Venise a participé, du 25 au 29 novembre 2010, comme conseiller juridique, à une mission d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire. Sa tâche a consisté à donner des conseils à la délégation sur les aspects juridiques des élections.

Sessions de formation électorale

A la demande de la Commission électorale centrale de Moldova et dans le cadre du Plan d'action entre le Conseil de l'Europe et la Moldova en vue des élections législatives anticipées du 28 novembre 2010, la Commission de Venise

a pris part, les 15 et 16 octobre 2010 à Chisinau, à un programme de formation des présidents et secrétaires des commissions électorales de district du pays. Du 22 au 26 novembre 2010, elle a participé à une session de formation des observateurs spécialisés dans l'observation à court terme.

Les 6 et 7 novembre 2010, la Commission de Venise a participé à une session de formation pour les observateurs nationaux à court terme, dans le cadre des élections législatives anticipées du 28 novembre 2010.

Suite donnée à l'avis sur les amendements au Code électoral moldove (CDL-AD (2008) 022).

La Commission de Venise a été informée de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 27 avril 2010 dans l'affaire *Tănase c. Moldova* (requête n° 7/08). Cette affaire concernait l'impossibilité pour les ressortissants moldoves qui avaient une autre nationalité et qui n'avaient pas engagé de procédure de renonciation à cette autre nationalité de siéger au Parlement après avoir été élus. La Cour a statué à l'unanimité que cette interdiction était injustifiée et portait atteinte à la Convention européenne des droits de l'homme (article 3 du Protocole n° 1 – droit à des élections libres). La Cour s'était reportée à l'avis de la Commission de Venise sur les amendements au Code électoral moldove qu'elle approuvait en substance. Les autorités moldoves avaient déjà appliqué la décision antérieure de la Chambre et supprimé les dispositions contestées du Code électoral.

Monténégro

Réforme électorale

A la suite d'une demande du Président du Parlement monténégrin, le Conseil des élections démocratiques et la

Commission de Venise ont adopté, en juin 2010, un avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi portant modification de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du Parlement du Monténégro, modifiée en juillet 2006 (CDL-AD (2010) 023).

Lorsqu'il est devenu membre du Conseil de l'Europe en 2007, le Monténégro s'est engagé à réviser la loi électorale pour l'harmoniser avec la nouvelle Constitution. La Constitution dispose que « les personnes appartenant à des nations minoritaires et à d'autres groupes nationaux minoritaires ont [...] le droit de représentation authentique au Parlement de la République du Monténégro et dans les conseils de l'autonomie locale, où elles représentent une part importante de la population selon le principe de la discrimination positive ».

Le projet de loi instaure un système de représentation « authentique » des minorités fondé sur les principes suivants : la discrimination positive est étendue à l'ensemble des groupes minoritaires (et pas seulement aux Albanais comme dans le passé) ; non seulement les partis politiques et les coalitions, mais aussi les groupes d'électeurs peuvent présenter des listes de candidats ; des mesures de discrimination positive de deux types différents sont prévues pour les groupes minoritaires importants et pour ceux qui sont de taille réduite (moins de 2 %) ; la déclaration d'appartenance à un groupe minoritaire est purement volontaire : aucun plafond numérique n'interdit à un groupe national de bénéficier des mesures de discrimination positive prévues par la loi (les listes de Monténégrins et de Serbes sont libres de déclarer qu'elles représentent un groupe minoritaire) ; les voix données à une certaine minorité ne sont pas perdues ; il n'y a pas de siège réservé : pour obtenir un siège, il faut avoir eu un certain nombre de voix ; dans certaines conditions toute-

fois, un siège est garanti aux minorités les plus faibles, pour autant qu'elles aient atteint un seuil donné.

En conclusion, les modifications apportées étaient positives. Elles amélioraient le scrutin du point de vue technique et renforçaient la protection de droits fondamentaux, comme le droit à la non-discrimination. Le projet de loi prévoyait le recours à un modèle uniforme pour toutes les minorités nationales ou les groupes nationaux minoritaires, sans sièges réservés. Il était toutefois jugé utile de détailler les dispositions proposées pour en faciliter la compréhension et l'évaluation, car les rapports entre le projet de loi et d'autres textes législatifs étaient extrêmement complexes.

Certaines améliorations concernant d'autres aspects de la loi électorale s'imposaient, en particulier la suppression de la durée de résidence pour les élections nationales et sa réduction à six mois pour les élections locales.

Norvège

Législation électorale

Le ministère norvégien des collectivités locales et du développement régional a demandé à la Commission de Venise d'examiner les aspects du système électoral norvégien ayant trait à la résolution des litiges électoraux. La demande visait plus spécifiquement à évaluer les dispositions relatives à l'examen des recours et à la validation des élections, ainsi que la manière dont celles-ci s'inscrivent dans les obligations internationales de la Norvège. Cette demande fait partie des initiatives prises par la Norvège pour donner suite aux recommandations formulées dans le rapport final du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur sa

mission d'évaluation des élections législatives du 14 septembre 2009.

En décembre 2010, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté l'avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH sur la législation électorale de la Norvège (CDL-AD (2010) 046).

La Constitution et la loi électorale norvégiennes prévoient que le Parlement est compétent pour les recours concernant le droit de vote dans le cas des élections législatives. La loi électorale dispose que la Commission électorale nationale est compétente pour les autres recours. La législation ne prévoit pas un droit de recours ultérieur devant un tribunal.

L'avis relève que la Norvège a une longue tradition d'élections démocratiques, qui jouit d'un niveau élevé de confiance publique. Le droit norvégien actuel relatif à la résolution des litiges électoraux repose sur des traditions constitutionnelles et légales qui maintiennent une séparation des pouvoirs afin de garantir la souveraineté du Parlement. Cependant, le système de recours en matière électorale n'est pas pleinement conforme aux normes et engagements internationaux de la Norvège ni aux bonnes pratiques internationales. Pour se conformer aux normes et engagements internationaux, la Norvège devrait intégrer le pouvoir judiciaire dans le processus de résolution des litiges électoraux. Elle devrait accorder à une juridiction le pouvoir de statuer en dernier ressort sur tous les recours électoraux. En outre, la validation définitive des élections devrait inclure la possibilité de saisir un organe judiciaire de haut niveau, comme la Cour suprême. Enfin, il serait utile, d'après les bonnes pratiques, de fixer des délais pour les recours.

Serbie

Référendum et initiative populaire

Suite à la demande du ministre serbe de l'Administration publique et de l'Autonomie locale, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté, en mars 2010, un avis sur le projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire de la Serbie daté du 15 octobre 2009 (CDL-AD (2010) 006).

De manière générale, il a été estimé que le projet était conforme aux principes du patrimoine électoral européen ; il suivait en particulier un certain nombre de recommandations spécifiques qui sont inscrites dans le Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise.

Cependant, l'avis a conclu que le projet de loi méritait d'être revu notamment quant à sa structure, car il manquait de clarté sur un certain nombre de points. Parmi les questions qui méritaient d'être revues, figuraient notamment les quorums (en vue de leur suppression), les recours qui devraient pleinement garantir la protection des droits des citoyens, la définition de la composition des commissions référendaires et des bureaux électoraux ainsi que la définition des effets du référendum « consultatif ».

Projet de loi sur le financement des activités politiques

A la demande du ministère de la Justice de la République de Serbie, la Commission de Venise a préparé, conjointement avec l'OSCE/BIDDH, un avis sur le projet de loi de la République de Serbie sur le financement des activités politiques. Cet avis a été adopté par la Commission de Venise en décembre 2010 (CDL-AD (2010) 048).

Le système de financement des activités politiques en Serbie proposé par le projet constitue un progrès vers la création d'un système moderne et global de financement des partis politiques en Serbie, traitant à la fois du financement public et du financement privé. Le projet tient largement compte des recommandations du Conseil de l'Europe et de l'OSCE en la matière. Le projet d'avis émet néanmoins un certain nombre de recommandations. En particulier, il invite les autorités serbes à modifier le texte afin que des mesures de prévention des abus soient prises plutôt que des sanctions ; que la participation, notamment des femmes, soit promue ; que les règles en matière de contrôle et de transparence soient étendues aux acteurs politiques non représentés au Parlement. Enfin, le régime des sanctions devrait être complété, afin que celles-ci soient à la fois dissuasives et proportionnées. La loi dresse en effet une liste de sanctions mais ne différencie aucunement entre les violations graves et mineures.

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

Vote des résidents à l'étranger

Les 17 et 18 mars 2010, la Commission de Venise a participé à Skopje à une réunion de réflexion sur le vote des résidents à l'étranger, organisée par le groupe de travail gouvernemental sur le vote à l'étranger. Cette réunion fait suite à l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », adopté en juin 2009 (CDL-AD (2009) 032), qui était largement consacré aux nouvelles dispositions sur le vote à l'étranger.

Ukraine

Assistance à des missions d'observation de l'Assemblée parlementaire

Dans le contexte des élections présidentielles des 17 janvier et 7 février 2010, une délégation de la Commission de Venise a participé, du 14 au 18 janvier, puis du 5 au 9 février, comme conseiller juridique, aux missions d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire. Sa tâche a consisté à donner des conseils à la délégation sur les aspects juridiques des élections.

Réforme électorale

Lors de sa session d'octobre 2009, la Commission de Venise avait adopté un avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH sur la loi portant modification de certaines dispositions législatives relatives à l'élection du Président de l'Ukraine, adoptée par la Verkhovna Rada d'Ukraine le 24 juillet 2009 (CDL-AD (2009) 040). Il était estimé dans cet avis que la loi adoptée présentait de très nombreuses lacunes. Les amendements à la loi comprenaient un certain nombre de dispositions qui témoignaient d'une régression de la législation électorale sur certains points. Entre autres problèmes, la loi adoptée comprenait des amendements restrictifs qui remettaient en cause la possibilité de contester les résultats électoraux et portaient atteinte au droit des citoyens, des partis et d'autres parties prenantes d'exercer un recours efficace en cas de violations. Par la suite, la Cour constitutionnelle avait déclaré un certain nombre de ces amendements inconstitutionnels, mais certaines questions importantes étaient demeurées non réglées, comme les délais pour faire recours ou l'interdiction d'observateurs nationaux non partisans. De plus, la législation électorale avait été modifiée entre les deux tours de l'élection

présidentielle de janvier-février 2010, ce qui de nouveau était contraire aux normes internationales. La Commission de Venise a donc poursuivi sa coopération avec les autorités ukrainiennes en vue de l'adoption d'un code électoral unifié. Le 28 avril 2010, elle a pris part à une table ronde sur un code électoral unifié.

A la demande du Président du Parlement de l'Ukraine, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté, en décembre 2010, un avis sur le projet de code électoral de l'Ukraine, présenté par plusieurs députés (CDL-AD (2010) 047). La Commission a estimé que ce texte, intégrant un bon nombre de recommandations des organisations internationales, était un important pas en avant dans le processus de réforme électorale en Ukraine. Certaines améliorations étaient certes nécessaires, et devaient pouvoir être discutées dans la suite du processus. La Commission a salué en particulier l'engagement des autorités ukrainiennes à réformer la législation électorale et à adopter un code électoral qui unifiera toute la législation électorale de l'Ukraine.

Les activités de coopération avec les autorités ukrainiennes en vue de la rédaction d'un code électoral unifié se poursuivront en 2011. La Commission espère que le groupe de travail sur le droit électoral établi par le Président de l'Ukraine sera largement ouvert à l'opposition et à la société civile et qu'il tiendra dûment compte du projet du code examiné par la Commission et des recommandations y relatives.

Suite donnée à l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE sur la loi portant modification de certaines dispositions législatives relatives à l'élection du Président de

l'Ukraine, adoptée par la Verkhovna Rada d'Ukraine le 24 juillet 2009 (CDL-AD (2009) 040).

Le projet d'avis portait sur des amendements apportés en juillet 2009 qui avaient été considérés comme un recul. La Cour constitutionnelle avait déclaré plusieurs de ces amendements inconstitutionnels. Certains problèmes importants demeuraient non réglés comme les délais pour faire recours ou l'interdiction d'observateurs nationaux non partisans. De plus, la législation électorale avait été modifiée entre les deux tours, ce qui était contraire aux normes internationales. Cette situation n'avait guère influé sur le processus électoral – ce dont il fallait se féliciter – mais l'Ukraine n'en devait pas moins adopter un code électoral unifié. La Verkhovna Rada avait créé un groupe chargé de travailler sur cette question, mais ce dernier n'avait pas encore débuté ses travaux. La Commission de Venise a poursuivi sa collaboration avec les autorités ukrainiennes en la matière en 2010.

Royaume-Uni

Code de conduite pour les observateurs d'élections

Suite à une demande de la Commission électorale du Royaume-Uni, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté, en décembre 2010, un avis sur le Code de conduite pour les observateurs d'élections (*Code of practice for electoral observers*) élaboré par cette Commission (CDL-AD (2010) 045).

La Commission souligne à la fois l'excellente initiative de la Commission électorale du Royaume-Uni quant à l'élaboration d'un code de conduite destiné aux observateurs d'élections, visant à clarifier la législation électorale pour les destinataires du code, et la qualité des lignes directrices qu'il contient. Le Code de conduite est très largement conforme aux standards internationaux.

Le Code octroie les mêmes droits aux observateurs nationaux et internationaux. Parmi les recommandations les plus importantes, l'avis propose de prolonger la période d'observation, qui est limitée dans le code au jour du scrutin. Il est également recommandé de prévoir une

procédure de recours en cas de révocation d'observateurs. Enfin, dans l'hypothèse où le président d'un bureau de vote doit limiter le nombre d'observateurs présents pour une question de bonne gestion du scrutin, un équilibre politique adéquat doit être trouvé.

Activités transnationales

Etudes et rapports

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.

Suite à l'adoption d'un premier rapport sur la question en 2008 (CDL-AD (2008) 037), la Commission a rédigé un deuxième texte examinant plus en détail les effets des différents droits nationaux, qui a été adopté par le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise en mars 2010 (CDL-AD (2010) 007).

Les principaux points soulevés dans le rapport sont les suivants :

Objectifs des élections

Les élections servent non seulement à choisir des députés qui représentent le peuple, mais elles sont aussi et peut-être surtout un moyen pour le peuple de désigner indirectement mais effectivement un Premier ministre ainsi que les membres de son équipe ; un quorum raisonnable peut se justifier pour garantir ces objectifs.

Recherche de l'équilibre

La plupart des législations électorales fixent des seuils pour éviter la dispersion, mais à partir de quand un quorum devient-il excessif ? Dans les démocraties bien établies, le seuil de 3 % recommandé par l'Assemblée parlementaire peut être considéré relativement faible ; le rapport propose 3 à 5 %. Un seuil supérieur (mais inférieur à 10 %) est recommandé pour les démocraties nouvelles dont le système de partis est en cours de formation.

Loyauté du système

L'important est que les règles électorales en la matière soient claires et facilement assimilables par les acteurs, c'est-à-dire les partis et les électeurs, pour qu'ils puissent ajuster leur comportement aux conséquences de ces règles. Par exemple si des circonscriptions ont moins de 10 sièges, il y a très peu de chances d'obtenir l'un des sièges avec 5 % des voix.

Plus généralement, il est illusoire de vouloir tendre vers un système électoral uniforme dans tous les pays du Conseil de l'Europe. La solution peut être de fixer des limites, en fonction des considérations ci-dessus et de laisser à chaque pays le soin de savoir quel système est le mieux adapté à sa situation, compte tenu de son histoire

et de son système de partis, et le mieux à même d'assurer un équilibre satisfaisant entre deux exigences à concilier, celle de la représentativité et celle de la gouvernabilité.

A la même session, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté, à l'attention du Comité des Ministres, des observations sur la Recommandation 1898 (2010) de l'Assemblée parlementaire sur « Les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » (CDL (2010) 030), dans lesquelles il est précisé ce qui suit :

« La Commission signale que ses propres travaux l'amènent à considérer que la question des seuils électoraux comprend non seulement celle du seuil explicite mais aussi celles des seuils implicites (naturels) que comprend la législation électorale.

La Commission considère que la grande variété des dispositions nationales rend difficile l'élaboration de normes européennes autres que très générales. Elle est néanmoins prête à réfléchir à cette possibilité si l'Assemblée le souhaite. »

Impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique

A la demande de la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise a rédigé un rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique, qui a été adopté par le Conseil des élections démocratiques en mars 2009 et par la Commission de Venise en juin 2009 (CDL-AD (2009) 029).

En mars 2010, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté à l'attention du Comité des Ministres des observations sur la Recommandation

1899 (2010) de l'Assemblée Parlementaire « Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux » (CDL (2010) 031), où les éléments essentiels suivants sont rappelés :

« Il faut être conscient d'une part que toute une série de facteurs socio-économiques, culturels et politiques peuvent gêner ou faciliter l'accès des femmes au parlement ; et d'autre part, que le système électoral peut poursuivre d'autres buts que la promotion de la représentation des femmes, notamment permettre la formation de majorités gouvernementales stables et veiller à conserver un rapport étroit entre l'électeur et son représentant. Certains objectifs étant antagonistes, aucun système électoral ne répond complètement à toutes les exigences. Le caractère approprié d'un système dépend donc des objectifs politiques dont la poursuite apparaît prioritaire dans un contexte socioculturel et politique particulier. »

Egalité d'accès aux élections locales et régionales

En juin 2010, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté, à l'attention du Comité des Ministres, des observations sur la Recommandation 273 (2009) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe intitulée « L'égalité d'accès aux élections locales et régionales » (CDL-AD (2010) 021). La Commission de Venise a attiré l'attention sur les documents qu'elle a élaborés dans le sens de la recommandation du Congrès, et notamment sur les passages pertinents du Code de bonne conduite en matière électorale, relatifs à la participation des femmes aux élections, au droit de vote des étrangers sur le plan local, à l'information dans les langues des minorités nationales, à l'accès aux médias ou au financement des partis politiques.

Calendrier et inventaire des critères politiques d'évaluation d'une élection

Depuis 2009, le Conseil des élections démocratiques a travaillé sur un document intitulé « Calendrier et inventaire des critères politiques d'évaluation d'une élection ». Ce rapport vise à analyser les conditions préalables à l'organisation d'élections libres et équitables, ainsi que les mesures possibles pour assurer la confiance des électeurs dans le système et l'observation des élections par des observateurs nationaux.

Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté le rapport à la session de juin 2010 (CDL-AD (2010) 037).

Les conclusions du rapport sont les suivantes. Les élections ne sont pas seulement des questions techniques. La procédure électorale fait partie d'un pacte entre les citoyens et l'Etat qui les représente. Les élections sont révélatrices de la manière dont un Etat traite et respecte les citoyens par tout un ensemble d'institutions et de procédures. A son tour, la qualité d'une élection découle de la qualité de la procédure et elle reflète généralement le niveau de démocratie d'une société. La meilleure manière de juger politiquement une élection consiste à apprécier dans quelle mesure les principes d'une élection démocratique sont respectés et mis en œuvre dans un Etat.

Dans ce contexte, si un Etat accepte de soumettre une élection à un contrôle international, cette attitude est de bon augure pour les perspectives de renforcement de sa démocratie. En revanche, le fait qu'un Etat soit réticent à inviter des observateurs internationaux à ses élections constitue en soi un critère qui doit faire naître de sérieuses préoccupations et donner lieu à un suivi par des institutions internationales, même si l'Etat n'a aucune obligation

juridique d'inviter des observateurs internationaux. Par ailleurs, une élection marquée par des violations systématiques et flagrantes sur une grande échelle remet en cause la légitimité des élus, alors que la légitimité est l'élément le plus précieux d'élections véritablement libres et équitables.

Fraude électorale

Le Conseil des élections démocratiques a décidé d'élaborer un rapport sur les possibilités de fraude électorale basée sur une manipulation de chiffres. En effet, les missions d'observation électorale, notamment, constatent régulièrement des situations suspectes qui peuvent faire l'objet d'une appréciation chiffrée, mais cela n'a pas été examiné de manière systématique.

Le rapport sur les possibilités de fraude électorale basée sur une manipulation de chiffres (CDL-AD (2010) 043) a été adopté par le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise en décembre 2010. Après avoir distingué inexpérience et fraude (tromperie intentionnelle), il met l'accent sur les fraudes possibles qui peuvent être détectées par des moyens statistiques. Ces fraudes touchent en particulier l'inscription des électeurs, la participation et l'absence de concordance entre les résultats à différents stades du processus électoral. Le rapport examine ensuite les aspects d'un processus électoral essentiels pour prévenir une fraude possible sur la base des chiffres - la transparence du processus, la responsabilité de l'ensemble des représentants de l'Etat intervenant dans l'organisation d'une élection et la confiance du public à l'égard du processus.

Le rapport parvient aux conclusions suivantes :

- La détection et la prévention de fraudes possibles sur la base d'une manipulation des chiffres exigent une

connaissance approfondie des dispositions juridiques ayant une incidence sur le résultat des élections, en particulier lorsque le choix des électeurs donne lieu à de faibles marges ;

- La fraude concernant l'inscription des électeurs exige des ressources importantes ; c'est pourquoi les questions liées aux chiffres potentiellement incorrects concernant le nombre d'électeurs inscrits sont plus susceptibles de se poser en raison d'un manque de compréhension du système d'inscription des électeurs et d'un manque de professionnalisme des autorités responsables qu'en raison d'une fraude intentionnelle ;
- Les méthodes les plus efficaces pour lutter contre la fraude sur la base d'une manipulation des chiffres proviennent de la transparence du processus électoral et
- il faut toujours établir une distinction entre la fraude possible et le manque d'expérience de l'administration électorale ; les allégations raisonnables de fraudes commises ne devraient être faites qu'après un examen approfondi des circonstances à prendre en considération.

Vote à l'étranger

Le Conseil des élections démocratiques a décidé d'examiner la question du droit de vote des citoyens à l'étranger. Cette question est en effet d'actualité en Europe, notamment après la dissolution de l'URSS et de la Yougoslavie, qui a fait fortement augmenter le nombre de personnes résidant à l'étranger.

Sur la base d'une étude comparative de la situation dans les Etats membres de la Commission de Venise, un premier rapport a été préparé, qui se consacre essentiellement au droit de suffrage actif (et non à l'éligibilité). Il faut d'abord savoir si, en principe, le droit de vote est réservé aux résidents. Cela n'est plus le cas que dans une minorité

des Etats concernés. Parmi les principales questions figure celle de savoir qui est titulaire du droit de vote, s'il faut avoir résidé dans le pays ou si une absence de longue durée entraîne la perte de ce droit. Il faut aussi déterminer pour quelles élections les citoyens expatriés ont le droit de vote. En général, celui-ci est davantage ouvert pour les élections nationales que pour les élections à un niveau inférieur. Ensuite, il faut établir les modalités de vote (au consulat, ou, de manière à obtenir davantage de participation, par correspondance, par procuration, par Internet).

La Commission de Venise poursuivra l'étude de la question du vote des citoyens à l'étranger en 2011.

Participation des personnes handicapées aux élections

En 2010, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération avec le Comité d'experts relatif à la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique (CAHPAH-PPL). En particulier, elle a participé le 26 mai 2010 à la troisième réunion de ce Comité. Elle a conseillé le Comité sur le plan juridique, notamment en vue de l'élaboration de recommandations visant à améliorer la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique.

En octobre 2010, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté une déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale relative à la participation des personnes handicapées aux élections (CDL-AD (2010) 036), qui est basée sur les propositions du CAHPAH et met l'accent sur les moyens de garantir effectivement le suffrage universel, égal, libre et secret pour les personnes handicapées.

Suite à une demande de la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission pour-

suivra ses travaux sur les droits électoraux des personnes handicapées en 2011.

Lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur les partis politiques

En 2009, la Commission avait participé à deux réunions avec l'OSCE/BIDDH en vue de rédiger des lignes directrices sur la législation relative aux partis politiques. Cette coopération s'est poursuivie en 2010. L'OSCE/BIDDH a en particulier organisé les 17 et 18 février 2010 à Bruxelles une table ronde sur l'interdiction des partis politiques et sur les mesures analogues ainsi que sur le rôle des partis politiques dans les élections. En octobre 2010, à la suite de l'examen de la sous-commission sur les institutions démocratiques, la Commission a adopté les lignes directrices sur la réglementation des partis politiques élaborées avec l'OSCE/BIDDH. Ce document (CDL-AD (2010) 024) s'inspire en particulier de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; des lignes directrices déjà adoptées par la Commission de Venise dans le domaine des partis politiques, comme les lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues (CDL-INF (2000) 001) ; les lignes directrices et le rapport sur le financement des partis politiques (CDL-INF (2001) 008) ; le rapport sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques (CDL-AD (2004) 004) et le Code de bonne conduite en matière de partis politiques (CDL-AD (2009) 021) et sur des documents de l'OSCE, notamment le document de Copenhague de 1990.

Les lignes directrices complètent les recommandations et les codes de bonne conduite existants sans remplacer les documents relatifs aux partis politiques précédemment adoptés par la Commission de Venise. Elles portent sur de

nombreuses questions relatives aux partis politiques, comme la liberté d'association des partis politiques ; le fonctionnement interne des partis ; les structures et les activités des partis ; le financement des partis politiques et le contrôle des partis politiques. Elles mettent l'accent sur les principes fondamentaux de légalité, de proportionnalité, de non-discrimination et de pluralisme politique et sur le droit à un recours effectif en cas de violation des droits ainsi que sur la transparence.

Conférences et séminaires

7^e Conférence européenne des administrations électorales « Chaque voix compte » (Londres, 22-23 juin 2010)

La 7^e Conférence européenne des administrations électorales – « Chaque voix compte » – a été organisée par la Commission de Venise en coopération avec la Commission électorale du Royaume-Uni les 22 et 23 juin 2010. Parmi les questions abordées lors de la conférence figuraient les élections récentes dans les Etats membres ainsi qu'une série de questions concernant les moyens propres à accorder aux intérêts des électeurs l'importance qu'ils méritent lors de la planification et de la gestion des élections et des systèmes électoraux.

Une cinquantaine de participants des administrations électorales des pays ci-après ont pris part à la conférence : Allemagne, Arménie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Espagne, Finlande, Kirghizistan, Lituanie, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République slovaque, Royaume-Uni, Fédération de Russie, Suède et Ukraine, ainsi que des membres de la Commission de Venise et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et des représentants de la Direction générale de la démocratie et des affaires poli-

tiques et de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe.

L'OSCE/BIDDH, l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation des Etats américains étaient aussi représentés.

La conférence a été ouverte par M^{me} Jenny Watson, présidente de la Commission électorale du Royaume-Uni, M. Jeffrey Jowell, membre de la Commission de Venise, et M. Thomas Markert, secrétaire de la Commission de Venise.

Ont prononcé des allocutions M. Keith Whitmore, membre du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, membre du Conseil des élections démocratiques ; M. Konrad Olszewski, ancien chef adjoint du Département des élections de l'OSCE/BIDDH ; M. Dovydas Vitkauskas, consultant en droit européen des droits de l'homme, et M. Andrew Scallan, directeur de l'Administration électorale, Commission électorale du Royaume-Uni.

La conférence a discuté de la manière de veiller à ce que « Chaque voix compte » par rapport aux trois grands domaines suivants : la modernisation électorale ; l'accessibilité et le caractère participatif du processus électoral, et le professionnalisme des administrations électorales. Elle a adopté un certain nombre de recommandations à l'attention des administrations électorales et des décideurs, notamment pour les aider à comprendre les besoins des électeurs et à y répondre.

Contentieux électoral

A l'invitation de l'OSCE/BIDDH, des représentants de la Commission de Venise ont participé à une réunion d'experts chargés de réactualiser le Manuel de l'OSCE/

BIDDH adopté en 2000 et consacré au contentieux électoral dans ses pays membres. La réunion a eu lieu les 15-16 février 2010 à Varsovie. Les recommandations élaborées au cours de cette réunion permettront de préparer une version mise-à-jour de cette publication.

Sincérité et démocratie

La Commission de Venise est intervenue dans un colloque universitaire organisé, le 29 janvier 2010, par l'Université française d'Aix-Marseille III « Paul Cézanne » sur le thème de « sincérité et démocratie ». Le représentant de la Commission de Venise est intervenu sur le thème « sincérité et élections – perspective européenne ».

Colloque sur « L'évolution de la législation électorale annexe en Europe »

Le 11 juin 2010, la Commission de Venise a pris part au troisième colloque italo-polonais sur les changements institutionnels intitulé « L'évolution de la législation électorale annexe en Europe ». Un représentant de la Commission a fait un discours d'orientation sur « Le système constitutionnel des partis dans les démocraties anciennes et nouvelles ».

Conférence annuelle de l'Association des administrateurs d'élections de l'Europe centrale et orientale (ACEEEO)

La Commission de Venise a été représentée à la Conférence annuelle de l'ACEEEO sur « L'établissement de listes électorales exactes » (Tbilissi, 9-11 septembre 2010). Elle a en particulier formulé des observations au sujet du projet de manuel sur « L'établissement de listes électorales exactes dans les démocraties en transition » préparé dans le cadre de l'ACEEEO.

VOTA, base de données électorales 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 contient la législation électorale des Etats membres de la Commission et d'autres Etats participant aux travaux de cette dernière. Plus de 100 textes de loi d'une cinquantaine de pays ainsi que les avis de la Commission de Venise en

matière électorale sont disponibles en anglais et en français (<http://www.venice.coe.int/VOTA>).

En 2010, le Secrétariat de la Commission de Venise, en coopération avec certains organes électoraux européens, a continué à mettre à jour la base de données d'après les résultats de l'enquête menée en 2008. De nouvelles fonctionnalités ont été ajoutées à la base. Les travaux visant à apporter d'autres améliorations techniques à la base se poursuivront en 2011.

Coopération internationale dans le domaine électoral

BIDDH/OSCE

La coopération entre la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH porte sur l'assistance électorale moyennant des examens conjoints de codes électoraux et sur plusieurs projets relatifs aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'Etat de droit dans un certain nombre de pays.

Dans le domaine des élections, des référendums et des partis politiques, la Commission de Venise a poursuivi, en 2010, sa coopération avec le BIDDH en matière électorale, en particulier en rédigeant des avis conjoints sur la législation électorale du Bélarus, de la Géorgie, de la Moldova, du Monténégro et de la Norvège. Le BIDDH a participé régulièrement aux réunions du Conseil des élections démocratiques. La coopération se poursuit dans le cadre notamment de la révision de la législation électorale de l'Arménie et de «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

En 2010, la Commission a participé à deux réunions avec l'OSCE/BIDDH en vue de rédiger des lignes directrices

sur la législation relative aux partis politiques. Cette coopération s'est poursuivie en 2010 et a conduit la Commission à adopter, en octobre 2010, les lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise avaient organisé les 17 et 18 février 2010 à Bruxelles une table ronde sur l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues ainsi que sur le rôle des partis politiques dans les élections.

Le Conseil de l'Europe a pris part aux manifestations ci-après organisées par le BIDDH :

- table ronde sur le contentieux électoral (Varsovie, Pologne, 15-16 février 2010) – Commission de Venise ;
- réunion du Groupe d'experts chargé de la rédaction des lignes directrices de l'OSCE sur les partis politiques (Munich, Allemagne, 9-10 septembre 2010) – Commission de Venise.

Le BIDDH a participé à la manifestation ci-après organisée par le Conseil de l'Europe :

- 7^e Conférence européenne des administrations électorales – « Chaque voix compte » – coorganisée par la Commission de Venise et la Commission électorale du Royaume-Uni les 22 et 23 juin 2010.

Association des administrateurs d'élections de l'Europe centrale et orientale (ACEEEO)

La Commission de Venise était représentée à la Conférence annuelle de l'Assemblée générale de l'ACEEEO sur « L'établissement de listes électorales exactes » (Tbilissi, 9-11 septembre 2010). Elle a en particulier formulé des

observations sur le projet de manuel relatif à « L'établissement de listes électorales exactes dans les démocraties en transition » préparé dans le cadre de l'ACEEEO.

Union interaméricaine des organes électoraux (UNIORE)

La Commission de Venise a participé à la 10^e Conférence de l'Union interaméricaine des organismes électoraux qui s'est tenue du 11 au 13 novembre 2011 à Merida (Mexique).

Coopération avec les autres organes et instances du Conseil de l'Europe, l'Union européenne et autres organisations internationales



Coopération avec les autres organes et instances du Conseil de l'Europe, l'Union européenne et autres organisations internationales

CONSEIL DE L'EUROPE

Comité des Ministres

Des représentants du Comité des Ministres ont participé à toutes les sessions plénières de la Commission en 2010. Les ambassadeurs ci-après, représentants permanents auprès du Conseil de l'Europe, ont pris part aux sessions de 2010 :

- Ambassadeur Andrey Tehov, Représentant permanent de la Bulgarie,
- Ambassadeur Dragana Filipović, Représentante permanente de la Serbie,
- Ambassadeur Daniel Ospelt, Représentant permanent du Liechtenstein,
- Ambassadrice Anica Djamić, Représentante permanente de la Croatie,
- Ambassadeur Zohrab Mnatsakanian, Représentant permanent de l'Arménie.

Plusieurs ambassadeurs ont pris part à la célébration du 20^e anniversaire de la Commission à Venise le 5 juin 2010. Le Président du Comité des Ministres et le ministre des Affaires étrangères de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Antonio Miloshoski, est aussi intervenu devant la Commission à cette occasion.

En 2010, la Commission a adopté plusieurs observations en vue des réponses du Comité des Ministres aux recommandations de l'Assemblée parlementaire (APCE) suivantes :

- **Recommandation 1898 (2010) de l'APCE** sur « les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » (CDL (2010) 030) ;
- **Recommandation 1899 (2010) de l'APCE** intitulée « Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux » (CDL (2010) 031) ;
- **Recommandation 273 (2009) du Congrès** « L'égalité d'accès aux élections locales et régionales » (CDL-AD (2010) 021).

A la demande du Représentant permanent de l'Allemagne, la Commission a adopté en 2010 un rapport sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle (voir le chapitre III).

La Commission a coorganisé avec la présidence suisse et en coopération avec l'université de Saint-Gall, une Conférence sur « La démocratie et la décentralisation – Renforcer les institutions démocratiques par la participation » (3-4 mai 2010, Saint-Gall, Suisse). Elle a aussi participé à deux conférences internationales organisées dans le cadre de la présidence de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » du Comité des Ministres sur les thèmes suivants :

- « Médias, convictions et religions – le rôle des médias dans la promotion du dialogue interculturel, de la tolérance et de la compréhension mutuelle : liberté d'expres-

sion des médias et respect de la diversité culturelle et religieuse » (13-14 septembre 2010, Ohrid) ;

- « Renforcer la subsidiarité : intégrer la jurisprudence de la Cour dans le droit et la pratique judiciaires nationaux » (1^{er}-2 octobre 2010, Skopje).

Assemblée parlementaire

MM. Serhiy Holovaty et Lluís Maria de Puig ont représenté l'APCE aux sessions plénières de la Commission en 2010. Le Président de l'Assemblée, M. Mevlüt Çavuşoğlu, est intervenu devant la Commission à l'occasion du 20^e anniversaire de cette dernière, le 5 juin 2010 à Venise.

Lors de la session de décembre 2010, le Bureau élargi de la Commission a eu un échange de vues avec le Comité des Présidents de l'APCE. L'Assemblée était représentée à la session comme suit :

- Mevlüt Çavuşoğlu, Président de l'Assemblée parlementaire,
- Lluís Maria de Puig, ancien Président de l'Assemblée parlementaire,
- Serhiy Holovaty, membre de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme,
- Andreas Gross, président du Groupe socialiste,
- Tiny Kox, président du Groupe pour la gauche unitaire européenne,
- Karin Woldseth, vice-présidente du Groupe démocrate européen,
- Paolo Giarretta, vice-président de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe,
- Jean-Claude Mignon, au nom du Groupe du Parti populaire européen.

Les représentants de l'Assemblée parlementaire ont informé la Commission des activités de l'Assemblée parlementaire qui présentaient un intérêt particulier pour elle. La complémentarité entre les travaux de l'Assemblée parlementaire et ceux de la Commission de Venise a été considérée comme un aspect important de la coopération entre les deux institutions.

Un certain nombre de textes ont été adoptés à la demande de l'Assemblée parlementaire en 2010 dont les avis sur :

- le statut juridique des communautés religieuses en Turquie et le droit du patriarcat orthodoxe d'Istanbul à user du titre « œcuménique » ;
- les amendements de 2009 à la loi sur la défense de la Fédération de Russie ;
- la loi ukrainienne portant modification de certains actes législatifs concernant la prévention de l'abus du droit de recours et le projet de loi sur le système judiciaire et le statut des juges d'Ukraine ;
- la « situation constitutionnelle » en Ukraine, à la suite de l'adoption de la décision de la Cour constitutionnelle du 1^{er} octobre 2010 ;
- la compatibilité de l'avertissement lancé par le ministère de la Justice du Bélarus le 13 janvier 2010 à l'Association bélarussienne de journalistes avec les normes universelles en matière de droits de l'homme.

Dans sa Recommandation 1897 (2010) intitulée « Respect de la liberté des médias », l'APCE a demandé à la Commission de Venise de donner suite à son avis de 2005 sur la compatibilité des lois « Gasparri » et « Frattini » de l'Italie avec les normes du Conseil de l'Europe dans le domaine de la liberté d'expression et du pluralisme des médias. La Commission a par la suite cherché à avoir des informations auprès des autorités italiennes. Se fondant

sur leur réponse, elle a informé l'APCE que les lois en question avaient été modifiées sans toutefois que les modifications aient un lien avec l'objet de ses recommandations. La commission de la culture, de la science et de l'éducation de l'APCE a décidé d'avoir un échange de vues avec la délégation italienne auprès de l'APCE en janvier 2011.

De plus, les études ci-après ont été adoptées en 2010 à la demande de l'Assemblée parlementaire :

- les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire – Partie I – Les juges et Partie II – Le ministère public,
- les mesures de lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme,
- le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique.

Parmi les textes adoptés à la demande de l'Assemblée parlementaire figure l'avis de la Commission sur la loi portant modification de certaines lois de la République du Bélarus réglementant la tenue d'élections et de référendums.

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). En 2010, un membre de l'Assemblée parlementaire, M. Andreas Gross, a présidé ce Conseil dont plusieurs activités sont dues à l'initiative des 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 des

missions d'observation d'élections par l'APCE en Bosnie-Herzégovine, en Moldova et en Ukraine.

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

M. Alain Delcamp et M. Keith Whitmore ont représenté le Congrès aux sessions plénières de la Commission en 2010. M. Whitmore a aussi pris part à la célébration du 20^e anniversaire, le 5 juin 2010.

Le Congrès a aussi continué de participer 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).

Cour européenne des droits de l'homme

En 2010, la Cour européenne des droits de l'homme s'est référée aux travaux de la Commission de Venise dans plusieurs arrêts. Elle a cité les travaux de la Commission en matière électorale (notamment le Code de bonne conduite en matière électorale, le rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les normes du Conseil de l'Europe et le rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe) dans les affaires :

- *Sitaropoulos et autres c. Grèce* (arrêt du 8 juillet 2010, affaire pendante devant la Grande Chambre) ;
- *Alajos Kiss c. Hongrie* du 20 mai 2010 ;
- *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan* du 8 avril 2010 ;
- *Grosaru c. Roumanie* du 2 mars 2010.

Dans l'affaire *Tănase c. Moldova* (arrêt du 27 avril 2010), la Cour a notamment renvoyé à la recommandation d'abaisser le seuil électoral pour les partis politiques que

la Commission de Venise avait formulée dans son avis sur les amendements au Code électoral moldave (CDL-AD (2008) 022).

Dans l'affaire *Korolev c. Russie* (n° 2) du 1^{er} avril 2010, la Cour a renvoyé à l'avis de la Commission sur la Prokuratura (Parquet) de la Fédération de Russie (CDL-AD (2005) 014). Dans l'affaire *Floarea Pop c. Roumanie* du 6 avril 2010, elle a renvoyé au rapport de la Commission sur l'effectivité des recours internes en matière de durée excessive des procédures (CDL-AD (2006) 036). Dans l'affaire *Nilsen c. Royaume-Uni* du 9 mars 2010, elle a rappelé les travaux de la Commission sur la dissolution des partis politiques. Les lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses (CDL-AD (2004) 028) ont été citées dans l'affaire *Siman Isik c. Turquie* (décision du 2 février 2010).

Forum pour l'avenir de la démocratie

Le président de la Commission de Venise a participé au 6^e Forum pour l'avenir de la démocratie intitulé « Perspectives 2020 – La démocratie en Europe : principes

et enjeux » tenu du 19 au 21 octobre 2010 à Erevan (Arménie).

Centre Nord-Sud

Le président de la Commission a pris part au séminaire de sensibilisation du Conseil de l'Europe aux activités du Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe qui a eu lieu à Rabat (Maroc) (22-23 février 2010). Un membre de la Commission a participé au Forum de Lisbonne sur la « Liberté d'expression, de conscience et de religion » organisé par le Centre Nord-Sud (4-5 novembre 2010, Lisbonne) et a présenté un document sur « Les atteintes à la religion et à l'Etat de droit ».

Comité d'experts relatif à la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique

En 2010, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération avec le Comité d'experts relatif à la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique (CAPAH).

Union européenne

Le Président de la Commission de Venise est intervenu devant le Groupe de travail de l'UE sur l'OSCE et le Conseil de l'Europe (COSCE), le 21 mai 2010. Il a aussi pris part à la réunion à haut niveau sur les Balkans occidentaux, organisée par la présidence espagnole de l'UE, le 2 juin 2010.

La Commission européenne, représentée par son service juridique, a participé à toutes les sessions plénières de la Commission de Venise en 2010.

La Commission de Venise a continué de coopérer étroitement avec l'Union européenne en particulier au sujet des questions constitutionnelles en Bosnie-Herzégovine, en Moldova et en Ukraine et des réformes judiciaires en Serbie et en Turquie. L'Union européenne n'a eu de cesse d'inviter les pays à suivre les recommandations de la Commission de Venise.

De plus, la Commission de Venise a continué de participer activement au programme conjoint entre la

Commission européenne et le Conseil de l'Europe intitulé « **Caucase du Sud – Moldova – Pour des élections libres et équitables** » moyennant des activités en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Moldova.

En 2010, la Commission de Venise a aussi poursuivi sa coopération avec la **Bolivie** sur l'application de la nouvelle Constitution avec le soutien financier de la Commission européenne. Une délégation de la Commission de Venise s'est entretenue avec les autorités boliviennes chargées de la rédaction de la législation sur la Cour constitutionnelle, et avec des représentants du système judiciaire et de l'autorité électorale de la Bolivie, les 14 et 15 juin 2010 à La Paz. A l'issue de cette visite, la Commission de Venise a fait part d'observations préliminaires aux autorités boliviennes sur la loi relative à la Cour constitutionnelle et sur la loi relative aux compétences juridictionnelles.

Initiative de l'UE pour l'Etat de droit en Asie centrale

A la suite du programme de coopération mené avec succès avec les cinq pays de la région en 2009 grâce au soutien financier du ministère des Affaires étrangères de l'Allemagne, la Commission de Venise et la Commission européenne ont signé, en décembre 2009, un accord aux fins d'une action commune dans le cadre de l'« Initiative de l'UE pour l'Etat de droit en Asie centrale ». Le programme, qui sera exécuté jusqu'en décembre 2011, associe les cinq pays ci-après de la région de l'Asie centrale : Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan. Il vise à contribuer au développement du système judiciaire, à l'application du droit et à la modernisation de la législation. Il offre des instruments aux pays d'Asie centrale pour développer davantage

l'Etat de droit, dont une assistance aux systèmes judiciaires et aux professions juridiques, ainsi que des services consultatifs et des échanges régionaux dans le domaine de la législation.

Les objectifs du programme sont les suivants :

- développement des mécanismes constitutionnels afin de renforcer les principes de l'Etat de droit, de la séparation des pouvoirs et de la sécurité juridique par la refonte de la législation existante et son application effective ;
- renforcement de l'efficacité et de l'indépendance du système judiciaire en général et des cours et des conseils constitutionnels en particulier ;
- aide à la réforme du ministère public et d'autres organes d'instruction ;
- renforcement de l'intégration du droit international dans l'ordre juridique interne ;
- aide à la réforme des systèmes électoraux et amélioration de l'administration électorale ; et
- formation du personnel de l'administration publique, des juges et des avocats.

L'« Initiative de l'UE pour l'Etat de droit en Asie centrale » a atteint ces objectifs grâce à l'expertise et à la formation ciblées d'experts nationaux et internationaux et à l'organisation de diverses activités comme des conférences régionales, des ateliers, des tables rondes et des séminaires.

Les activités menées en 2010 dans le cadre du projet ont pour l'essentiel été axées sur les problèmes relevés avec les autorités et les représentations de l'Union européenne dans chacun des pays visés. Cette approche a permis de se concentrer sur les problèmes particuliers de chaque pays et de recenser les problèmes communs et les moyens

de promouvoir la coopération régionale entre les pays bénéficiaires.

Pour renforcer l'efficacité et l'indépendance des cours et des conseils constitutionnels et du système judiciaire en général, un certain nombre d'activités ont été menées dans le cadre du projet au Kazakhstan et au Tadjikistan, notamment une Conférence sur « Le contrôle constitutionnel dans le contexte de l'intégration des systèmes juridiques : l'expérience internationale et la pratique du Tadjikistan » les 4 et 5 novembre 2010 à Douchanbe (Tadjikistan) coorganisée avec le Centre de formation judiciaire de la Cour suprême du Tadjikistan.

Des progrès notables ont été faits en 2010 pour réaliser l'objectif d'une meilleure intégration du droit international dans l'ordre juridique interne des pays d'Asie centrale. La Commission a organisé un certain nombre d'activités, dont les suivantes :

- une table ronde sur « La mise en œuvre d'un code de procédure pénale dans la CEI et dans d'autres pays européens » les 25 et 26 mars à Douchanbe (Tadjikistan) ;
- une Conférence sur « La médiation dans les procédures judiciaires : l'expérience de l'Ouzbékistan et la pratique internationale » les 20 et 21 mai 2010 à Tachkent ; et
- une table ronde sur le « plaider coupable » les 23 et 24 mai 2010 à Boukhara (Ouzbékistan) ;
- deux séminaires sur « L'application de l'*habeas corpus* dans le système juridique de l'Ouzbékistan » les 30 et 31 août à Tachkent et les 2 et 3 septembre 2010 à Samarkand (Ouzbékistan) ; et
- une table ronde sur « L'expérience internationale de l'application du code de procédure pénale : problèmes et

solutions », les 21 et 22 octobre 2010 à Douchanbe (Tadjikistan).

Pour favoriser la réforme des systèmes électoraux et l'amélioration de l'administration électorale, des représentants des autorités kirghizes ont pris part à la 7^e Conférence européenne des administrations électorales – « Chaque voix compte », les 22 et 23 juin 2010 à Londres (Royaume-Uni).

Une attention particulière a été accordée à la formation des agents publics et des juges dans le cadre de l'« Initiative de l'UE pour l'Etat de droit en Asie centrale ». En 2010, quatre activités ont été menées à bien dans quatre pays bénéficiant du projet (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan et Ouzbékistan). Des représentants de pays d'Asie centrale ont participé aux deuxième et troisième séminaires de formation Campus UniDem sur « Le pouvoir discrétionnaire de l'administration et l'Etat de droit », du 12 au 15 avril 2010, et sur « La qualité de la loi » du 14 au 17 juin 2010 à Trieste (Italie).

Grâce à la qualité de la coopération et au degré de confiance entre la Commission de Venise et ses partenaires des quatre pays, la première Conférence régionale a été organisée en novembre 2010 sous l'égide de la Cour suprême de la République d'Ouzbékistan. Cette activité a montré que les pays de la région portaient un intérêt évident aux projets multilatéraux.

Les documents relatifs aux activités menées dans la région ont été publiés par les partenaires du projet au Tadjikistan et en Ouzbékistan.

En 2011, la Commission de Venise se concentrera sur l'organisation d'activités plus régionales au Kazakhstan, au Kirghizistan, au Tadjikistan et en Ouzbékistan.

Programme conjoint pour le Kirghizistan

A la suite des événements survenus le 7 avril au Kirghizistan et du référendum constitutionnel de juin 2010, les autorités ont demandé à la Commission de Venise d'apporter de toute urgence une aide aux fins de la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle. La Commission

européenne a financé différentes activités allant de l'élaboration d'avis sur des projets de textes législatifs au détachement prolongé d'experts auprès de la Commission électorale centrale et du ministère de la Justice du Kirghizistan. Différentes activités se poursuivront en 2011 dans le cadre de ce projet.

OSCE

OSCE/BIDDH

La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH coopèrent dans le domaine de l'assistance électorale en procédant, avec le concours d'experts, à des examens conjoints de codes électoraux et dans le cadre de projets relatifs aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'Etat de droit dans un certain nombre de pays. Le premier Vice-Président de la Commission de Venise et le Secrétaire de la Commission se sont rendus à Varsovie le 18 mars 2010 pour discuter avec le Directeur du BIDDH des modalités de la coopération future.

La Commission de Venise a participé aux manifestations ci-après organisées par le BIDDH :

- Table ronde sur le contentieux électoral (Varsovie, Pologne, 15-16 février 2010) ;
- Conférence sur le renforcement de l'indépendance du système judiciaire dans les pays de l'OSCE, projet conjoint OSCE-MPI sur l'indépendance du système judiciaire, troisième atelier, 15 mars 2010, Institut Max Planck, Heidelberg ;
- Atelier sur l'assistance en matière d'Etat de droit dans les pays membres de l'OSCE (Vienne, 25-26 mars 2010) ;

- Réunion du Groupe d'experts chargé de la rédaction des lignes directrices de l'OSCE sur les partis politiques (Munich, Allemagne, 9-10 septembre 2010).

L'OSCE/BIDDH a participé aux manifestations suivantes :

- Toutes les sessions plénières de la Commission en 2010 ainsi que toutes les réunions du Conseil des élections démocratiques ;
- La 7^e Conférence européenne des administrations électorales – « Chaque voix compte » – coorganisée par la Commission de Venise et la Commission électorale du Royaume-Uni les 22 et 23 juin 2010.

Questions électorales

Tout au long de 2010, la Commission de Venise a continué de coopérer étroitement avec le BIDDH en matière électorale, en particulier en rédigeant des avis conjoints sur la législation électorale du Bélarus, de la Géorgie, de la Moldova, du Monténégro et de la Norvège. Le BIDDH a participé régulièrement aux réunions du Conseil des élections démocratiques. La coopération se poursuit notamment sur la révision de la législation électorale de l'Arménie et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

Lignes directrices révisées de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion

Compte tenu du nombre croissant de demandes d'analyses juridiques de la législation relative à la liberté de réunion, la Commission de Venise et le groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH ont décidé de réviser les lignes directrices sur la liberté de réunion que le groupe d'experts du BIDDH avait préparées en 2007 et que la Commission de Venise avait par la suite entérinées. Dès le début, les lignes directrices avaient vocation à être un texte dynamique et à être mises à jour compte tenu de l'évolution dans ce domaine aux niveaux législatif et pratique. Le groupe d'experts du BIDDH s'est réuni à plusieurs reprises dans ce contexte. Le principe du droit à un examen au fond de toute restriction ou interdiction d'une réunion et à un recours a en particulier été énoncé. De nouvelles définitions ont été ajoutées, notamment celle de la contre-manifestation. La Commission a adopté les lignes directrices sur la liberté de réunion

pacifique – 2^e édition (CDL-AD (2010) 020) lors de sa 83^e session plénière en juin 2010.

Lignes directrices conjointes Commission de Venise – l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques

En 2009, la Commission de Venise a participé à deux réunions avec l'OSCE/BIDDH en vue de rédiger des lignes directrices sur la législation relative aux partis politiques. Cette coopération s'est poursuivie en 2010 et a abouti à l'adoption, en octobre 2010, des lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont organisé les 17 et 18 février 2010 à Bruxelles une table ronde sur l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues ainsi que sur le rôle des partis politiques dans les élections.

Organisation des Nations Unies

Alliance des civilisations (initiative menée sous les auspices de l'Onu)

La Commission de Venise a participé à la 1^{re} Conférence régionale pour la Méditerranée organisée les 8 et 9 novembre 2010 à La Valette (Malte).

Communauté des Etats indépendants

La Commission a participé à la 35^e session plénière de l'Assemblée interparlementaire des pays membres de la CEI et à une Conférence internationale sur la présidence

kazakhe de l'OSCE organisée le 28 octobre 2010 à Saint-Petersbourg (Fédération de Russie). Le Président de la Commission a présenté les activités de la Commission de

Venise dans le domaine électoral et des recommandations destinées aux observateurs d'élections.

Autres organes internationaux¹

Association des administrateurs d'élections de l'Europe centrale et orientale (ACEEEO)

L'ACEEEO bénéficie du statut d'observateur auprès du Conseil des élections démocratiques, organe tripartite du Conseil de l'Europe comprenant des représentants de la Commission de Venise, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

La Commission de Venise a été représentée à la Conférence annuelle de l'ACEEEO sur « L'établissement de listes électorales exactes » tenue du 9 au 11 septembre 2010 à Tbilissi.

Association des cours constitutionnelles et juridictions à compétences équivalentes d'Asie

La Commission de Venise a participé à la 7^e Conférence des cours constitutionnelles d'Asie consacrée aux « lois électorales », organisée par la Cour constitutionnelle indonésienne avec le soutien de la Fondation Konrad Adenauer, du 12 au 15 juillet 2010 à Djakarta (Indonésie). A cette occasion, l'Indonésie, la République de Corée, le Kirghizistan, la Malaisie, la Mongolie, les Philippines, la Thaïlande et l'Ouzbékistan ont créé l'Association des cours constitutionnelles et juridictions à compétences équivalentes d'Asie.

Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)

Les 18 et 19 novembre 2010, la Commission de Venise a participé au 7^e séminaire des correspondants nationaux de l'ACCPUF sur « Le fonctionnement de la Cour constitutionnelle en période électorale », organisé à Paris.

Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de jeune démocratie (CCCOCYD)

Dans le cadre de sa coopération avec la Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de jeune démocratie, la Commission de Venise a coorganisé la XV^e Conférence internationale de d'Erevan sur « La sauvegarde et la protection des droits constitutionnels de l'homme dans la pratique de la justice constitutionnelle compte tenu des positions juridiques de la Cour européenne des droits de l'homme » du 21 au 23 octobre 2010 à Erevan (Arménie).

Conférence des cours constitutionnelles européennes (CECC)

A la demande de la Cour constitutionnelle roumaine qui préside la Conférence des cours constitutionnelles européennes, le Conseil mixte de justice constitutionnelle de la Commission de Venise a décidé d'élaborer un bulletin

1. Voir également les chapitres III et IV.

spécial qui servira de document de travail au Congrès de 2012 de la Conférence sur « La justice constitutionnelle : fonctions et relations avec les autres autorités publiques ».

Conférence ibéro-américaine de la justice constitutionnelle (CIJC)

La Commission de Venise a participé à la VIII^e Conférence ibéro-américaine de la justice constitutionnelle sur « La justice constitutionnelle et les droits économiques et sociaux » du 7 au 9 juillet 2010 à Managua (Nicaragua).

Union interaméricaine des organes électoraux (UNIORE)

La Commission de Venise a participé à la 10^e Conférence de l'Union interaméricaine des organes électoraux tenue du 11 au 13 novembre 2010 à Merida (Mexique).

Association internationale de droit constitutionnel (AIDC)

L'AIDC et la Commission de Venise coopèrent sur la base d'un accord spécial conclu en 2004. Le président de l'AIDC assiste aux sessions plénières de la Commission de Venise.

En 2010, la Commission de Venise a participé à une table ronde intitulée « Les amendements anticonstitutionnels à la Constitution » tenue les 25 et 26 avril 2010 à Jérusalem, Mont Scopus, Beit Maierdorff, ainsi qu'au Congrès mondial de droit constitutionnel du 6 au 10 décembre 2010 à Mexico.

Organisation internationale de la francophonie (OIF)

La Commission de Venise a participé au séminaire des réseaux institutionnels de l'OIF à l'occasion du 10^e anniversaire de la Déclaration de Bamako, en mai 2010 à Paris.

L'OIF finance la traduction en français des contributions des Etats membres et observateurs de l'OIF au Bulletin de jurisprudence de la Commission.

Forum des juges en chef de l'Afrique australe (SACJF)²

Le SACJF a organisé, avec la Commission de Venise, une Conférence sur « Le maintien de l'indépendance du système judiciaire » qui a été suivie de l'Assemblée générale annuelle du SACJF, les 13 et 14 août 2010 à Johannesburg (Afrique du Sud).

Union des cours et des conseils constitutionnels arabes (UACCC)³

En coopération avec l'Union des cours et des conseils constitutionnels arabes (UACCC) et la Cour suprême de la Libye, la Commission de Venise a organisé un colloque international sur « Les droits économiques et politiques d'un point de vue constitutionnel » à l'occasion de la 13^e réunion ordinaire de l'Union des cours et des conseils constitutionnels arabes et du 6^e Forum scientifique international de l'UACCC (10-11 janvier 2010, Tripoli, Libye).

2. Les pays participants sont les suivants : République d'Afrique du Sud, République d'Angola, République du Botswana, République du Kenya, République du Malawi, République de Maurice, République du Mozambique, République de Namibie, République de l'Ouganda, République des Seychelles, République unie de Tanzanie, République de Zambie, République du Zimbabwe, Royaume du Lesotho, Royaume du Swaziland.

3. Au vu de la réunion préparatoire tenue les 25 et 26 février 1997 au Caire, les cours et les conseils constitutionnels des entités arabes ci-après sont membres : Autorité nationale palestinienne, Etat du Koweït, Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste, République algérienne démocratique et populaire, République arabe d'Egypte, République libanaise, République islamique de Mauritanie, République du Soudan, République tunisienne, République du Yémen, Royaume du Maroc.



Annexes

Pays membres

Membres – 57

Albanie (14.10.1996)
 Algérie (01.12.2007)
 Andorre (1.02.2000)
 Arménie (27.03.2001)
 Autriche (10.05.1990)
 Azerbaïdjan (1.03.2001)
 Belgique (10.05.1990)
 Bosnie-Herzégovine (24.04.2002)
 Brésil (01.04.2009)
 Bulgarie (29.05.1992)
 Chili (1.10.2005)
 Croatie (1.01.1997)
 Chypre (10.05.1990)
 République tchèque (1.11.1994)
 Danemark (10.05.1990)
 Estonie (3.04.1995)
 Finlande (10.05.1990)
 France (10.05.1990)
 Géorgie (1.10.1999)
 Allemagne (3.07.1990)
 Grèce (10.05.1990)
 Hongrie (28.11.1990)
 Islande (5.07.1993)
 Israël (1.05.2008)
 Irlande (10.05.1990)
 Italie (10.05.1990)

République de Corée (01.06.2006)
 Kirghizstan (01.01.2004)
 Lettonie (11.09.1995)
 Liechtenstein (26.08.1991)
 Lituanie (27.04.1994)
 Luxembourg (10.05.1990)
 Malte (10.05.1990)
 Mexique (03.02.2010)
 Moldova (25.06.1996)
 Monaco (05.10.2004)
 Monténégro (20.06.2006)
 Maroc (01.06.2007)
 Pays-Bas (1.08.1992)
 Norvège (10.05.1990)
 Pérou (11.02.2009)
 Pologne (30.04.1992)
 Portugal (10.05.1990)
 Roumanie (26.05.1994)
 Fédération de Russie (1.01.2002)
 Saint-Marin (10.05.1990)
 Serbie (3.04.2003).
 Slovaquie (8.07.1993)
 Slovénie (2.03.1994)
 Espagne (10.05.1990)
 Suède (10.05.1990)
 Suisse (10.05.1990)
 « L'ex-République yougoslave de
 Macédoine » (19.02.1996)

Tunisie (1.04.2010)
 Turquie (10.05.1990)
 Ukraine (3.02.1997)
 Royaume-Uni (1.06.1999)

Membre associé

Belarus (24.11.1994)

Observateurs – 7

Argentine (20.04.1995)
 Canada (23.05.1991)
 Saint-Siège (13.01.1992)
 Japon (18.06.1993)
 Kazakhstan (30.04.1998)
 Mexique (12.12.2001)
 Etats-Unis (10.10.1991)
 Uruguay (19.10.1995)

Participants – 4

Commission européenne
 Comité des régions de l'UE
 OSCE/ODIHR
 Association internationale de droit
 constitutionnel (IACL)

Statut de coopération spéciale – 2

Autorité nationale palestinienne
 Afrique du Sud

La Commission de Venise

Membres¹

M. Gianni BUQUICCHIO (Italie), Président, ancien Directeur, Conseil de l'Europe
(Suppléant : M. Sergio BARTOLE (Italie), Professeur Emeritus, Université de Trieste
M. Guido NEPPI MODONA, Professeur, Université de Turin)

M. Jan Erik HELGESEN (Norvège), Premier Vice-président, Professeur, Université d'Oslo
(Suppléant: M. Fredrik SEJERSTED, Professeur, Université d'Oslo)

M^{me} Finola FLANAGAN (Irlande), Vice-président, Directeur Général, Conseiller juridique principal, Chef du Bureau du Procureur Général, Bureau du Procureur Général
(Suppléant: M. James HAMILTON, Directeur du ministère public)

M. Peter PACZOLAY (Hongrie), Vice-président, Président, Cour constitutionnelle
(Suppléant: M. Laszlo TROCSANY, Ambassadeur de la Hongrie en France, ancien Juge, Cour constitutionnelle, Professeur de droit constitutionnel, Université de Szeged)

M. Ergun ÖZBUDUN (Turquie), Professeur à l'Université de Bilkent, Vice-président de la Fondation turque pour la Démocratie
(Suppléant: M. Erdal ONAR, Professeur, Université d'Ankara)

M^{me} Hanna SUCHOCKA (Pologne), Ambassadeur de la Pologne auprès du Saint-Siège

M. Aivars ENDZINS (Lettonie), Chef du département de droit public, Turība Ecole de l'Administration, ancien Président, Cour constitutionnelle

M. Kaarlo TUORI (Finlande), Professeur de droit administratif, Université Helsinki
(Suppléante: Ms Tuula MAJURI, Conseiller de la législation, ministère de la Justice)

M. Pieter VAN DIJK (Pays-Bas), Conseiller d'Etat, ancien Juge à la Cour européenne des droits de l'homme
(Suppléant : M. Ben VERMEULEN, Professeur de droit constitutionnel, de droit administratif et de droit de l'éducation, Université d'Amsterdam)

M. Jeffrey JOWELL (Royaume-Uni), Professeur de droit public, University College London
(Suppléant : M. Anthony BRADLEY, Professeur Emeritus, Université d'Edinburgh)

M. Gagik HARUTUNIAN (Arménie), Président, Cour constitutionnelle
(Suppléant : M. Armen HARUTUNIAN, Défenseur des droits de l'homme de la République d'Arménie)

M. Cazim SADIKOVIC (Bosnie-Herzégovine), Doyen, Faculté de droit, Université de Sarajevo

M^{me} Lydie ERR (Luxembourg), Député
(Suppléant : M. Marc FISCHBACH, Médiateur)

M. Ugo MIFSUD BONNICI (Malte), Président Emeritus

1. Par ordre d'ancienneté, au 31 décembre 2010.

- M. Vojin DIMITRIJEVIC, (Serbie), Professeur de droit public international, Faculté de droit, Université Union, Directeur, Centre des droits de l'homme de Belgrade
- M. Lätif HÜSEYNOV (Azerbaïdjan), Professeur de droit international public
- M. Dominique CHAGNOLLAUD (Monaco), Membre de la cour suprême, Professeur à l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales Paris II
(Suppléant: M. Christoph SOSSO, Avocat Défenseur)
- M. Nicolae ESANU (Moldova), ancien vice ministre de la Justice
(Suppléante : M^{me} Rodica SECUIERU, Conseillère, ministère de la Justice)
- M. Oliver KASK (Estonie), Juge, Cour d'appel
(Suppléante : M^{me} Berit AAVIKSOO, Professeur de droit constitutionnel, Université de Tartu)
- M. Valeriy ZORKIN (Russie), Président, Cour constitutionnelle
(Suppléant : M. Sergey MAVRIN, Vice-président, Cour constitutionnelle)
- M. Jean-Claude COLLIARD (France), Président de l'Université de Paris 1- Panthéon-Sorbonne, ancien membre du Conseil constitutionnel
(Suppléants : M^{me} Jacqueline DE GUILLENCHMIDT, Membre, Conseil constitutionnel)
- M. Hubert HAENEL, Membre du Conseil constitutionnel)
- M. Christoph GRABENWARTER (Autriche), Juge, Cour constitutionnelle
(Suppléants : M^{me} Gabriele KUCSKO-STADLMAYER, Professeur, Université de Vienna)
- M. Kurt HELLER, Professeur honoraire à l'Université de Linz, ancien juge à la Cour constitutionnelle)
- M^{me} Gret HALLER (Suisse), Chargée de cours, Université Johann Wolfgang Goethe, Frankfurt am Main, ancienne Présidente du Parlement suisse
(Suppléante : M^{me} Monique JAMETTI GREINER, Vice Directrice, Chef de la Division des affaires internationales, Office fédéral de la Justice)
- M^{me} Kalliopi KOUFA (Grèce), Professeur de droit international, Université d'Aristote, Thessaloniki
(Suppléante : M^{me} Fani DASKALOPOULOU-LIVADA, Directrice, Département de droit international, ministère des Affaires Etrangères)
- M. Frixos NICOLAIDES (Chypre), Juge à la cour suprême
(Suppléant: M. Myron NICOLATOS, Juge à la cour suprême)
- M. Jan VELAERS (Belgique), Professeur, Université d'Anvers
(Suppléant : M. Jean-Claude SCHOLSEM (Belgium), Professeur, Faculté de droit de l'Université de Liège)
- M. Lucian MIHAI (Roumanie), Professeur, Faculté de droit, Université de Bucarest
(Suppléant : M. Bogdan AURESCU, Secrétaire d'Etat aux affaires stratégiques, ministère des Affaires étrangères)
- M. Kong-hyun LEE (République de Corée), Justice, Cour constitutionnelle
(Suppléant : M. Boohwan HAN, Avocat)

M. Srdjan DARMANOVIC (Monténégro), Ambassadeur du Monténégro aux Etats Unis
(Suppléant : Mr Zoran PAZIN, Avocat)

M. Harry GSTÖHL (Liechtenstein), Ancien Président de la Cour constitutionnelle, Conseiller juridique princier, avocat
(Suppléant : M. Wilfried HOOP, Associé, Hoop & Hoop)

M^{me} Maria Fernanda PALMA (Portugal), Professeur, Université de Lisbonne, ancien juge à la Cour constitutionnelle
(Suppléant : M. Pedro BACELAR de VASCONCELOS)

M. Jorgen Steen SORENSEN (Danemark), Directeur du ministère public
(Suppléant : M. Michael Hansen JENSEN, Professeur, Université d'Aarhus)

M^{me} Ivetta MACEJKOVA (Slovaquie), Président, Cour constitutionnelle
(Suppléant : M. Eduard BARANY, Ancien Vice-président, Cour constitutionnelle de la République slovaque Chef de l'unité de droit public, Académie de sciences de la République slovaque)

M. Wolfgang HOFFMANN-RIEM (Allemagne), ancien Juge, Cour Constitutionnelle fédérale
(Suppléante : M^{me} Angelika NUSSBERGER, Professeur, Université de Cologne, Directeur de l'Institut de droit de l'Europe de l'est)

M. George PAPUASHVILI (Géorgie), Président, Cour Constitutionnelle
(Suppléant : M. Konstantin VARDZELASHVILI, Vice Président, Cour constitutionnelle)

M. Klemen JAKLIC (Slovénie), Professeur de droit constitutionnel
(Suppléant : Mr Peter JAMBREK, Professeur, Doyen, Ecole du gouvernement et des affaires européennes, ancien ministre de l'Intérieur, ancien Président de la Cour constitutionnelle, ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme)

M. Viktor GUMI (Albanie), Directeur général de la codification, ministère de la Justice

M. Abdellatif MENOUNI (Maroc), Membre, Conseil constitutionnel
(Suppléant : M. Abdelaziz LAMGHARI, Professeur, Département de droit public, Rabat)

M^{me} Gordana SILJANOVSKA-DAVKOVA ("l'ex République yougoslave de Macédoine"), Professeur de droit, Université « Ss Cyril et Methodius »
(Suppléante : M^{me} Tanja KARAKAMISHEVA, Professeur, Faculté de droit, Université St. Cyril et Methodius, Juge, Cour constitutionnelle)

M. Eugeni TANCHEV (Bulgarie), Juge, Cour constitutionnelle
(Suppléant : M. Plamen KIROV, Juge, Cour constitutionnelle)

M. Dan MERIDOR (Israël), Vice Premier ministre, ministre de l'intelligence et l'énergie atomique
(Suppléant : M. Eyal BENVENISTI, Professeur, Université de Tel Aviv)

M^{me} Marina STAVNIYCHUK (Ukraine), Chef adjoint du Secrétariat du Président
(Suppléants : M. Sergii KIVALOV, Président, Comité de la Justice, Verkhovna Rada de l'Ukraine)

M. Petro MARTYENKO, Doyen Professeur de droit, Faculté de droit, Université international Salomon)

M. Iain CAMERON (Suède), Professeur, Université d'Uppsala
(Suppléant : M. Johan HIRSCHFELDT, Ancien Président, Cour d'appel Svea)

- M. Carlos MESIA RAMIREZ (Pérou), Vice Président, Tribunal constitutionnel
(Suppléant : M. Ernesto FIGUEROA BERNARDINI, Secrétaire Rapporteur, Tribunal constitutionnel)
- M. Gilmar Ferreira MENDES (Brésil), Juge, ancien Président, Cour suprême fédérale
(Suppléant : M. Antonio PELUSO, Président, Cour suprême fédérale)
- M. Mario FERNANDEZ BAEZA (Chili), Juge, Cour constitutionnel
(Suppléante : M^{me} Marisol PENA TORRES, Juge, Cour constitutionnel)
- M. Boualem BESSAÏH (Algérie), Président, Conseil constitutionnel
(Suppléants : M. Mohamed HABCHI, Membre, Conseil constitutionnel)
- M. Hachemi ADALA, Membre, Conseil constitutionnel)
- M^{me} Maria del Carmen ALANIS FIGUEROA (Mexique), Magistrate en chef, Présidente, Tribunal électoral fédéral
(Suppléant : M. Manuel GONZALEZ OROPEZA, Magistrat, Tribunal Fédéral électoral)
- M. Fathi ABDENNADHER (Tunisie), Président, Conseil constitutionnel
(Suppléante : M^{me} Radhia BEN SALAH, Membre, Conseil constitutionnel)
- M. Kestutis JANKAUSKAS (Lituanie), Directeur de département de droit, Cour constitutionnelle
(Suppléante: M^{me} Vygante MILASIUTE, Chef de la Division de droit international, ministère de la Justice)
- M. Miquel Àngel CANTURRI MONTANYA (Andorre), Ambassadeur de la Principauté d'Andorre auprès du Saint Siège
- M^{me} Herdis THORGEIRSDOTTIR (Islande), Professeur, Faculté de droit, Université Bifrost
(Suppléants : M. Hjörtur TORFASON, ancien Juge, Cour suprême de l'Islande)
- M. Pall HREINSSON, Juge, Cour suprême)
- N.N. (Kirghizstan)²
- M^{me} Jasna OMEJEC (Croatie), Présidente, Cour constitutionnelle
(Suppléante : M^{me} Slavica BANIC, Juge, Cour constitutionnelle)
- M^{me} Paloma BIGLINO CAMPOS (Espagne), Professeur titulaire de droit constitutionnel, Université de Valladolid, Directeur, Centre pour les études politiques et constitutionnelles
- M^{me} Veronika BILKOVA (République tchèque), Enseignante, Faculté de droit Université Charles
(Suppléante: M^{me} Katerina SIMACKOVA, Juge, Cour suprême administrative)
- M. Francisco MAIANI (Saint-Marin)³ professeur assistant, Ecole suprême d'administration publique suisse
(Suppléant : M^{me} Barbara REFFI, Avocat de l'Etat)

Membres associés

- M. Alexander V. MARYSKIN. (Belarus), Vice-président, Cour constitutionnelle

Observateurs

- N.N. (Argentine)

2. Le membre a démissionné le 7 juillet 2010. Un nouveau membre n'a pas encore été nommé.

3. Nommé le 15 mars 2011.

N.N. (Canada)

M. Vincenzo BUONOMO (Saint-Siège), Professeur de Droit international à l'Université Pontificale du Latran

M. Hiroyuki MINAMI (Japon), Consul, Consulat Général du Japon, Strasbourg

M. Almaz N. KHAMZAYEV (Kazakhstan), Ambassadeur du Kazakhstan à Rome

M^{me} Sarah CLEVELAND (Etats-Unis d'Amérique), Professeur, Université de droit de Columbia

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

Statut spécial

Commission européenne

M. Patrick HETSCH, Conseiller juridique principal

M. Esa PAASIVIRTA, Conseiller juridique

Autorité nationale palestinienne

M. Ali KHASHAN, ministre de la Justice

Afrique du Sud

N. N.

Secrétariat

M. Thomas MARKERT

M^{me} Tanja GERWIEN

M^{me} Marian JORDAN

M^{me} Simona GRANATA-MENGHINI

M^{me} Dubravka BOJIC

M^{me} Brigitte RALL

M. Pierre GARRONE

M. Gaël MARTIN-MICALLEF

M^{me} Ana GOREY

M. Rudolf DÜRR

M^{me} Tatiana MYCHELOVA

M^{me} Caroline GODARD

M^{me} Artemiza-Tatiana CHISCA

M^{me} Svetlana ANISIMOVA

M^{me} Marie-Louise WIGISHOFF

M. Serguei KOUZNETSOV

M^{me} Helen MONKS

M^{me} Théa CHUBINIDZE

M^{me} Caroline MARTIN

M^{me} Brigitte AUBRY

M^{me} Rosy DI POL

Fonctions et composition des sous-commissions

Bureau

Président : M. Buquicchio

Premier Vice-Président et Président du Conseil scientifique : M. Helgesen

Vice-Présidents : M^{me} Flanagan, M. Paczolay

Membres : M. Endzins, M^{me} Koufa, MM. Lee et Zorkin

Conseil scientifique

M. Helgesen (Président), M. Buquicchio, M^{me} Flanagan, M. Paczolay, M. Dimitrijevic, M. Esanu, M. Hoffmann-Riem, M. van Dijk et M. Jowell

Conseil des élections démocratiques

Président : M. Gross (Assemblée parlementaire)

Vice-président : M. Colliard

Commission de Venise – membres : M. Mifsud Bonnici, M. Paczolay, M. Torfason

(Suppléants : M^{me} Alanis Figueroa, M. Darmanovic, M. Jaklic, M. Kask

Assemblée parlementaire – membres : M^{me} Josette Durrieu, M. Andreas Gross, M^{me} Karin Woldseth

(Suppléants : M. Michael Hancock, M^{me} Marietta de Pourbaix-Lundin)

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux – membres : M. Ian Micallef, M. Keith Whitmore

(Suppléant : M. Jean-Claude Frecon)

Conseil mixte de justice constitutionnelle

Président : M. Grabenwarter ; membres : M^{me} Aaviksoo, M^{me} Alanis Figueroa, M^{me} Banic, M. Barany, M. Bradley, M. Gonzalez Oropeza, M^{me} de Guillenchmidt, M. Gumi, M. A. Harutunian, M. G. Harutunian, M. Jankauskas, M. Kask, M. Lee, M^{me} Macejkova, M. Mendes, M. Mihai, M. Neppi Modona, M^{me} Omejec, M^{me} Palma, M. Papuashvili, M. Pazin, M^{me} Pena Torres, M^{me} Siljanovska-Davkova, M^{me} Stavnychuk, M^{me} Thorgeirsdottir, M. Torfason, ainsi que 90 agents de liaison de 65 cours constitutionnelles ou cours avec juridiction équivalente

Etat fédéral et régional

Président : M. Hoffmann-Riem ; membres : M. Scholsem, M. Velaers

Droit international

Président : M. Dimitrijevic ; membres : M. Aurescu, M^{me} Bilkova, M. Cameron, M. Huseynov, M^{me} Koufa, M. Mifsud Bonnici, M^{me} Milasiute

Protection des minorités

Président : M. Velaers ; membres : M. Aurescu, M. Bartole, M. Bessaïh, M. Habchi, M. Hamilton, M^{me} Koufa, M. Mifsud Bonnici, M^{me} Peters, M. Scholsem, M^{me} Siljanovska-Davkova, M. Tuori

Droits fondamentaux

Président : M. Tuori ; membres : M^{me} Aaviksoo, M^{me} Alanis Figueroa, M. Aurescu, M^{me} Banic, M. Bradley, M. Cameron, M. van Dijk, M^{me} Err, M. Esanu, M. Gonzalez Oropeza, M. Gstöhl, M. Haenel, M^{me} Haller, M. Heller, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Huseynov, M. Kask, M^{me} Koufa, M. Mifsud Bonnici, M^{me} Milasiute, M^{me} Omejec, M. Papuashvili, M. Pazin, M^{me} Thorgeirsdottir, M. Torfason, M. Velaers, M. Zorkin

Institutions démocratiques

Président : M. Jowell ; membres : M. Bartole, M. Cameron, M. Darmanovic, M^{me} Err, M. Esanu, M. Gstöhl, M^{me} Haller, M. Hamilton, M. A. Harutunian, M. Hirschfeldt, M. Jensen, M. Kask, M. Mendes, M. Nicolatos, M. Özbudun, M. Papuashvili, M. Scholsem, M. Sejersted, M^{me} Siljanovska-Davkova, M^{me} Thorgeirsdottir, M. Torfason, M. Tuori

Pouvoir judiciaire

Présidente : M^{me} Suchocka ; membres : M. Bartole, M. Bessaih, M. Bradley, M. Canturri Montanya, M. van Dijk, M^{me} Err, M. Esanu, M. Gstöhl, M^{me} de Guillenchmidt, M. Habchi, M. Hamilton, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Kask, M. Mendes, M. Mihai, M. Neppi Modona, M. Nicolatos, M. Papuashvili, M. Pazin, M^{me} Simackova, M. Torfason

Relations externes

Président : M. Mifsud Bonnici

Méthodes de travail

Président : M. van Dijk ; membres : M. Dimitrijevic, M^{me} Haller, M. Hoffmann-Riem, M. Mifsud Bonnici, M. Sejersted

Publications

Série – Science et technique de la démocratie⁴

- N° 1. Rencontre avec les présidents des cours constitutionnelles et instances équivalentes⁵ (1993)
- N° 2. Modèles de juridiction constitutionnelle⁶ par Helmut Steinberger (1993)
- N° 3. Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique (1993)
- N° 4. La transition vers un nouveau type d'économie et ses reflets constitutionnels (1993)
- N° 5. Les rapports entre le droit international et le droit interne (1993)
- N° 6. Les rapports entre le droit international et le droit interne⁶ par Constantin Economides (1993)
- N° 7. Etat de droit et transition vers une économie de marché (1994)
- N° 8. Les aspects constitutionnels de la transition vers une économie de marché (1994)
- N° 9. La Protection des minorités (1994)
- N° 10. Le rôle de la cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit (1994)
- N° 11. Le concept contemporain de confédération (1995)
- N° 12. Les pouvoirs d'exception du gouvernement⁶ par Ergun Özbudun et Mehmet Turhan (1995)
- N° 13. L'application des dispositions constitutionnelles relatives aux media dans une démocratie pluraliste (1995)
- N° 14. Justice constitutionnelle et démocratie référendaire (1996)
- N° 15. La protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle⁶ (1996)
- N° 16. Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités (1997)
- N° 17. droits de l'Homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence (1997)
- N° 18. Le patrimoine constitutionnel européen (1997)
- N° 19. L'Etat fédéral et régional⁶ (1997)
- N° 20. La composition des cours constitutionnelles (1997)
- N° 21. Nationalité et succession d'Etats (1998)
- N° 22. Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXI^e siècle (1998)
- N° 23. Incidences de la succession d'Etat sur la nationalité (1998)
- N° 24. Droit et politique étrangère (1998)
- N° 25. Les nouvelles tendances du droit électoral dans la grande Europe (1999)
- N° 26. Le principe du respect de la dignité de la personne humaine (1999)

4. Les publications sont disponibles en français, sauf indication contraire.

5. Interventions en langue originale (français ou anglais).

6. Egalement disponible en russe.

- N° 27. L'Etat fédéral et régional dans la perspective de l'intégration européenne (1999)
- N° 28. Le droit à un procès équitable (2000)
- N° 29. Sociétés en conflit : la contribution du droit et de la démocratie au règlement des conflits⁵ (2000)
- N° 30. Intégration européenne et droit constitutionnel (2001)
- N° 31. Les implications constitutionnelles de l'adhésion à l'Union européenne⁵ (2002)
- N° 32. La protection des minorités nationales par leur Etat-parent⁵ (2002)
- N° 33. Démocratie, Etat de droit et politique étrangère⁵ (2003)
- N° 34. Code de bonne conduite en matière électorale⁶ (2003)
- N° 35. La résolution des conflits entre Etat central et entités dotées d'un pouvoir législatif par la Cour constitutionnelle⁵ (2003)
- N° 36. Cours constitutionnelles et intégration européenne⁷ (2004)
- N° 37. Le constitutionnalisme européen et américain⁷ (2005)
- N° 38. La consolidation de l'Etat et l'identité nationale⁷ (2005)
- N° 39. Les standards européens du droit électoral dans le constitutionnalisme européen⁷ (2005)
- N° 40. Bilan de quinze ans d'expérience constitutionnelle en Europe centrale et orientale⁶ (2005)
- N° 41. L'organisation des élections par un organe impartial⁷ (2006)
- N° 42. Le statut des traités internationaux en matière des droits de l'Homme⁷ (2006)
- N° 43. Les conditions préalables à une élection démocratique⁷ (2006)
- N° 44. La durée excessive des procédures peut-elle être remédiée?⁷ (2007)
- N° 45. La participation des minorités dans la vie publique⁷ (2008)
- N° 46. L'annulation des résultats des élections⁷ (2010)
- N° 47. Le blasphème, l'insulte et la haine⁷ (2010)
- N° 48. La supervision du processus électoral⁷ (2010)

Autres publications

Collection « Point de vue – point de droit »

- Guantanamo – violation des droits de l'Homme et le droit international? (2007)
- Le CIA au-dessus des lois? Détentions secrètes et transferts illégaux de détenus en Europe (2008)
- Forces armées et services de sécurité : quel contrôle démocratique ? (2009)

Collection les européens et leur droits

- Le droit à la vie (2006)

7. Disponible uniquement en anglais.

- La liberté de religion (2007)
- Les droits des enfants en Europe (2008)
- La liberté d'expression (2009)

Conférence européenne des administrations électorales

- 2^e Conférence (Strasbourg, 2005)
- 3^e Conférence (Moscou, 2006)
- 4^e Conférence (Strasbourg, 2007)
- 5^e Conférence (Brussels, 2008)
- 6^e Conférence (La Haye, 2009) and 7^e Conférence (Londres, 2010)

Autres titres

- La lutte contre le blasphème, les insultes et la haine dans une société démocratique (2008)
- Droit électoral (2008)

Bulletin de jurisprudence constitutionnelle

- 1993-2010 (trois publications par an)

Bulletins spéciaux

- Description des Cours (1999)
- Textes de base – extraits des constitutions et lois sur les cours constitutionnelles – N^{os} 1-2 (1996), N^{os} 3-4 (1997), N^o 5 (1998), N^o 6 (2001), N^o 7 (2007)
- Grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (1998)
- Edition spécial Grands arrêts 1 – République tchèque, Danemark, Japon, Norvège, Pologne, Slovaquie, Suisse, Ukraine (2002)
- Edition spécial Grands arrêts 2 – Belgique, France, Hongrie, Luxembourg, Roumanie, USA (2008)
- Liberté confessionnelle (1999)
- Relations inter-cours (2003)
- Rôle et fonction du Secrétaire Général de la Cour constitutionnelle ou organe équivalent (2006)
- Critères pour la limitation des droits de l'homme par la Cour constitutionnelle (2006)
- Omissions juridiques

Rapports annuels

- 1993-2010

Brochures

- Statut révisé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (2011)
- Services fournis par la Commission de Venise aux cours constitutionnelles et aux organes équivalents (2010)
- Commission de Venise – Points clé (2010)
- Publications de la Commission de Venise (2010)
- Une sélection des études et des rapports (2010)
- La Commission de Venise du Conseil de l'Europe (2009)
- Campus UniDem- Formation juridique des fonctionnaires (2003)
- 10^e anniversaire de la Commission de Venise (2001)

Documents adoptés en 2010

- CDL-AD (2010) 002 Mémoire Amicus Curiae pour la Cour constitutionnelle de la **Moldova** sur l'interprétation des Articles 78.5 et 85.3 de la Constitution de la Moldova, adopté par la Commission lors de sa 82^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010)
- CDL-AD (2010) 003 Avis conjoint sur le projet de loi relative au système judiciaire et au statut des juges d'**Ukraine** par 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, adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010)
- CDL-AD (2010) 004 Rapport sur **l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges**, adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010)
- CDL-AD (2010) 005 Avis sur le statut juridique des communautés religieuses en **Turquie** et sur le droit du patriarcat orthodoxe d'Istanbul à user du titre «œcuménique», adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010)
- CDL-AD (2010) 006 Avis sur le projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire de la **Serbie**, adopté par le Conseil des élections démocratique lors de sa 32^e réunion (Venise, 11 mars 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010)
- CDL-AD (2010) 007 Rapport sur les **quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement (II)**, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 32^e réunion (Venise, 11 mars 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010)

- CDL-AD (2010) 008 Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur les modifications et les amendements à la Constitution de la **Géorgie** (Chapitre VII, autonomie locale), adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010)
- CDL-AD (2010) 009 Avis intérimaire sur le projet d'amendements à la loi sur les réunions et les manifestations de la **Géorgie**, adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010)
- CDL-AD (2010) 010 Avis intérimaire sur le projet de loi relative à la confiscation en faveur de l'état des biens acquis illégalement de la **Bulgarie**, adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010)
- CDL-AD (2010) 011 Avis sur le projet de loi sur la protection contre la discrimination dans la **République de Monténégro**, adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010)
- CDL-AD (2010) 012 Avis conjoint sur les amendements récents du Code électoral de la **République du Belarus** adoptés jusqu'au 17 décembre 2009, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 33^e réunion (Venise, 3 juin 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010)
- CDL-AD (2010) 013 Avis conjoint sur le Code électoral de la **Géorgie** tel que modifié jusqu'en mars 2010, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors sa 33^e réunion (Venise, 3 juin 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010)
- CDL-AD (2010) 014 Avis conjoint sur le projet de document de travail portant modification du Code électoral de **Moldova**, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 33^e réunion (Venise, 3 juin 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010)
- CDL-AD (2010) 015 Avis sur le projet de Constitution du **Kirghizistan** (version publiée le 21 mai 2010), adopté par la Commission de Venise à sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010)
- CDL-AD (2010) 016 Avis conjoint relatif à la loi du Canton de Sarajevo sur les réunions publiques (**Bosnie-Herzégovine**) préparé par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, adopté par la Commission de Venise lors de sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010)
- CDL-AD (2010) 017 Avis sur le projet de loi sur les actes normatifs d'**Azerbaïdjan**, adopté par la Commission de Venise à sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010)
- CDL-AD (2010) 018 Avis relatif au projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de la **Bosnie-Herzégovine**, adopté par la Commission de Venise lors de sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010)
- CDL-AD (2010) 019 Deuxième avis intérimaire sur le projet de loi relative à la confiscation au profit de l'Etat de biens acquis par l'exercice d'activités criminelles de la **Bulgarie**, adopté par la Commission de Venise lors de sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010)
- CDL-AD (2010) 020 **Lignes directrices** révisées de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la **liberté de réunion** (2^e édition) préparées par le panel de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion et par la Commission de Venise adoptées par la Commission de Venise à sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010)

- CDL-AD (2010) 021 Recommandation 273 (2009) du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe « **L'égalité d'accès aux élections locales et régionales** » Observations de la Commission de Venise en vue de la réponse du Comité des Ministres, adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 33^e réunion (Venise, 3 juin 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010)
- CDL-AD (2010) 022 Rapport sur les mesures de **lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme**, adopté par la Commission de Venise lors de sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010)
- CDL-AD (2010) 023 Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du Parlement du **Monténégro** modifiée en juillet 2006, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors sa 33^e réunion (Venise, 3 juin 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010)
- CDL-AD (2010) 024 **Lignes directrices** conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise **dans le domaine des partis politiques**, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)
- CDL-AD (2010) 025 Rapport sur le **rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique**, adopté par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)
- CDL-AD (2010) 026 Avis conjoint sur la loi sur le système judiciaire et le statut des juges de l'**Ukraine** par la Commission de Venise et la Direction Générale des affaires juridiques et des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, adopté par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)
- CDL-AD (2010) 028 Avis final sur le projet de loi constitutionnelle portant modification à la Constitution de la **Géorgie**, adopté par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)
- CDL-AD (2010) 029 Avis conjoint sur la loi sur la prévention de l'abus du droit au recours en **Ukraine**, par la Commission de Venise et la Direction de la coopération auprès de la Direction Générale des affaires juridiques et des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, adopté par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)
- CDL-AD (2010) 030 Avis final sur la troisième version révisée du projet de loi relative à la confiscation au profit de l'Etat de biens acquis par l'exercice d'activités illicites de la **Bulgarie**, adopté par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)
- CDL-AD (2010) 031 Avis conjoint relatif à la loi sur les réunions publiques de la **République de Serbie** élaboré par la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE, adopté par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)
- CDL-AD (2010) 032 Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la **Bosnie-Herzégovine** sur certaines dispositions de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine, de la constitution de la fédération de la Bosnie-Herzégovine et du statut de la ville de Mostar, adopté par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)

- CDL-AD (2010) 033 Avis conjoint sur la loi concernant les réunions pacifiques en **Ukraine** de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, adopté par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)
- CDL-AD (2010) 034 Lignes directrices relatives aux **méthodes de travail** de la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)
- CDL-AD (2010) 035 Avis relatif à la loi sur la langue d'état de la **République slovaque**, adopté par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)
- CDL-AD (2010) 036 Déclaration interprétative du code de bonne conduite en matière électorale relative à **la participation des personnes handicapées aux élections**, adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors sa 34^e réunion (Venise, 14 octobre 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)
- CDL-AD (2010) 037 Rapport sur **le calendrier et l'inventaire des critères politiques d'évaluation d'une élection**, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors sa 34^e réunion (Venise, 14 octobre 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)
- CDL-AD (2010) 038 Mémoire amicus curiae à la demande de la Cour constitutionnelle de « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » sur les modifications à plusieurs lois relatif au système des salaires et de rémunérations des fonctionnaires élus et nommés, adopté par la Commission de Venise à sa 85^e session plénière, Venise (17-18 décembre 2010)
- CDL-AD (2010) 039rev Rapport sur **l'accès individuel à la justice constitutionnelle**, adopté par la Commission de Venise à sa 85^e session plénière, Venise (17-18 décembre 2010)
- CDL-AD (2010) 040 Rapport sur les **normes européennes concernant l'indépendance du système judiciaire – Partie II : Le service du parquet**, adopté par la Commission de Venise à sa 85^e session plénière, Venise (17-18 décembre 2010)
- CDL-AD (2010) 041 Avis sur le projet de loi portant modification à la loi sur le pouvoir judiciaire et sur le projet de loi portant modification au code de procédure pénale de la **Bulgarie**, adopté par la Commission de Venise à sa 85^e session plénière, Venise (17-18 décembre 2010)
- CDL-AD (2010) 042 avis intérimaire sur le projet de loi sur le Haut Conseil des juges et procureurs de **Turquie** (du 27 septembre 2010), adopté par la Commission de Venise à sa 85^e session plénière, Venise (17-18 décembre 2010)
- CDL-AD (2010) 043 Rapport sur **les possibilités de fraude électorale basée sur une manipulation de chiffres**, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 35^e réunion (Venise, 16 décembre 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010)
- CDL-AD (2010) 044 Avis sur la situation constitutionnelle de l'**Ukraine**, adopté par la Commission de Venise à sa 85^e session plénière, Venise (17-18 décembre 2010)

CDL-AD (2010) 045 Avis sur le Code de conduite sur l'observation des élections du **Royaume-Uni**, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 35^e réunion (Venise, 16 décembre 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010)

CDL-AD (2010) 046 Avis conjoint sur la législation électorale de la **Norvège**, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors sa 35^e réunion (Venise, 16 décembre 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010)

CDL-AD (2010) 047 Avis sur le projet de Code électoral de la Verkhovna Rada de l'**Ukraine**, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 35^e réunion (Venise, 16 décembre 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010))

CDL-AD (2010) 048 Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif au financement des activités politiques de la **République de Serbie** adopté par la Commission de Venise à sa 85^e session plénière, Venise (17-18 décembre 2010)

CDL-AD (2010) 049 Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi sur les rassemblements publics de l'**Arménie**, adopté par la Commission de Venise à sa 85^e session plénière, Venise (17-18 décembre 2010)

CDL-AD (2010) 050 Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi sur la réunion pacifique de la **République kirghize**, adopté par la Commission de Venise à sa 85^e session plénière, Venise (17-18 décembre 2010)

CDL-AD (2010) 051 Avis sur **les mécanismes existants pour vérifier la compatibilité avec les droits de l'homme des actions de la MINUK et d'EULEX au Kosovo**⁸, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010)

CDL-AD (2010) 052 Avis sur la loi fédérale sur les amendements de la loi fédérale sur la défense de la **Fédération de Russie**, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010)

CDL-AD (2010) 053rev Avis sur l'avertissement adressé à l'Association biélorussienne des journalistes le 13 janvier 2010 par le ministère de la Justice du **Bélarus**, adopté par la Commission de Venise à sa 85^e session plénière, Venise (17-18 décembre 2010)

CDL-AD (2010) 054 Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses de l'**Arménie**, adopté par la Commission de Venise à sa 85^e session plénière, Venise (17-18 décembre 2010)

8. Toute référence au Kosovo dans le présent document doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

Le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 47 États membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconciliation.



Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)

DGHL, Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tél. + 3338841 2067
E-mail : venice@coe.int

Internet : www.venice.coe.int

Community News • Report on the 2010 Activities

The Community News is pleased to present to you the 2010 activities report. This report provides a summary of the work of the Community News and the various committees and sub-committees that have been formed. The report is divided into several sections, each of which provides a detailed account of the work done in that area. The sections are: Executive Summary, Board of Directors, Committees and Sub-committees, and Financial Report. The Executive Summary provides a high-level overview of the work done in 2010. The Board of Directors section provides a detailed account of the work of the Board. The Committees and Sub-committees section provides a detailed account of the work of each of the committees and sub-committees. The Financial Report provides a detailed account of the financial performance of the Community News in 2010.