

# RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2016



Commission européenne  
pour la démocratie par le droit

Conseil de l'Europe, 2017

Commission de Venise





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

Commission de Venise du Conseil de l'Europe

## **Rapport annuel d'activités 2016**



|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. Pour la démocratie par le droit – aperçu des activités de la Commission de Venise en 2016 .....</b>   | <b>7</b>  |
| 1. États membres.....   | 7         |
| 2. Principales activités.....   | 7         |
| <b>II. Réformes constitutionnelles, institutions de l'état, droits de l'homme et pouvoir judiciaire.....</b>  | <b>15</b> |
| 1. Activités par pays.....  | 15        |
| 2. Activités transnationales .....  | 23        |
| <b>III. Justice constitutionnelle .....</b>   | <b>27</b> |
| 1. Avis et conférences / Réunions.....  | 27        |
| 2. Conseil mixte sur la Justice Constitutionnelle .....   | 32        |
| 3. Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et base de données Codices .....   | 33        |
| 4. Forum de Venise.....   | 33        |
| 5. Coopération régionale .....  | 33        |
| 6. Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ) .....  | 35        |
| 7. Autres conférences et réunions.....  | 35        |
| <b>IV. Élections, référendums et partis politiques.....</b>   | <b>39</b> |
| 1. Activités par pays.....  | 39        |
| 2. Activités transnationales .....  | 45        |
| 3. VOTA, base de données électorale de la Commission .....  | 47        |
| 4. Coopération internationale.....  | 47        |
| 5. Autres conférences et réunions .....   | 47        |
| <b>V. Coopération avec les pays voisins du Conseil de l'Europe et au-delà.....</b>  | <b>51</b> |
| 1. Bassin méditerranéen .....   | 51        |
| 2. Amérique latine .....  | 52        |
| 3. Asie centrale .....  | 53        |
| 4. Autres conférences et réunions.....  | 55        |
| <b>VI. Coopération avec les autres organes et instances du Conseil de l'Europe, l'Union Européenne et d'autres organisations internationales.....</b> | <b>59</b> |
| 1. Conseil de l'Europe .....  | 59        |
| 2. Union Européenne .....   | 63        |
| 3. OSCE.....  | 65        |
| 4. Nations Unies .....  | 66        |
| 5. Coopération avec d'autres organisations internationales.....   | 66        |
| <b>Annexes .....</b>  | <b>71</b> |
| 1. La Commission de Venise : une présentation .....   | 71        |
| 2. Liste des pays membres.....  | 75        |
| 3. Liste des membres .....  | 76        |
| 4. Fonctions et composition des sous-commissions .....  | 81        |
| 5. Publications .....   | 84        |
| 6. Documents adoptés en 2016.....   | 88        |





I. Pour la démocratie par le droit – aperçu des activités de la Commission de Venise en 2016





## 1. États membres

### Adhésion d'un nouvel État membre

Le 6 juillet 2016, le Costa Rica est devenu membre à part entière de la Commission de Venise, ce qui a porté à 61 le nombre d'États membres.

### Contributions volontaires

En 2016, la Commission a reçu des contributions volontaires du Gouvernement italien (Regione Veneto) pour l'organisation des sessions plénières et de la Norvège pour la coopération avec les pays du Bassin méditerranéen, ainsi que des contributions du Plan d'action pour des activités en Ukraine. Certaines activités ont été financées par l'Union européenne dans le cadre de projets et programmes conjoints.

## 2. Principales activités

### Chiffres clés

La Commission a adopté 4 avis sur des réformes et d'autres questions constitutionnelles en Albanie, en Azerbaïdjan, en France, au Kirghizstan et en Turquie, ainsi que 31 avis sur des textes législatifs ou sur des points juridiques particuliers. Elle a adopté trois textes de caractère général, parmi lesquels la liste des critères de l'État de droit qui a été entérinée par le Comité des Ministres et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, publié trois bulletins de jurisprudence constitutionnelle, (co)organisé 17 séminaires et conférences, apporté une aide juridique à neuf missions d'observation d'élections et communiqué des éléments de droit comparé à des cours constitutionnelles dans 30 affaires. En 2016, sept cours sont devenues membres de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ), ce qui a porté à 103 le nombre total de ses membres à la date de décembre 2016.

### Conseil scientifique

Le Conseil scientifique a préparé et mis à jour six compilations thématiques d'études et d'avis : sur les médias et les élections<sup>1</sup>, sur l'égalité hommes-femmes<sup>2</sup>, sur la bioéthique<sup>3</sup>, sur la liberté d'expression<sup>4</sup>, sur les partis

1. Cf. CDL-PI(2015)006  
2. Cf. CDL-PI(2016)007  
3. Cf. CDL-PI(2016)013  
4. Cf. CDL-PI(2016)011

politiques<sup>5</sup> et sur les dispositions juridiques et constitutionnelles de protection de l'autonomie locale<sup>6</sup>. Ces compilations, qui comprennent des extraits d'avis et d'études de la Commission structurés thématiquement autour de mots-clés, sont destinées à servir de référence aux représentants des pays, aux chercheurs et aux experts qui souhaitent se familiariser avec l'approche de la Commission de Venise relativement aux thèmes précités. Elles sont disponibles sur le site de la Commission et sont régulièrement mises à jour.

### Institutions démocratiques et droits fondamentaux

#### Réformes constitutionnelles

En 2016, la Commission a adopté des avis sur les réformes constitutionnelles ou les changements législatifs de portée constitutionnelle concernant : le système judiciaire en **Albanie** ; le référendum sur le projet de révision de la Constitution en **Azerbaïdjan** ; le projet de loi sur l'état d'urgence en **France** ; la réforme de la Constitution en **République kirghize** ; une proposition de nouveau statut juridique pour le district de Taraclia en **République de Moldova** et les décrets-lois promulgués dans le cadre de l'état d'urgence en **Turquie**. Deux autres avis sur la **Turquie** ont été adoptés en 2016 : l'un sur la levée de l'immunité parlementaire et l'autre sur le cadre juridique régissant les mesures de couvre-feu.

- Les travaux sur la réforme constitutionnelle en **Albanie**, engagés en 2015, se sont poursuivis en 2016. Les amendements à la Constitution de l'Albanie visaient à réformer les organes de la gouvernance du système judiciaire et à enquêter sur tous les juges et procureurs en fonction afin d'exclure ceux dont l'incompétence ou la corruption seraient constatées dans le cadre d'un processus placé sous la supervision de la communauté internationale. La Commission a adopté un avis final dans lequel elle approuve de manière générale la réforme d'ensemble. Le 21 juillet 2016, le Parlement albanais a adopté les amendements à l'unanimité. Le texte approuvé était globalement conforme aux recommandations de la Commission de Venise. À la suite de la réforme constitutionnelle, le parlement a adopté une loi sur les instances de vérification, qui a immédiatement été contestée par l'opposition devant la Cour constitutionnelle. À la demande de la Cour constitutionnelle d'Albanie, la Commission

5. Cf. CDL-PI(2016)003  
6. Cf. CDL-PI(2016)002

a adopté un **mémoire *amicus curiae*** sur certaines questions posées par la loi sur la réévaluation des juges et des procureurs.

- En juillet 2016, le Président de l'**Azerbaïdjan** a présenté un projet d'amendements à la Constitution. Cette réforme a été soumise à référendum sans implication du parlement et sans véritable débat public. Dans son avis, la Commission a noté que cette réforme renforçait encore les pouvoirs du président, pourtant déjà très étendus, ce qui compromettait l'équilibre des pouvoirs.
- Dans son avis sur la **France** (avis sur le projet de loi constitutionnelle de « protection de la Nation »), la Commission a recommandé que la disposition relative au régime d'état d'urgence introduite dans la Constitution limite les pouvoirs du législateur en la matière et que la prolongation de l'état d'urgence soit décidée à la majorité qualifiée.
- Dans leur avant-projet d'avis conjoint sur les amendements à la Constitution de la **République kirghize**, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont conclu que les projets d'amendements auraient un impact négatif sur l'équilibre des pouvoirs en renforçant ceux de l'exécutif et en affaiblissant ceux du parlement et du pouvoir judiciaire. Les projets d'amendements ont donc été modifiés en tenant compte de certaines préoccupations exprimées par la Commission de Venise.
- La Commission de Venise a analysé le projet de loi de la **République de Moldova** proposant un statut « ethnoculturel » pour le district de Taraclia. Dans son avis, elle a notamment critiqué le manque de clarté du concept de « district ethnoculturel » et noté que le statut proposé posait des problèmes de compatibilité avec la Constitution de la République de Moldova et la législation en vigueur.
- Trois avis importants concernant la **Turquie** ont été adoptés en 2016. Le premier concernait la suspension du deuxième paragraphe de l'article 83 de la Constitution garantissant l'immunité parlementaire. Cet amendement a été critiqué, car il s'agissait d'une utilisation abusive de la procédure de modification de la Constitution, mettant par ailleurs en péril la liberté d'expression des membres du parlement.
- Le deuxième avis sur la **Turquie** ne concernait pas des modifications permanentes de la Constitution mais le régime de l'état d'urgence mis en place en juillet 2016. Ce régime avait d'importants effets, au minimum temporaires, sur la structure constitutionnelle du pays. La Commission a reconnu qu'investir le gouvernement de pouvoirs d'urgence aurait pu se justifier à la suite de la tentative de coup d'État de juillet 2016 mais que les mesures prises par le gouvernement étaient excessives. En particulier, la Commission s'est inquiétée du fait que le gouvernement avait été autorisé à légiférer pendant plus de deux mois sans aucun contrôle du parlement

ou de la Cour constitutionnelle, et qu'il avait mené sans discernement une purge générale de l'appareil d'État, soulevant de graves préoccupations sur le plan des droits de l'homme.

- Dans son troisième avis sur la **Turquie**, la Commission a conclu que les mesures de couvre-feu décidées depuis l'été 2015 dans le sud-est du pays ne remplissaient pas les exigences de légalité inscrites dans la Constitution et tirées des obligations internationales de la Turquie en matière de droits fondamentaux, en particulier celles découlant de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

## Développement démocratique des institutions publiques et respect des droits de l'homme

### Institutions démocratiques

L'avis final de 2016 sur la réforme constitutionnelle en **Albanie** porte notamment sur la question de la participation des pouvoirs exécutif et législatif à l'élection des membres des organes de gouvernance du système judiciaire.

L'avis sur la réforme constitutionnelle en **Azerbaïdjan** concerne en grande partie l'équilibre entre pouvoirs et contre-pouvoirs et le renforcement des pouvoirs présidentiels, déjà très puissants, par rapport à ceux du parlement, déjà très faibles, dans la Constitution en vigueur. L'avis porte également sur l'(absence d')implication du parlement dans le processus de modification de la Constitution.

Dans son avis de 2016 sur l'état d'urgence en **Turquie**, la Commission a examiné les pouvoirs de contrôle du parlement à l'égard du gouvernement dans le cadre du régime de l'état d'urgence. Dans un autre avis sur la Turquie, elle a examiné la question de l'immunité parlementaire et de son importance pour la liberté d'expression des membres du parlement.

Dans son avis sur le projet de loi constitutionnelle relative au défenseur des droits de l'homme (ombudsman) de l'**Arménie**, la Commission, tout en saluant les avancées qui ont été faites, a formulé des recommandations concernant la sélection des candidats aux fonctions de défenseur des droits et l'immunité fonctionnelle de celui-ci.

### Droits fondamentaux

À la demande de la Cour constitutionnelle d'**Albanie**, la Commission de Venise a adopté en 2016 un mémoire *amicus curiae* dans lequel elle analyse les aspects juridiques de la restitution des biens confisqués sous le régime communiste.

L'avis relatif à la loi sur la protection de la vie privée et à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » porte

notamment sur les répercussions de cette loi sur le journalisme d'investigation. Dans l'avis conjoint sur le projet de législation en matière de cybercriminalité en **République de Moldova** sont examinés les pouvoirs de la force publique et leurs conséquences sur le libre exercice des droits fondamentaux, et une clarification des dispositions réglementaires relatives aux perquisitions, aux saisies, au filtrage et à la rétention de données, ainsi qu'au blocage d'internet est recommandée. Un avis sur les modifications de la loi sur la police de la **Pologne**, réglementant les pouvoirs des forces de police en matière d'interception et d'analyse des communications privées, appelle à un renforcement des garanties procédurales contre les abus dans ce domaine.

Dans son avis sur la loi fédérale de **Russie** concernant les activités indésirables des ONG étrangères et internationales, la Commission a essentiellement critiqué la formulation vague des critères permettant de considérer des ONG comme « indésirables ».

La Commission a également examiné plusieurs articles du Code pénal de la **Turquie** définissant les « infractions de nature verbale » et restreignant la liberté d'expression dans le pays. Dans un autre avis sur la Turquie relatif à la « loi sur internet », elle a examiné en particulier le pouvoir des autorités turques de bloquer l'accès aux ressources internet et recommandé l'ajout de mesures moins intrusives dans la loi. En 2016, elle a également adopté un avis sur le régime du couvre-feu imposé dans certaines régions de la **Turquie**, dans lequel elle a examiné en particulier la légalité de ces mesures et leurs incidences en matière de droits de l'homme.

Enfin, en 2016, la Commission de Venise a adopté un avis globalement positif (préparé conjointement avec le BIDDH/OSCE et la DGI) sur deux projets de loi concernant les garanties de la liberté de réunion pacifique en **Ukraine**.

La Commission a été amenée à analyser des dispositions ayant trait aux droits de l'homme dans plusieurs avis relatifs à des réformes constitutionnelles. Ainsi, dans son avis sur le référendum relatif aux amendements constitutionnels en **Azerbaïdjan**, elle commente les restrictions à la liberté de réunion et d'expression, tandis que dans son projet d'avis sur les amendements à la Constitution de la **République kirghize**, elle s'inquiète du caractère vague de la définition des « valeurs suprêmes » dans la Constitution et du risque que celle-ci soit utilisée pour restreindre les droits de l'homme et les libertés fondamentales. L'avis sur le régime de l'état d'urgence proposé en **France** concerne notamment la déchéance de nationalité française comme peine accessoire pour certaines catégories d'infractions.

#### Réformes judiciaires

En 2016, l'avis de la Commission de Venise a été sollicité dans le cadre de la réforme judiciaire menée en **Albanie**, consistant en une restructuration complète du système

judiciaire par deux réformes parallèles : une réorganisation des organes permanents du système judiciaire et le lancement d'une procédure de réévaluation transitoire censée exclure du système les juges et procureurs corrompus. À la suite de l'adoption des amendements constitutionnels, il a été demandé à la Commission de préparer un mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle d'**Albanie** relatif à la loi sur la réévaluation des juges adoptée dans le cadre de la réforme constitutionnelle.

La Commission a également examiné le nouveau Code de déontologie judiciaire du **Kazakhstan** et adopté un mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de la **République de Moldova** sur l'action récursoire de l'État à l'encontre des juges.

L'un des faits les plus préoccupants a été la révocation massive de juges en application des décrets relatifs à l'état d'urgence adoptés en **Turquie** à la suite d'une tentative de coup d'État. La Commission de Venise s'est penchée sur cette question dans son avis sur les décrets relatifs à l'état d'urgence en Turquie.

#### Activités transnationales

En mars 2016, la Commission a adopté la **liste des critères de l'État de droit** définissant la notion complexe d'État de droit. Cette liste vise à permettre des évaluations objectives, minutieuses, transparentes et justes du degré de respect de l'État de droit dans un pays donné. C'est un outil qui s'adresse à différents acteurs parmi lesquels les parlements et autres autorités de l'État, la société civile et les organisations internationales. La liste des critères a suscité un grand intérêt : le Comité des Ministres l'a entérinée en septembre 2016 et elle a été examinée au sein de plusieurs instances internationales.

En 2016, la Commission a poursuivi son travail de révision et de mise à jour des **Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique** de 2010, en coopération avec le BIDDH/OSCE.

La Commission de Venise a également commencé à travailler à la mise à jour de son rapport de 2010 sur « le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique », en vue d'examiner également les responsabilités incombant à la majorité et ses relations avec l'opposition, à la lumière du rôle, des fonctions et des droits de cette dernière. Ce travail entend contribuer à la réflexion engagée par le Secrétaire Général sur l'élaboration d'éventuelles lignes directrices du Conseil de l'Europe concernant **le rôle et les responsabilités de la majorité politique et son interaction avec l'opposition**.

#### Justice constitutionnelle

##### Renforcement de la justice constitutionnelle

L'année 2016 a été marquée par une multiplication des situations dans lesquelles des pressions ont été exercées

sur les cours constitutionnelles dans les États membres de la Commission de Venise. La Commission a publié plusieurs communiqués et une déclaration visant à sensibiliser à cette question et à offrir un appui aux cours concernées.

Elle est intervenue sur les questions suivantes :

- Le 16 mars 2016, elle a publié une Déclaration sur des ingérences indues dans le travail des cours constitutionnelles d'États membres. Cette question sera également l'un des thèmes centraux du 4<sup>e</sup> Congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle en septembre 2017 (voir ci-après). La Commission de Venise a cité son avis spécifique portant sur les amendements à la loi sur le Tribunal constitutionnel de la Pologne et s'est inquiétée en particulier des déclarations faites par le Président de la Turquie remettant en cause une décision de la Cour constitutionnelle de son pays et menaçant de supprimer cette cour, des retards dans la nomination des juges à la Cour constitutionnelle en Slovaquie et en Croatie, ainsi que des appels publics de l'exécutif en Géorgie à mettre un terme au mandat du président de la Cour constitutionnelle de ce pays.
- Dans une déclaration du 18 juillet 2016, le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, a condamné fermement la tentative de coup d'État en Turquie et souligné que tout changement de gouvernement doit suivre les voies démocratiques. Il s'est dit alarmé par des rapports des médias turcs faisant état de l'arrestation de deux juges de la Cour constitutionnelle et de cinq membres du Haut Conseil des juges et des procureurs après la tentative de coup d'État. Plus de 2 700 juges ont été suspendus et beaucoup ont été placés en détention. M. Buquicchio a insisté sur l'impératif de respecter l'État de droit dans la réaction à une tentative violente de renverser un gouvernement élu. Les renvois et arrestations massives de juges ne sont pas un moyen acceptable pour restaurer la démocratie. Comme tout citoyen, chaque juge a droit à une procédure équitable, disciplinaire et/ou pénale, au cours de laquelle sa responsabilité doit être dûment prouvée et son droit à la défense respecté.
- Dans une déclaration du 23 septembre 2016, le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, s'est dit alarmé par le fait qu'en dépit d'une décision de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine du 17 septembre 2016 de suspendre le référendum en *Republika Srpska*, prévu pour le 25 septembre 2016, les autorités de la *Republika Srpska* avaient décidé de poursuivre l'organisation du référendum. M. Buquicchio a rappelé que dans un État régi par l'État de droit, les arrêts de la Cour constitutionnelle sont exécutés et ne font pas l'objet d'un vote, que ce soit au parlement ou par le peuple. La Cour constitutionnelle avait déclaré la Journée de la *Republika Srpska* inconstitutionnelle,

car discriminatoire à l'égard des résidents non serbes de cette Entité. Le but du référendum était de contester l'autorité de ce jugement, ce qui était inacceptable. Compte tenu de la nouvelle décision de la Cour constitutionnelle, la seule réaction légitime possible des autorités d'une Entité appartenant à un État membre du Conseil de l'Europe était de ne pas tenir ce référendum.

Parmi les autres activités de la Commission de Venise dans le domaine de la justice constitutionnelle, on citera les suivantes :

La base de données CODICES, au centre des travaux du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (voir ci-après) et de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle : elle permet d'avoir accès à près de 9 000 décisions constitutionnelles qui sont une source d'inspiration mutuelle et constituent une base commune de dialogue entre les juges en Europe et au-delà.

Le Forum de Venise de la Commission : il a traité 30 demandes de droit comparé de cours constitutionnelles et de juridictions à compétences équivalentes portant sur des questions allant de l'accès aux sites de jeux en ligne à la protection de la langue des signes en passant par le droit de quitter un pays.

La Commission a également coorganisé ou pris part à des conférences et des séminaires en Albanie, en Arménie, en Bulgarie, en Géorgie, en Jordanie, au Kosovo, en Lettonie, en République de Moldova, en Pologne, en Roumanie, en Russie, en Turquie et en Ukraine.

Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ)

En 2016, le Bureau de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ) a tenu sa 10<sup>e</sup> réunion à Venise (Italie) et, sous réserve de consultation de l'Assemblée générale, retenu comme grand thème du 4<sup>e</sup> Congrès de la WCCJ (Vilnius, Lituanie, 11-14 septembre 2017), « *l'État de droit et la justice constitutionnelle dans le monde moderne* » avec pour sous-thèmes :

- Les différents concepts de l'État de droit
- Les nouveaux défis pour l'État de droit
- La loi et l'État et
- La loi et l'individu.

Le Bureau a également adopté le logo du 4<sup>e</sup> Congrès, décidé de proposer à l'Assemblée générale des modifications du Statut concernant l'élection des membres du Bureau et des groupes qui y participent, pris note du soutien apporté par la Commission de Venise aux cours soumises à des pressions injustifiées et décidé de poursuivre la discussion relative à un mécanisme d'appui de la WCCJ avec la participation du Président de la Commission de Venise.

Durant l'année, le nombre de cours constitutionnelles, de conseils constitutionnels et de cours suprêmes membres de la Conférence mondiale est passé à 103.

La base de données CODICES et le Forum de Venise en ligne assurent un lien permanent entre les cours membres. L'augmentation du nombre de membres de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle a entraîné une nouvelle hausse du nombre des contributions, notamment à la base de données CODICES de la Commission de Venise.

## Elections, référendums et partis politiques

En 2016, la Commission a poursuivi ses activités en matière électorale et de partis politiques. Elle a adopté les lignes directrices visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux ainsi qu'une déclaration interprétative du code de bonne conduite en matière électorale sur la publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections. Elle a également adopté sept avis dans le domaine des élections et des partis politiques, relatifs à l'Arménie, à la Géorgie, à la République de Moldova, à « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et à l'Ukraine. Le Conseil des élections démocratiques a adopté ces avis et études avant qu'ils ne soient soumis à la Commission plénière.

Même si des améliorations de la législation électorale restent souhaitables, voire nécessaires, dans plusieurs Etats, les problèmes à régler portent de plus en plus sur l'application de la législation et non sur sa teneur. En 2016, la Commission a donc continué à aider les Etats membres du Conseil de l'Europe à appliquer les normes internationales dans le domaine électoral tout en poursuivant sa coopération avec les pays non européens, notamment dans le Bassin méditerranéen et en Asie centrale.

### Législation et pratiques électorales

La Commission a adopté des avis sur la législation électorale de l'Arménie, de la Géorgie, de la République de Moldova, de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et de l'Ukraine.

La Commission a organisé des activités d'assistance électorale en Géorgie et en République de Moldova, en mettant l'accent sur le contentieux électoral. Elle a aussi (co-) organisé des séminaires sur les questions électorales en Ukraine et au Bélarus.

Elle a aussi organisé, à Bucarest et en coopération avec l'Autorité électorale permanente de Roumanie, la 13<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales à Bucarest et les 1<sup>ers</sup> entretiens scientifiques des experts électoraux, de même que, en coopération avec l'Assemblée parlementaire, une conférence à Berlin sur « La liberté des médias comme fondement des élections démocratiques ».

La Commission a apporté une assistance juridique à neuf missions d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire, y compris, dans le voisinage, au Maroc et en Tunisie.

La base de données VOTA sur la législation électorale continue d'être gérée conjointement par la Commission et le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération mexicaine.

### Partis politiques

La Commission a adopté un avis sur le projet de loi constitutionnelle sur les partis politiques de l'Arménie et participé à plusieurs conférences relatives à la législation sur les partis politiques et leur financement.

## Partage de l'expérience européenne avec des pays non européens

### Bassin méditerranéen

La coopération fructueuse de la Commission de Venise avec les pays du Bassin méditerranéen s'est poursuivie en 2016. La nécessité de réformer les institutions de l'Etat conformément aux normes internationales s'est confirmée par la mise en œuvre de plusieurs projets en Jordanie, au Maroc et en Tunisie.

La Commission de Venise a poursuivi le dialogue avec les autorités tunisiennes sur le cadre juridique relatif aux institutions indépendantes comme la nouvelle Cour constitutionnelle et le Conseil supérieur de la magistrature, conformément à la Constitution de 2014. Elle a également coopéré avec le Bureau du médiateur et l'Instance électorale indépendante (ISIE). Le dialogue avec les autorités marocaines s'est poursuivi dans des domaines tels que la législation relative aux droits de l'homme, la réforme du système judiciaire, et notamment l'introduction du renvoi des affaires de violation des droits fondamentaux par les juridictions de droit commun, ainsi que le soutien aux nouvelles institutions et la consolidation de l'Etat de droit. En Jordanie, la Commission a poursuivi sa coopération fructueuse avec la Cour constitutionnelle et ses échanges avec la Commission électorale indépendante de Jordanie. Les experts de la Commission de Venise ont apporté une assistance à la délégation de l'APCE chargée d'observer les élections en Jordanie et au Maroc.

L'année 2016 a incontestablement été marquée par le développement d'activités régionales organisées ou soutenues par la Commission, dont des projets importants comme les séminaires UNIDEM pour les pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (région MENA) et des réunions et échanges de vues avec l'Organisation des organes de gestion des élections des pays arabes. La participation à ces activités multilatérales de divers représentants des autorités nationales et d'universitaires d'Algérie, d'Égypte, de Jordanie, du Liban, de Libye, de l'Autorité nationale palestinienne et de Tunisie a augmenté. L'Égypte, le Liban et l'Autorité nationale palestinienne ont exprimé leur souhait de s'engager plus activement dans la coopération avec la Commission de Venise en 2017.

## Asie centrale

Depuis 2007, la Commission de Venise a établi une bonne coopération avec les institutions nationales du Kazakhstan, du Kirghizstan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan, notamment dans le cadre de plusieurs projets financés par l'Union européenne et par certains États membres. En décembre 2016, la Commission de Venise a signé un accord de coopération avec l'Union européenne pour la mise en œuvre d'un nouveau projet dans le domaine électoral au Kirghizstan. Le projet aidera les autorités du pays à élaborer une stratégie globale et à réformer la législation et la pratique électorales conformément aux normes internationales en mettant des outils et une expertise à la disposition des institutions nationales associées à la réforme électorale.

En l'absence de projets conjoints pour la région de l'Asie centrale en 2016, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération avec les hautes instances judiciaires des cinq pays de la région, qui manifestent un intérêt continu à apporter une assistance supplémentaire. En 2016, elle a examiné le projet de code de déontologie judiciaire du Kazakhstan, préparé dans le cadre d'une réforme juridique d'envergure lancée par le président du pays. Elle a conseillé de détailler davantage les motifs pour lesquels la responsabilité disciplinaire d'un juge pouvait être engagée en cas de violation des « règles de déontologie » et recommandé une clarification de certaines notions vagues contenues dans le code. Ce dernier, adopté en novembre 2016, a tenu compte de bon nombre des recommandations qui avaient été faites par la Commission de Venise.

En coopération avec le BIDDH/OSCE, la Commission de Venise a examiné les projets d'amendements à la Constitution de la République kirghize proposés dans le projet de loi « portant modification et amendement à la Constitution de la République kirghize ». La Commission de Venise a constaté que les projets d'amendements

auraient un impact négatif sur l'équilibre des pouvoirs en renforçant ceux de l'exécutif et en affaiblissant le parlement et le pouvoir judiciaire. Les projets d'amendements ont été modifiés en tenant compte de certaines préoccupations exprimées par la Commission de Venise.

## Amérique latine

En 2016, la Commission de Venise a continué de développer sa coopération avec les pays d'Amérique latine par l'intermédiaire de sa sous-commission sur l'Amérique latine. Le Costa Rica est devenu membre de la Commission de Venise.

La Commission de Venise et la Cour constitutionnelle du Pérou ont organisé une conférence sur le thème « Réforme constitutionnelle et stabilité démocratique : le rôle des cours constitutionnelles » les 24 et 25 octobre à Lima. L'événement était axé sur les récentes réformes constitutionnelles dans la région et les problèmes rencontrés dans leur mise en œuvre. Cette conférence a réuni des juges et des juristes de la Cour constitutionnelle du Pérou, des membres de la Commission de Venise et des experts, ainsi que des juges des 10 pays d'Amérique latine suivants : Argentine, Chili, Colombie, Guatemala, Équateur, El Salvador, Mexique, Paraguay, Pérou et Uruguay.

La réunion de la sous-commission sur l'Amérique latine s'est tenue après la conférence. Elle a notamment porté sur les suites à donner aux avis antérieurs de la Commission de Venise, l'élaboration d'une feuille de route pour d'éventuelles activités en Amérique latine en 2017 et la création de plusieurs groupes de travail composés d'experts d'Europe et d'Amérique latine.

En 2016, la Commission a maintenu ses contacts avec d'autres organisations régionales dans les Amériques, notamment l'Organisation des États américains, le PDNU, l'IFES et le Centre Carter.



## II. Réformes constitutionnelles, institutions de l'état, droits de l'homme et pouvoir judiciaire





### 1. Activités par pays

#### Réformes constitutionnelles, institutions de l'État, équilibre des pouvoirs

Albanie

##### *Réforme constitutionnelle du système judiciaire*

À sa session plénière de mars 2016, la Commission de Venise a adopté un avis final sur une vaste réforme constitutionnelle du système judiciaire de l'Albanie (CDL-AD(2016)009). Cette dernière prévoyait notamment la réévaluation de l'ensemble des juges et procureurs en fonctions et une profonde réorganisation de deux institutions permanentes, le Haut Conseil des juges et le Haut Conseil des procureurs. La Commission a approuvé la direction générale prise par la réforme et noté que les amendements révisés réglèrent la plupart des questions soulevées dans son avis intérimaire de 2015 sur les avant-projets d'amendements.

Un point important concernait la majorité qualifiée nécessaire pour élire les membres des organes de gouvernance du système judiciaire et du ministère public. Les deux solutions examinées au niveau national (élection par une majorité des trois cinquièmes ou des deux tiers) étaient légitimes ; d'autres modalités d'élection étaient également possibles. La principale préoccupation de la Commission de Venise était d'assurer le pluralisme de la composition des organes de gouvernance. La Commission recommandait également de raccourcir la durée du processus de réévaluation et de clarifier le rôle des observateurs internationaux dans ce processus, et critiquait la cessation prématurée des fonctions du procureur général.

La Commission recommandait par ailleurs de ne pas priver les juges et les procureurs soumis à une procédure de vérification de leur droit de saisir la Cour constitutionnelle, tout en insistant sur le fait que la procédure devant cette dernière ne devait pas avoir une fonction d'obstruction.

Le 21 juin 2016, le Parlement albanais a adopté la réforme à l'unanimité. Le texte finalement adopté était globalement conforme à bon nombre des recommandations de la Commission. La Commission a toutefois relevé la complexité du système de nomination des membres des instances de vérification et des institutions permanentes du système judiciaire et du ministère public.

La loi sur la réévaluation

Les étapes suivantes de la réforme étaient l'adoption des textes d'application et l'élection des membres des instances nouvellement créées. Un premier ensemble de sept lois a été voté par le Parlement albanais en septembre 2016. L'opposition a contesté la loi sur la réévaluation devant la Cour constitutionnelle qui a demandé un mémoire *amicus curiae* à la Commission de Venise sur plusieurs questions.

Il a tout d'abord été demandé à la Commission de Venise si le fait que les juges de la Cour constitutionnelle étaient eux-mêmes visés par le processus de réévaluation pouvait créer un conflit d'intérêts. La Commission a fait observer que l'éventualité d'un conflit d'intérêts concernait la totalité des juges constitutionnels et que leur récusation excluait totalement la possibilité d'un contrôle juridictionnel de constitutionnalité de la loi sur la réévaluation, ce qui n'était pas souhaitable. La deuxième question concernait l'implication d'organes qui seraient placés sous le contrôle de l'exécutif dans le processus de réévaluation des juges et des procureurs. La Commission a fait observer que le pouvoir décisionnel appartenait en fin de compte aux organes de réévaluation indépendants ayant le statut d'organes juridictionnels, ce qui apportait des garanties suffisantes contre l'ingérence du gouvernement. Le mémoire *amicus curiae* a été adopté lors de la session plénière de décembre 2016 (CDL-AD(2016)036).

Arménie

Loi sur l'ombudsman

Cet avis sur le projet de loi constitutionnelle relative au défenseur des droits de l'homme (CDL-AD(2016)033) a été demandé par la ministre de la Justice d'Arménie et adopté par la Commission de Venise à sa session plénière de décembre.

Le projet de loi constitutionnelle avait été préparé dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution de l'Arménie et bien qu'étant une loi constitutionnelle, cette loi n'avait pas la même force juridique que la Constitution. Les principales recommandations formulées dans l'avis étaient d'établir une distinction entre les fonctions de l'ombudsman en tant que défenseur des droits et ses fonctions en tant que mécanisme national de prévention ; de prévoir une procédure de sélection du défenseur des droits de l'homme transparente et concurrentielle et d'y intégrer des propositions de la société civile et de l'ensemble des partis politiques, de manière à permettre la sélection de candidats

hautement qualifiés et à donner ainsi une légitimité à la procédure ; d'ajouter au projet de loi des dispositions expresses portant sur l'immunité fonctionnelle du défendeur, de son personnel et des experts du mécanisme national de prévention au titre des propos tenus oralement ou par écrit, des recommandations, des décisions et des autres actes pris de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions ; d'assurer l'accès du défenseur, en sa qualité de mécanisme national de protection, à l'ensemble des institutions publiques et privées où des personnes sont retenues contre leur gré, y compris aux institutions semi-fermées, et de garantir la participation institutionnelle des ONG à ses travaux.

Le projet de loi constitutionnelle a été adopté par le parlement en première lecture le 29 novembre 2016 par 106 voix pour, une contre et une abstention. Les questions soulevées lors de la visite de la délégation de la Commission de Venise à Erevan ont été réglées et il en sera tenu compte dans les amendements apportés au projet de loi constitutionnelle. Certaines recommandations n'ont pu être suivies, car elles auraient nécessité des modifications de la Constitution.

#### Azerbaïdjan

##### *Renforcement des pouvoirs présidentiels par référendum*

L'avis préliminaire sur le projet de révision de la Constitution d'Azerbaïdjan soumis à référendum le 26 septembre 2016 (CDL-AD(2016)029) a été demandé par l'APCE. La Commission de Venise a noté que la réforme de la Constitution avait été soumise à référendum sans implication du parlement ; bien que cela ne soit pas formellement contraire à la Constitution, le délai était très court et n'avait pas permis la tenue d'un véritable débat public. Les règles constitutionnelles s'appliquant à la réforme manquaient de clarté. En 2009, la Commission de Venise avait déjà critiqué le fait que l'Azerbaïdjan avait supprimé la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels consécutifs. Les modifications proposées allaient encore plus loin dans le renforcement de la position du président, notamment en portant la durée de son mandat à sept ans, en lui donnant le pouvoir d'ordonner des élections présidentielles anticipées, de nommer et de révoquer lui-même les vice-présidents, de dissoudre le parlement à sa discrétion (ce dernier n'ayant en revanche aucun pouvoir de censure réel à l'égard du gouvernement). De l'avis de la Commission, tous ces éléments donnaient des pouvoirs excessifs au président, ce qui compromettait l'équilibre des pouvoirs.

La réforme présentait néanmoins quelques points positifs dans son volet « droits de l'homme ». Elle donnait en particulier un rang constitutionnel à de nouveaux droits et au principe de proportionnalité. Elle introduisait également un certain nombre de restrictions aux droits de participation politique, à interpréter de façon étroite par le législateur et les tribunaux. L'appréciation

de la direction prise par la réforme était globalement négative. L'avis préliminaire a été transmis à l'APCE avant le référendum, puis entériné à la session plénière d'octobre 2016.

#### France

##### *Cadre constitutionnel du régime d'état d'urgence*

L'avis sur le projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation » de la France (CDLAD(2016)006) a été préparé à la demande de l'APCE. Le projet de loi comporte deux articles qui inscrivent le régime de l'état d'urgence dans la Constitution ainsi que des dispositions relatives à la déchéance de nationalité française.

De l'avis de la Commission de Venise, l'encadrement de l'état d'urgence dans la Constitution est une proposition à saluer. La Constitution française contient déjà deux dispositions relatives à l'état d'exception, l'une attribuant des pouvoirs exceptionnels au Président de la République (article 16) et l'autre sur l'état de siège (article 36). Cela dit, le régime de l'état d'urgence, introduit en France à la suite de deux attentats terroristes meurtriers le 13 novembre 2015, n'est régi que par la loi de 1955, récemment révisée par le parlement avec la première prolongation de l'état d'urgence en novembre 2015. La constitutionnalisation du régime de l'état d'urgence donne l'occasion de revoir le cadre constitutionnel relatif à ce régime et de créer des garanties contre d'éventuels abus. Il est certes important d'inscrire dans la Constitution les règles relatives à la déclaration et au prolongement de l'état d'urgence, mais celles-ci doivent s'accompagner de limites formelles, matérielles et temporelles à ce régime. Le nouvel article 36-1 de la Constitution qui était proposé n'était pas en soi contraire au droit international, mais la Commission a souligné combien il était important d'indiquer également dans ce texte que d'une part, la crise donnant lieu à une déclaration d'état d'urgence doit être d'une telle ampleur qu'elle menace « la vie de la nation » et que d'autre part, les autorités ne peuvent prendre des mesures autres que celles qui sont strictement justifiées par les exigences de la situation. La deuxième prolongation de l'état d'urgence pourrait également nécessiter un vote à la majorité qualifiée au parlement.

En ce qui concerne la déchéance de nationalité française, le droit international interdit la privation arbitraire de nationalité et incite les États à éviter l'apatridie, même si celle-ci ne fait pas l'objet d'une interdiction absolue. L'introduction d'un régime juridique unique pour tous les citoyens français, qu'ils soient nés Français, naturalisés ou binationaux, etc., n'est pas contraire à ces normes de droit international à la condition que la décision de déchéance de nationalité respecte les principes du procès équitable et de la proportionnalité. L'avis recommande par conséquent la transformation de cette mesure en une peine accessoire prononcée par le juge pénal compétent.

Cet avis a été adopté à la session plénière de mars 2016.

## République kirghize

*Nouveaux amendements constitutionnels renforçant le pouvoir de l'exécutif*

L'avis préliminaire conjoint sur le projet d'amendements à la Constitution du Kirghizstan (CDL-AD(2016)025) a été préparé avec le BIDDH/OSCE à la demande du Parlement kirghize.

La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE se sont dits préoccupés par les effets négatifs qu'auraient les projets d'amendements sur l'équilibre des pouvoirs en renforçant ceux de l'exécutif et en affaiblissant le parlement et le pouvoir judiciaire. Le rôle de la Chambre constitutionnelle en tant qu'organe effectif de contrôle constitutionnel en serait gravement compromis. Certains des amendements proposés posaient problème du point de vue des principes fondamentaux de la démocratie que sont l'État de droit, la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice. Il s'agissait notamment de références à des « valeurs suprêmes » vaguement définies dans la Constitution, qui auraient pu être utilisées pour restreindre les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Les dispositions relatives à la nomination des juges de la Chambre constitutionnelle et de la Cour suprême laissaient un important pouvoir discrétionnaire au président. Les dispositions relatives à l'obligation des juges à renoncer à leur droit au respect de la vie privée posaient problème. La suppression des dispositions obligeant les autorités kirghizes à rétablir les droits des personnes à la suite de décisions des organes internationaux de protection des droits de l'homme confirmant des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales était un recul dangereux. Comme dans un précédent avis sur la question, il était recommandé de suivre la procédure constitutionnelle en matière d'amendements.

Depuis la publication de l'avis, certaines des grandes recommandations formulées ont été prises en compte. D'autres dispositions des amendements sont restées dans le projet, notamment celles relatives à l'affaiblissement du statut des normes internationales de droits de l'homme dans l'ordre juridique kirghize et à la suppression des dispositions garantissant l'accès à un recours effectif dans les cas de violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Cet avis a été adopté à la session plénière d'octobre 2016.

## République de Moldova

*Statut ethnoculturel pour le district de Taraclia*

Dans son avis sur le projet de loi relatif au statut ethnoculturel du district de Taraclia de la République de Moldova (CDL-AD(2016)035), demandé par les autorités moldaves, la Commission a examiné une proposition de statut spécial pour le district de Taraclia au sein duquel la communauté bulgare constitue la population majoritaire.

Tout en notant qu'il était légitime de protéger l'identité linguistique et culturelle des Bulgares à Taraclia, la commission a conclu que le projet de loi suscitait de graves problèmes de sécurité juridique et de constitutionnalité (à évaluer en dernier ressort par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova) ainsi que de compatibilité avec la législation interne applicable. Il ne donnait pas véritablement de définitions ou de règles juridiques claires, précises et cohérentes concernant le statut ethnoculturel proposé et la répartition des responsabilités envisagée entre les autorités centrales et le district. Par ailleurs, le projet de loi ne semblait pas apporter beaucoup plus au cadre juridique existant.

La Commission de Venise a recommandé aux autorités moldaves, auxquelles appartient la décision d'accorder ou non ce statut à Taraclia, d'examiner la constitutionnalité du statut proposé et sa compatibilité avec la législation interne applicable, et de veiller à ce que la mise en œuvre des futures réformes administratives et territoriales n'aboutisse pas à un recul dans l'exercice de leurs droits par les personnes appartenant à des minorités nationales, et notamment les Bulgares à Taraclia.

Cet avis a été adopté à la session de décembre 2016.

## Turquie

*État d'urgence et pouvoirs exceptionnels du gouvernement*

À la demande de l'APCE, la Commission de Venise a examiné les décrets-lois n° 667-676 relatifs à l'état d'urgence, adoptés à la suite de la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016 (CDL-AD(2016)037). Dans son avis, elle condamne fermement la tentative de renversement violent du gouvernement et reconnaît que le coup d'État avorté était une urgence nationale menaçant la vie de la nation et nécessitant des mesures d'exception. Cela dit, pendant plus de deux mois, le parlement n'avait pas exercé ses fonctions de supervision et le gouvernement avait élaboré seul les décrets-lois relatifs à l'état d'urgence. Bien que le gouvernement bénéficie d'une vaste marge d'appréciation en la matière, ses pouvoirs d'exception sont soumis à des limites fixées par la Constitution et le droit international ; par ailleurs, l'état d'urgence ne devrait pas s'inscrire dans la durée.

Les mesures prises dans le cadre des décrets-lois relatifs à l'état d'urgence adoptés par le gouvernement pendant cette période étaient excessives et outrepassaient les mesures prévues dans la loi de 1983 sur l'état d'urgence. Elles ont eu des effets juridiques au-delà de la période de l'état d'urgence et ont introduit des changements structurels permanents dans la législation turque, changements qui normalement auraient dû faire l'objet d'un processus législatif ordinaire.

Les décrets-lois contenaient des listes de milliers de fonctionnaires à révoquer mais les mesures prises ne reposaient pas sur des éléments de preuve vérifiables concernant chaque cas individuel. Ces révocations collectives

et massives se fondaient sur une notion très vague de « liens avec la conspiration ». Par ailleurs, les décrets-lois relatifs à l'état d'urgence ne donnaient pas de liste de critères pour l'établissement de liens avec les organisations illégales. Ces critères n'ont pas été publiés officiellement. Il n'y avait qu'une liste non officielle extrêmement large, qui aurait permis de trouver à chaque individu ou presque des liens avec le terrorisme. Fait plus important encore, il n'y a pas eu de décisions individualisées : la vaste majorité des révocations ont été ordonnées sur la base de listes de noms jointes en annexe des décrets. La Commission a également relevé que les révocations massives n'avaient pas même été assorties d'un minimum de garanties procédurales.

Le gouvernement a simplifié les règles applicables aux enquêtes pénales sur des activités liées au terrorisme mais certaines mesures (comme la possibilité d'étendre jusqu'à 30 jours le maintien d'une personne en détention provisoire sans contrôle juridictionnel) étaient manifestement excessives tandis que d'autres (notamment celles limitant les contacts confidentiels avec un avocat pour la personne placée en détention) devaient être appliquées avec précaution.

Enfin, la Commission s'est dite gravement préoccupée par l'absence apparente de recours internes effectifs contre les révocations de masse des fonctionnaires concernés, qui ont été ordonnées directement par les décrets-lois.

Cet avis a été adopté à la session plénière de décembre 2016.

#### *Cadre juridique des mesures de couvre-feu*

Dans un précédent avis sur le cadre juridique régissant les mesures de couvre-feu en Turquie (CDL-AD(2016)010), demandé par l'APCE, la Commission de Venise a examiné, à la lumière des obligations de la Turquie en droit international et en particulier celles découlant de la CEDH, la base juridique des décisions qui ont imposé des mesures de couvre-feu depuis août 2015 dans certains districts et villes du sud-est de la Turquie.

Dans l'avis adopté à sa session plénière de juin, la Commission a reconnu l'étendue et la complexité des défis que les autorités turques devaient relever dans leur combat contre le terrorisme. Elle a rappelé qu'il était certes légitime et du devoir de tout État de protéger ses citoyens des attaques terroristes, mais qu'il était également fondamental, dans une société démocratique, qu'un juste équilibre soit trouvé, dans le respect des exigences de l'état de droit, entre les impératifs de sécurité et l'exercice des droits et des libertés.

Face à la situation à laquelle elles étaient confrontées et en dépit de sa gravité, les autorités turques avaient choisi de ne pas faire recours à la déclaration d'un état d'exception afin d'entreprendre les opérations de sécurité qu'elles estimaient nécessaires et cela alors que de telles opérations et les mesures qui leur étaient associées (y compris

le couvre-feu) comportaient inévitablement des limitations aux droits et aux libertés. Les couvre-feux imposés depuis août 2015 ne reposaient pas sur le cadre constitutionnel et législatif régissant de manière spécifique, en Turquie, le recours à des mesures d'exception (y compris le couvre-feu) mais sur la loi sur l'administration des provinces, laquelle donne des pouvoirs étendus aux préfets et sous-préfets mais ne contient aucune référence au couvre-feu.

Dans son avis, la Commission de Venise a conclu que la loi relative à l'administration des provinces et les décisions proprement dites ne respectaient pas les exigences de légalité. Elle a recommandé aux autorités turques de ne plus avoir recours aux dispositions de la loi sur l'administration des provinces pour imposer le couvre-feu et de s'assurer que l'adoption de toutes mesures d'urgence, y compris le couvre-feu, est effectuée en conformité avec le cadre constitutionnel et législatif en vigueur en Turquie en matière de mesures d'exception et avec les standards internationaux applicables ; de s'assurer que dès lors qu'un état d'urgence est formellement proclamé, toutes les mesures à caractère dérogatoire, telles que le couvre-feu, sont soumises à un contrôle de légalité effectif ; de prévoir avec clarté, dans la loi, les conditions matérielles, procédurales et temporelles pour la mise en œuvre des couvre-feux, et en particulier leur contrôle parlementaire et juridictionnel.

#### *Levée des immunités parlementaires par des amendements constitutionnels*

Cet avis a été demandé par M. Pedro Agramunt, Président de l'Assemblée parlementaire, et adopté par la Commission de Venise à sa session plénière d'octobre 2016.

Par un amendement constitutionnel du 12 avril 2016, l'immunité avait été levée pour toutes les demandes de poursuites en cours à l'égard de 139 députés du Parlement turc. La procédure normale de levée des immunités, qui offrait d'amples garanties, avait toutefois été maintenue en vigueur aux fins de toutes les affaires ultérieures. L'amendement s'appliquait de manière disproportionnée aux partis d'opposition. En raison de la situation déjà difficile du système judiciaire turc avant le coup d'État et au lendemain de ce dernier, la levée de l'immunité arrivait au pire moment. Le projet d'avis notait avec satisfaction que seule l'inviolabilité avait été abrogée et que l'irresponsabilité parlementaire pour les propos tenus au parlement était maintenue. Néanmoins, la plupart des affaires dans lesquelles l'inviolabilité avait été levée par l'amendement concernaient des infractions liées à l'expression, y compris des propos tenus hors du parlement, comme outrage au président, outrage à un fonctionnaire, propagande terroriste ou incitation à la haine.

La Turquie fait partie des pays dans lesquels la Cour européenne a constaté de nombreuses violations du droit à la liberté d'expression et dans son avis sur certains articles du Code pénal turc (CDL-AD(2016)002), la Commission

concluait que ces articles prévoyaient des sanctions excessives et avaient été appliqués de manière beaucoup trop générale par les tribunaux turcs. L'amendement n'était pas proportionné. Au lieu de simplifier sa procédure de levée de l'immunité, le Parlement turc avait entièrement supprimé les garanties applicables aux députés concernés. L'amendement était une législation constitutionnelle *ad hoc*, ponctuelle et *ad hominem* concernant 139 députés identifiables individuellement et constituait une utilisation abusive de la procédure de révision de la Constitution. Les gouvernements avaient le devoir de lutter contre le terrorisme, mais devaient le faire dans le respect de l'État de droit. La charge de travail du parlement ne pouvait justifier la suppression de tout recours devant la Cour constitutionnelle contre une levée de l'immunité.

## Droits fondamentaux

### Albanie

#### *Restitution de biens*

À la demande de la Cour constitutionnelle d'Albanie, la Commission a préparé un mémoire *amicus curiae* sur la compatibilité de la loi n°133/2015 « sur le traitement des biens et l'achèvement du processus d'indemnisation » avec les exigences de l'article 1 du Protocole additionnel à la CEDH et à la jurisprudence afférente. Ce mémoire *amicus curiae* a été adopté par la Commission de Venise lors de sa session plénière d'octobre 2016 (CDLAD(2016)023).

La Cour constitutionnelle demandait si la loi n° 133/2015 « sur le traitement des biens et l'achèvement du processus d'indemnisation » était conforme aux exigences de l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme.

La question de la restitution des biens existe depuis longtemps en Albanie et a donné lieu à des décisions d'autorités administratives ou judiciaires, qui ont elles-mêmes été à l'origine de situations diverses : (1) les décisions administratives ou judiciaires définitives qui précisent le montant de l'indemnité à verser, mais qui n'ont pas encore été exécutées, suscitent indéniablement une espérance légitime, et ne feront pas l'objet d'un réexamen en vertu de la loi n° 133/2015. Dans cette catégorie de cas, il n'y a pas d'ingérence au sens de l'article 1 du Protocole additionnel à la CEDH pour autant que lesdites décisions sont dûment exécutées et (2) les décisions de restitution ou d'indemnisation reposant sur la surface et non sur la valeur financière, qui ne créent pas d'espérance légitime claire.

La loi n° 133/2015 prévoyait un nouveau dispositif d'indemnisation qui modifie la méthode d'évaluation et pourrait réduire les indemnités accordées. Même si une indemnisation inférieure ne saurait être assimilée à une expropriation formelle, on pourrait tout à fait y voir une « autre ingérence » couverte par l'article 1 du

Protocole additionnel à la CEDH. Cependant, l'ingérence semblait posséder une base juridique suffisamment claire et détaillée dans la loi n° 133/2015. Elle paraissait également poursuivre un but légitime, puisque la loi n° 133/2015 visait à clore le processus de traitement des biens de manière effective par la reconnaissance et l'indemnisation. Eu égard aux divers problèmes rencontrés dans la mise en œuvre effective des restitutions et indemnisations en Albanie, les intentions qui sous-tendent cette loi semblent bien servir l'utilité publique au sens de l'article 1 du Protocole additionnel. L'ingérence peut être considérée comme proportionnée si la possibilité d'abonder le fonds d'indemnisation de 50 milliards de leks affecté au dispositif sur une période de 10 ans a été soigneusement calculée sur la base de l'ensemble du budget de l'État et du PIB albanais.

### République de Moldova

#### *Pouvoirs des organes chargés de l'application de la loi en matière de lutte contre la cybercriminalité*

À la demande des autorités de la République de Moldova, la Commission a adopté à sa session de décembre l'avis conjoint sur le projet de loi n° 161 modifiant et complétant la législation moldave en matière de cybercriminalité (CDL-AD(2016)039). Cet avis a été préparé conjointement avec des experts de la Division cybercriminalité, la Division mise en œuvre nationale des droits de l'homme et l'Unité coopération-médias de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe.

Les auteurs de l'avis ont conclu que les amendements proposés amélioreraient la législation de la République de Moldova sur ces questions et contribueraient à les harmoniser encore plus avec les normes en vigueur si leurs recommandations étaient suivies d'effet et si les dispositions du projet de loi étaient mises en adéquation avec les dispositions afférentes dans d'autres processus législatifs en cours.

Afin de respecter ces normes, il était notamment recommandé de prévoir dans la loi : des garanties appropriées concernant les motifs, la procédure et les délais d'autorisation d'une perquisition, et l'exécution de celle-ci ; des règles précises pour le filtrage des données obtenues par les méthodes de surveillance, ainsi que pour le stockage et la destruction de ces données ; de clarifier davantage les obligations de conservation des données. Les auteurs de l'avis recommandaient également aux autorités de réviser, à la lumière des normes internationales applicables, les dispositions pénales relatives à la pornographie mettant en scène des enfants et l'obligation faite aux médecins de signaler tous les cas d'abus sexuels à l'égard d'enfants dont ils auraient connaissance ; d'assurer une incrimination précise des faits matériels impliquant l'accès illégal aux systèmes informatiques et d'assurer la pleine conformité des dispositions relatives au blocage de l'accès à internet avec les principes et garanties de droits de l'homme.

## Monténégro

*Droits des minorités*

Le projet de loi sur les droits et les libertés des minorités du Monténégro, déjà examiné par la Commission en 2015, a été révisé par le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités du Monténégro et transmis à la Commission pour une évaluation de sa conformité avec les recommandations de 2015.

À sa session plénière de juin, la Commission a pris note du Mémoire du Secrétaire (CDL-AD(2016)022) qui concluait que la plupart des grandes recommandations formulées dans l'avis de 2015 avaient été suivies : d'après le projet de loi révisé, les membres de droit des conseils des minorités ne pouvaient prendre part à l'élection des autres membres des conseils ; la composition du Conseil d'administration du Fonds pour les minorités a été modifiée afin que chaque conseil des minorités ait son représentant au sein du Conseil ; les critères d'éligibilité et les incompatibilités applicables au Conseil d'administration et au Directeur du fonds pour les minorités, que la Commission de Venise avait jugés excessifs, ont été supprimés ; un pourcentage maximum de 30 % pour les dépenses de fonctionnement du Fonds a été établi pour empêcher le Conseil d'administration d'exercer un pouvoir discrétionnaire total sur les allocations financières.

Les recommandations pour plus de clarté n'ont pas été suivies, notamment celles qui concernaient les fonctions et la position institutionnelle du Centre pour la préservation et le développement de la culture des minorités et le pouvoir accordé au Conseil d'administration du fonds de prescrire les modalités de l'évaluation des projets, ainsi que les formulaires et la documentation requis. En l'absence d'informations spécifiques, la Commission n'a pas été en mesure d'exprimer sa position sur le Conseil pour les nations minoritaires et les autres communautés de minorités nationales nouvellement créées.

## Pologne

*Loi sur la police telle que modifiée (surveillance secrète et collecte de métadonnées)*

L'avis relatif à la loi du 15 janvier 2016 portant modification de la loi sur la police et de certaines autres lois de la Pologne (CDL-AD(2016)012) a été établi à la demande de la Commission de suivi de l'APCE et adopté par la Commission de Venise à sa session de juin 2016. Il concerne principalement les différentes techniques de surveillance employées par les services de sécurité en application de la législation modifiée. La loi sur la police avait été modifiée à la suite d'un arrêt de 2014 du Tribunal constitutionnel de Pologne mais, bien que certaines recommandations figurant dans cet arrêt aient été suivies, elle faisait encore courir un risque d'abus de surveillance. L'avis commence par examiner l'article 19 de la loi sur la police régissant les méthodes de surveillance

« classiques » (par exemple, les écoutes téléphoniques). Il recommande de renforcer le principe de proportionnalité, de sorte :

- que la surveillance secrète ne soit employée que dans les cas les plus graves,
- que les tribunaux examinent les faits concrets et
- qu'il y ait une probabilité d'obtention d'informations importantes par la surveillance.

La loi devrait interdire expressément toute surveillance des communications a priori couvertes par le secret des communications entre l'avocat et son client, et définir les conditions dans lesquelles il est possible d'obtenir un accès aux communications des personnes qui ne sont pas elles-mêmes soupçonnées d'actes criminels.

Il est également recommandé d'inclure le principe de proportionnalité dans l'article 20c relatif à la collecte de métadonnées (par exemple : localisation des téléphones portables, appels passés et reçus depuis un téléphone, sites web visités, etc.).

S'agissant des procédures d'autorisation et de surveillance, la surveillance au titre de l'article 19 est dans la plupart des cas ordonnée par un tribunal, ce qui est positif. Cela dit, la procédure d'autorisation ayant lieu sans la participation de la personne visée, elles doivent être complétées par d'autres mécanismes (avocat de la vie privée, mécanisme de notification et de plainte, contrôle rétrospectif par un organe indépendant). Une autorisation juridictionnelle préalable à la collecte de métadonnées pourrait poser des difficultés d'ordre pratique (hormis pour les types de métadonnées les plus sensibles, se rapportant au contenu, comme les blogs, par exemple). Un organe spécialisé indépendant devrait être habilité à contrôler les dossiers de collecte de métadonnées et à engager les voies de recours appropriées.

## Fédération de Russie

*Loi sur les organisations étrangères et internationales « indésirables »*

L'avis sur la loi fédérale n° 129-FZ (Loi fédérale sur les activités indésirables d'organisations non gouvernementales étrangères et internationales) a été demandé par l'APCE (CDLAD(2016)020). Dans cet avis, la Commission de Venise reconnaît le droit des États de contrôler les activités des ONG sur leur territoire et de prévoir des sanctions applicables aux associations en cas de violation de la réglementation en vigueur. Elle rappelle néanmoins que toute sanction doit respecter le principe de proportionnalité et satisfaire aux normes internationales applicables, en particulier celles consacrées par la Convention européenne des droits de l'homme.

Elle recommande d'indiquer dans la loi les critères concrets sur la base desquels une ONG étrangère ou internationale peut être inscrite sur la liste des ONG dont les activités sont jugées « indésirables ». La décision

d'inscrire une ONG sur la liste devrait être prise par un juge et non par le Bureau du Procureur général. Au cas où la procédure actuelle sans contrôle judiciaire a priori serait conservée, toutes les garanties procédurales devraient être clairement déterminées : il faudrait que le Bureau du Procureur général indique les motifs détaillés de la décision d'inscrire une ONG sur la liste ; il faudrait également prévoir une procédure de notification de l'ONG concernée et indiquer clairement la possibilité d'un recours judiciaire, assortie de la possibilité de donner un « effet suspensif » à ce recours contre la décision.

L'avis, adopté par la session plénière de juin 2016, conclut que ce n'est que si les modifications précitées sont réalisées, et notamment si la décision d'inscrire une ONG sur la liste est prise par un juge ou si la décision est susceptible d'un recours judiciaire digne de ce nom et qu'elle est proportionnée à la menace constituée par l'ONG considérée, que les interdictions imposées aux ONG inscrites pourront être considérées comme admissibles.

*Loi modifiée sur la Cour constitutionnelle (pouvoir de contrôler la compatibilité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme avec la Constitution russe)*

Deux avis ont été préparés sur les amendements à la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, portant sur la compétence de la Cour constitutionnelle d'examiner le caractère exécutoire pour le gouvernement des décisions des juridictions internationales, et en particulier de la Cour européenne des droits de l'homme. Pour plus de détails sur la question, voir le chapitre consacré à la justice constitutionnelle ci-après (voir en particulier CDL-AD(2016)016).

« Ex-République yougoslave de Macédoine »

*Loi sur la protection de la vie privée et loi sur la protection des lanceurs d'alerte*

L'avis relatif à la loi sur la protection de la vie privée et la loi sur la protection des lanceurs d'alerte (CDL-AD(2016)008), demandé par les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », concerne deux lois adoptées en 2015 à la suite d'un scandale provoqué par la révélation au public d'enregistrements de personnalités publiques obtenus au moyen d'écoutes de masse illégales de personnalités publiques, qui auraient été organisées par les services secrets macédoniens.

Le but de la loi sur la protection de la vie privée était de mettre fin à la publication des matériels qui avaient été interceptés illégalement ; certains avaient déjà fuité dans la presse en 2015 tandis que d'autres restaient entre des mains privées. Un procureur spécial avait été nommé pour enquêter sur ces écoutes mais la Commission soulignait dans son avis que cela ne devait pas priver la population de son droit de prendre connaissance d'informations importantes « d'intérêt général » que ces enregistrements audio pouvaient

contenir. Il était légitime que la loi sanctionne les responsables de l'organisation des écoutes téléphoniques, mais pas les journalistes agissant de bonne foi. Par ailleurs, il était légitime de protéger la vie privée des personnes visées par les écoutes ; cela dit, il était judicieux de partir du postulat que les conversations interceptées, puisqu'elles impliquaient principalement des personnalités publiques, pouvaient contenir des éléments d'intérêt général. L'interdiction absolue de la publication de telles informations n'était pas justifiée. Il devrait appartenir aux journalistes de décider si les informations contenues dans les enregistrements audio présentent un « intérêt général » et méritent d'être publiées ; en tout état de cause, l'application de sanctions pénales lourdes (telles que l'emprisonnement) devrait être évitée.

Dans l'avis qu'elle a adopté à sa session plénière de mars 2016, la Commission de Venise a porté une appréciation positive sur la loi relative aux lanceurs d'alerte. Cette loi s'inscrivait dans une tendance récente à accorder une protection aux employés qui enfreignent le devoir de confidentialité pour dénoncer une activité illégale au sein de leur institution. Elle définissait de manière très restrictive les conditions dans lesquelles la divulgation publique d'informations confidentielles était possible, et la Commission recommandait de préciser dans quelle mesure et dans quelles circonstances la protection accordée aux lanceurs d'alerte allait au-delà des sanctions prévues dans le droit du travail et s'appliquait également à des sanctions civiles ou pénales.

Turquie

*Code pénal et infractions pénales liées à la liberté d'expression*

L'avis relatif aux articles 216, 299, 301 et 314 du Code pénal de Turquie (CDL-AD(2016)002), demandé par l'APCE, portait sur le recours aux sanctions pénales pour les « infractions verbales » (c'est-à-dire liées à l'exercice du droit à la liberté d'expression). La formulation des dispositions pénales en question et la pratique des juridictions internes y étaient examinées. L'avis a conclu qu'en dépit de quelques modifications positives déjà apportées, les quatre articles du Code pénal en question devaient être abrogés, modifiés ou appliqués de manière totalement différente.

L'article 216 (incitation à la haine) ne devrait pas servir à réprimer les critiques sévères à l'égard des politiques gouvernementales, ni être appliqué en cas de simple blasphème sans l'élément de l'incitation à la violence. L'article 299 (offense au Président de la République), devrait être abrogé, compte tenu de son utilisation excessive et croissante. L'article 301 (dénigrement de la nation turque, de l'État de la République turque, des organes et des institutions de l'État) devrait être révisé et modifié pour clarifier toutes les notions qu'il contient. Le critère établi par la jurisprudence de la Cour de cassation concernant l'appartenance à une organisation armée

(article 314) devrait être appliqué de manière stricte. La commission d'une infraction pour le compte d'une organisation armée (article 220(6)) et le fait d'aider et de prêter assistance à une organisation sciemment et volontairement (article 220(7)) ne devraient pas être sanctionnés en vertu de l'article 314, mais faire l'objet d'autres sanctions distinctes.

Cet avis a été adopté par la Commission à sa session plénière de mars.

#### *Loi sur internet*

L'avis relatif à la loi sur internet (CDL-AD(2016)011), demandé par l'APCE, analysait la loi n° 5651 de réglementation des publications sur internet et de lutte contre les infractions commises par le biais de ces publications. Il portait notamment sur les pouvoirs de la Direction des télécommunications d'émettre des ordres de blocage des plateformes internet sans contrôle juridictionnel préalable, ainsi que sur un certain nombre d'autres procédures de blocage d'accès ou de suppression de contenus pour divers motifs. A également été examiné le rôle crucial que la Cour constitutionnelle a joué dans ce domaine, à la fois par l'annulation de certaines dispositions de la loi sur internet et par l'examen des requêtes individuelles concernant les restrictions des libertés sur internet.

L'avis établissait une distinction entre différents types de procédures de blocage de l'accès : il a conclu que bien que dans un cas, les mesures de blocage de l'accès apparaissent comme des « mesures de précaution » prises dans le cadre d'une procédure pénale, dans les trois autres, il s'agissait de mesures entièrement indépendantes, qui n'étaient liées à aucune autre procédure civile ou pénale et permettaient d'imposer un blocage d'accès sans tenir d'audition et sans même informer le fournisseur.

Dans l'avis qu'elle a adopté à sa session plénière de juin, la Commission a recommandé de considérer ces trois procédures comme des mesures de précaution, la décision prise d'urgence de retirer le contenu d'une page web ou de bloquer un site web devant être temporaire et être rapidement confirmée par un juge de fond en respectant les droits procéduraux du fournisseur, faute de quoi la décision s'éteindrait automatiquement.

Si le caractère autonome des procédures de blocage d'accès devait être maintenu, des garanties procédurales appropriées devraient s'appliquer : le juge devrait disposer d'un délai suffisant pour mener un examen de nécessité et de proportionnalité approfondi et motivé de l'ingérence et avoir la possibilité de tenir une audition ; les décisions de blocage d'accès devraient pouvoir être contestées devant une juridiction supérieure. Par ailleurs, une liste de mesures moins intrusives devrait être ajoutée à la loi et le blocage d'accès ne devrait être qu'une mesure de dernier recours. Le système de blocage d'accès sur décision de la Direction des

télécommunications sans examen juridictionnel préalable devait aussi être reconsidéré.

#### Ukraine

##### *Liberté de réunion pacifique*

À la demande de la *Verkhovna Rada* (Parlement) de l'Ukraine, la Commission de Venise a examiné, conjointement avec le BIDDH/OSCE, deux projets de loi de l'Ukraine sur les garanties de la liberté de réunion pacifique (CDL-AD(2016)030) contenant des dispositions similaires, à la fois du point de vue structurel et matériel. Cet avis était le cinquième de la Commission de Venise concernant la liberté de réunion en Ukraine ; il a été adopté à sa session d'octobre.

Il existait un vide juridique dans la législation ukrainienne concernant l'organisation et la tenue de manifestations. Il incombait aux autorités ukrainiennes de combler cette lacune législative, soit en adoptant une loi spécifique relative à la liberté de réunion, soit en apportant des modifications à la législation existante afin d'introduire des dispositions réglementaires sur les manifestations ; néanmoins, la teneur des observations et recommandations de la Commission de Venise restait applicable dans les deux cas.

Il était principalement recommandé de clarifier la définition de la réunion dans les projets de loi, d'y intégrer la notion de réunion spontanée, de supprimer les restrictions de la liberté de réunion fondées sur le contenu de la réunion et de prévoir des exceptions à la règle selon laquelle seuls les tribunaux peuvent ordonner les restrictions de la liberté de réunion. En outre, les projets de loi devraient définir les conditions dans lesquelles les forces de l'ordre peuvent utiliser la force, de manière proportionnée.

## Système judiciaire

#### Albanie

##### *Réforme constitutionnelle du système judiciaire*

L'avis final (CDL-AD(2016)009) a porté sur une réforme constitutionnelle globale du système judiciaire de l'Albanie, comportant une réévaluation des juges et des procureurs et une profonde réorganisation du Haut Conseil judiciaire et du Haut Conseil des procureurs. La Commission de Venise a approuvé la structure générale de la réforme constitutionnelle, tout en faisant un certain nombre de recommandations importantes. Elle a également préparé un mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle d'Albanie, concernant la loi sur la réévaluation, l'une des premières lois mettant en œuvre les nouvelles dispositions de la Constitution (CDL-AD(2016)036). Pour plus de détails sur cette réforme, voir la partie ci-dessus consacrée aux réformes constitutionnelles.



## Kazakhstan

*Code de déontologie judiciaire*

L'avis sur le projet de code de déontologie judiciaire du Kazakhstan (CDL-AD(2016)013) a été demandé par la Cour suprême du Kazakhstan ; il analyse un code préparé en 2016 par l'Union des juges du Kazakhstan pour remplacer celui de 2009. Le projet de code régissait la conduite des juges dans un contexte professionnel, en public et en privé.

Les violations du Code pouvant engager la responsabilité disciplinaire des juges, l'avis a également examiné la loi constitutionnelle de 2000 sur les tribunaux et le statut des juges. Cette loi prévoyait une responsabilité disciplinaire en cas de violation des règles de déontologie, ce qui faisait apparemment référence au Code de déontologie. Cependant, la loi devait contenir des règles plus détaillées sur ces questions.

Dans l'avis qu'elle a adopté à sa session de juin, la Commission a noté que la loi devrait également préciser le statut des conclusions des commissions de déontologie (c'est-à-dire des organes créés par l'Union des juges pour connaître des affaires relevant du Code) dans la procédure devant les commissions disciplinaires (organes disciplinaires établis par la loi). En ce qui concerne les dispositions matérielles régissant le comportement des juges, le Code semblait aller trop loin à certains égards. Bien qu'il soit censé s'appliquer également aux juges retraités, nombre de ses règles étaient superflues ou inadaptées à ces derniers. Il était également recommandé de clarifier certaines notions du Code dangereusement vagues.

## République de Moldova

*Responsabilité individuelle des juges pour leurs décisions*

À la demande de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, la Commission a préparé un mémoire *amicus curiae* sur le droit d'action récursoire de l'État à l'encontre des juges (CDL-AD(2016)015) (voir point III. Justice constitutionnelle).

## 2. Activités transnationales

### Rapports et études

*Liste des critères de l'État de droit (CDL-AD(2016)007)*

La Commission de Venise a adopté la liste des critères de l'État de droit à sa session plénière de mars 2016. Elle a élaboré ce document après l'adoption en 2011 de son rapport sur la prééminence du droit qui dégagait les caractères communs des notions d'État de droit, de *Rule of Law* et de *Rechtsstaat* : légalité ; sécurité juridique ; prévention de l'abus de pouvoir ; égalité devant la loi et non-discrimination ; accès à la justice.

La liste des critères contient des questions détaillées pour développer ces principes et permettre des évaluations objectives, minutieuses, transparentes et justes du degré de respect de l'État de droit dans un pays donné. C'est un outil qui s'adresse à différents acteurs parmi lesquels les parlements et autres autorités de l'État, la société civile et les organisations internationales. Elle pourrait être utilisée par l'Union européenne lors de l'application du mécanisme prévu par l'article 7 du Traité sur l'Union européenne : la prévention du risque de violation grave par un État membre des valeurs communes aux États membres et la sanction de ces violations. La liste se focalise sur les compétences des pouvoirs publics et la prévention de l'abus de pouvoir, mais souligne également l'importance du respect des principes de l'État de droit dans le cas d'acteurs privés chargés de missions de service public. Les critères contenus dans la liste mettent l'accent sur les questions juridiques, mais il est entendu que l'État de droit ne peut s'imposer que dans un contexte qui lui est favorable, lorsqu'il existe une culture politique et juridique pour l'appuyer.

Il existe des rapports très étroits entre l'État de droit et les deux autres piliers du Conseil de l'Europe que sont la démocratie et le respect des droits de l'homme.

Le but des évaluations basées sur la liste des critères de l'État de droit n'est pas de « compter les bonnes réponses », mais de fournir une vue d'ensemble de la situation tout en mettant l'accent sur le respect des critères les plus importants.

La liste de critères de l'État de droit a été entérinée par le Comité des Ministres et par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. L'Assemblée parlementaire prépare un rapport sur la question.

### Conférences organisées par la Commission

*Conférence internationale sur « le discours constitutionnel global et l'activité constitutionnelle transnationale », Venise, 7 décembre 2016*

Cette conférence a été coorganisée par la Commission de Venise, International IDEA et l'IACL. Chaque coorganisateur disposait de ses propres intervenants. Il est ressorti clairement des débats que la Commission de Venise jouait un rôle tout à fait particulier parmi les acteurs transnationaux, plus proche de celui d'une Cour constitutionnelle que d'une assemblée législative constituante. La Commission de Venise est également partie prenante d'un processus de suivi fait d'échanges avec l'Assemblée parlementaire et d'autres acteurs politiques.

Les discussions ont également permis de faire le constat qu'il existait, malgré une diversité incontestable de cultures constitutionnelles, un langage constitutionnel commun permettant un discours constitutionnel global. Il est essentiel que ces cultures constitutionnelles reposent sur les principes de la démocratie constitutionnelle.

## Autres conférences et réunions

En 2016, la Commission a participé aux manifestations suivantes dans le domaine des institutions démocratiques et des droits de l'homme :

### Azerbaïdjan

- Bakou, 31 mai 2016 – Table ronde sur la diffamation, organisée par le Conseil de l'Europe dans le cadre du PCF (Cadre de coopération programmatique) ;

### Bosnie-Herzégovine

- Sarajevo, 21-22 juin 2016 – Forum international « Dialogue entre cours – un outil pour l'harmonisation de la pratique judiciaire », organisé par le Conseil de l'Europe avec le soutien du ministère des Affaires étrangères de la Norvège ;
- Sarajevo, 28-29 septembre 2016 – Conférence « État et religions en Bosnie-Herzégovine et en Autriche : un cadre légal pour l'islam dans un contexte européen », organisée par le ministère fédéral autrichien pour l'Europe, l'Intégration et les Affaires étrangères.

### République de Moldova

- Strasbourg, 14 décembre 2016 – Commission parlementaire de l'association UERépublique de Moldova

### Roumanie

- Bucarest, 31 octobre 2016 – Conférence sur le thème « Contrôle parlementaire et judiciaire des agences de sécurité et de renseignement : Roumanie

et UE », organisée par la Fondation Friedrich-Eber Roumanie et l'Union nationale des juges roumains.

### Fédération de Russie

- Moscou, 27 mai 2016 – « Le pouvoir judiciaire durant la phase d'édification d'un État basé sur la prééminence du droit » organisée par l'École supérieure d'État en économie
- Moscou, 1-2 décembre 2016 – 6<sup>e</sup> Congrès de droit comparé sur « Le pouvoir judiciaire moderne : dimensions internationales et nationales », organisé par l'Institut de législation et de droit comparé du gouvernement de la Fédération de Russie

### Manifestations internationales organisées par des organisations internationales

- Bruxelles, 26 février 2016 – CEPS (Centre for European Policy Studies) Ideas Lab 2016 – Session « Menaces sur l'État de droit dans l'UE : les défis d'un nouveau mécanisme sur l'État de droit », organisée par le CEPS ;
- Varsovie, 11-12 avril 2016 – Réunion du Panel du BIDHH/OSCE consacrée à la révision des lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion.
- Bruxelles, 29 juin 2016 – Comité économique et social européen – audition publique sur le mécanisme européen de contrôle de l'État de droit et des droits fondamentaux
- Prague, 10-11 novembre 2016 – Conférence « Médias de service public et démocratie », coorganisée par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne de radiotélévision.



### III. Justice constitutionnelle



## 1. Avis et conférences / Réunions<sup>8</sup>

### Albanie

*Mémoire amicus curiae sur la restitution des biens en Albanie (CDLAD(2016)023)*

Cf. chapitre II.

*Cérémonie à l'occasion de l'adoption de la réforme constitutionnelle sur la justice (Tirana, 28 juillet 2016)*

Le 28 juillet 2016, M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise, a participé à la cérémonie organisée par la Commission parlementaire ad hoc sur la réforme du système judiciaire albanais sur le thème « La réforme de la justice : les défis d'aujourd'hui, la garantie de l'avenir ». La cérémonie a eu lieu au Palais présidentiel de Tirana, en présence des plus hautes autorités nationales et des ambassadeurs de l'UE et des États-Unis.

### Arménie

*21<sup>e</sup> Conférence internationale d'Erevan sur « le rôle et l'importance des décisions des Cours constitutionnelles pour combler les lacunes législatives et l'insécurité juridique » (Erevan, 20-23 octobre 2016)*

Une conférence sur « le rôle et l'importance des décisions des Cours constitutionnelles pour combler les lacunes législatives et l'insécurité juridique » coorganisée par la Cour constitutionnelle de l'Arménie, la Commission de Venise et la Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie s'est tenue du 20 au 23 octobre 2016 à Erevan.

Elle a été financée par le programme Cde/UE : « Cadre de coopération programmatique dans les pays du Partenariat oriental ».

### Bosnie-Herzégovine

Cf. chapitre IV.

### Indonésie

*Visite du président de la Cour constitutionnelle de la République d'Indonésie (Strasbourg, 3 octobre 2016)*

Le 3 octobre 2016, son Excellence M. Arief Hidayat, président de la Cour constitutionnelle de la République

7. Le texte intégral de l'ensemble des avis adoptés est disponible sur le site [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

8. Des informations sur les activités menées dans le domaine de la justice constitutionnelle et de la justice ordinaire au Pérou sont données dans le chapitre V.

d'Indonésie, est venu à Strasbourg pour rencontrer la Commission de Venise et faire suite au 3<sup>e</sup> Congrès de l'AACC qui portait sur les moyens de renforcer le rôle de la Cour constitutionnelle dans la protection des droits des citoyens.

### Géorgie

*Avis sur les modifications de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle et de la loi sur les procédures constitutionnelles (CDLAD(2016)017)*

Cet avis a été demandé par le Président de la Géorgie, alors que les amendements avaient déjà été adoptés et qu'il ne disposait que de dix jours pour décider de promulguer la loi ou d'y opposer un veto. Dans ces circonstances, les rapporteurs ont eu un délai d'une semaine pour préparer un avis préliminaire. Celui-ci se félicitait du nouveau système d'élection du président de la Cour, qui offrait un réel choix aux juges, de l'introduction d'un système automatique de répartition des affaires et de l'entrée en vigueur des actes de la Cour constitutionnelle dès leur publication sur son site web.

Néanmoins, d'autres dispositions devaient être reconsidérées pour que la Cour puisse s'acquitter correctement de ses fonctions. Une limitation stricte du mandat des juges ne devrait être introduite qu'en même temps qu'un amendement à la Constitution prévoyant qu'un juge sortant reste en fonctions jusqu'à ce que le nouveau juge entre en poste ; la disposition réduisant les pouvoirs dont dispose un juge au cours des trois derniers mois de son mandat devrait être supprimée ; l'exigence d'un minimum de six voix pour rendre une décision en plénière devrait être revue à la baisse ; la disposition permettant à un seul juge de demander qu'une affaire soit transférée à la plénière devrait être modifiée. Lors de l'examen de ces modifications, les rapporteurs ont également noté d'autres problèmes dans la législation, qui mériteraient d'être traités dans de futurs amendements.

À la suite de la publication de l'avis préliminaire, le Président de la Géorgie a opposé son veto aux amendements et proposé certains changements au parlement, qui ont été acceptés par ce dernier. Les amendements révisés sont entrés en vigueur. Ils modifiaient la règle des trois mois limitant les pouvoirs des juges sortants et la procédure de rejet par la plénière des demandes d'un juge seul d'examiner une affaire en plénière. Le quorum augmenté et la majorité requise pour le vote en plénière n'ont été maintenus que pour les cas liés aux lois organiques.

*Conférence internationale sur le thème « La justice constitutionnelle dans la démocratie de transition : succès et défis de la révision constitutionnelle en Géorgie et en Europe de l'Est » (Batoumi, 10-11 septembre 2016)*

Les 10 et 11 septembre 2016, une délégation de la Commission de Venise a participé à la conférence internationale sur le thème de « La justice constitutionnelle dans la démocratie de transition : succès et défis de la révision constitutionnelle en Géorgie et en Europe de l'Est » qui s'est tenue à Batoumi (Géorgie). Cette manifestation a été organisée par la Cour constitutionnelle de Géorgie à l'occasion de son 20<sup>e</sup> anniversaire, avec la Commission de Venise dans le Cadre de coopération programmatique (PCF), GIZ et Human Dynamics.

Le but de cette conférence était de faire le point sur l'évolution du fonctionnement des institutions (principalement les cours constitutionnelles) qui garantissent les droits et libertés des citoyens à l'échelon national.

Les présentations portaient sur les rôles respectifs de la Cour européenne des droits de l'homme et des cours constitutionnelles, l'importance d'un dialogue et d'une entraide ; les 20 années d'expérience de la Cour constitutionnelle de Géorgie ; l'expérience des cours constitutionnelles d'Azerbaïdjan, du Kazakhstan et d'Ukraine ; l'intervention politique dans la justice constitutionnelle ; les crises et leur effet sur la protection des droits de l'homme et l'importance d'assurer la suprématie de la Constitution.

## Jordanie

*Conférence « Cours et Conseils constitutionnels arabes : réformes éventuelles et défis au vu des changements régionaux » (Mer Morte, 28-29 février 2016)*

Les 28 et 29 février 2016, M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise et une délégation de la Commission de Venise ont participé à la conférence sur le thème « Cours et Conseils constitutionnels arabes : réformes éventuelles et défis au vu des changements régionaux » qui s'est tenue à la Mer Morte en Jordanie. Cette conférence était coorganisée par la Commission de Venise et la Cour constitutionnelle de Jordanie dans le cadre du programme régional pour le Moyen-Orient/Afrique du Nord sur l'État de droit, géré par la Fondation Konrad Adenauer.

Elle était destinée aux membres de l'Union des cours et des conseils constitutionnels arabes (UACCC). Sur la base d'un accord de coopération entre la Commission de Venise et l'UACCC, signé le 24 juin 2008 au Caire, la Commission de Venise intègre la jurisprudence des cours et conseils de l'UACCC dans la base de données CODICES.

## Kosovo

*Séminaire d'information sur la coopération avec la Commission de Venise (Pristina, 8 novembre 2016)*

Le 8 novembre 2016, un séminaire d'information s'est tenu à Pristina ; il était organisé par la Commission de Venise et le Bureau du Conseil de l'Europe à Pristina pour la Cour constitutionnelle du Kosovo et le ministère de la Justice du Kosovo.

Le but de ce séminaire était d'expliquer le fonctionnement de la coopération avec la Commission de Venise et les procédures permettant aux États membres et aux cours constitutionnelles de demander respectivement un avis ou un mémoire *amicus curiae* à la Commission de Venise.

## Kirghizstan

*Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE sur l'introduction d'amendements et de modifications à la Constitution de la République kirghize (CDL-AD(2016)025)*

Cet avis a été demandé par M. Shikmamatov, président par intérim de la Commission parlementaire sur la législation constitutionnelle, les structures de l'État et les réglementations nationales du Kirghizstan ; le BIDDH/OSCE avait invité la Commission de Venise à préparer un avis conjoint préliminaire sur le projet d'amendements. Cet avis a été adopté par la Commission de Venise à sa session plénière d'octobre 2016.

Le projet d'amendements concernait notamment les dispositions constitutionnelles sur le statut des traités internationaux de droits de l'homme et leur position dans la hiérarchie des normes, la séparation des pouvoirs, la révocation de membres du gouvernement, les modalités de nomination et de révocation des responsables de l'administration de l'État au niveau local, l'indépendance de la justice et des juges ainsi que les fonctions de la Cour suprême et de la Chambre constitutionnelle. Il aurait un impact négatif sur l'équilibre des pouvoirs en renforçant ceux de l'exécutif et en affaiblissant le parlement et le système judiciaire. Le rôle de la Chambre constitutionnelle en tant qu'organe effectif de contrôle constitutionnel en serait gravement compromis.

Certains amendements posaient problème du point de vue des principes fondamentaux de la démocratie que sont l'État de droit, la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice. Il s'agissait notamment de références à des « valeurs suprêmes » vaguement définies dans la Constitution, qui auraient pu être utilisées pour restreindre les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Les dispositions relatives à la nomination des juges de la Chambre constitutionnelle et de la Cour suprême laissaient un important pouvoir discrétionnaire au président. Les dispositions relatives à l'obligation des juges à renoncer à leur droit au respect de la vie privée posaient problème. La suppression des dispositions obligeant les

autorités kirghizes à rétablir les droits des personnes à la suite de décisions des organes internationaux de droits de l'homme confirmant des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales était un recul important.

Comme dans l'avis conjoint de 2015, il était recommandé de suivre la procédure constitutionnelle en matière d'amendements (adoption par une majorité des deux tiers uniquement après trois lectures au minimum, espacées d'un intervalle de deux mois).

#### Lettonie

*Conférence internationale sur « l'activisme judiciaire des cours constitutionnelles dans un État démocratique » (Riga, 26-27 mai 2016)*

Les 26 et 27 mai 2016, la Cour constitutionnelle de la République de Lettonie et la Commission de Venise ont organisé une conférence internationale sur « l'activisme judiciaire des cours constitutionnelles dans un État démocratique » pour le 20<sup>e</sup> anniversaire de la Cour.

Les intervenants ont examiné le rôle des cours constitutionnelles et l'activisme judiciaire en se référant à l'expérience de leurs pays respectifs ; le rôle spécifique de la Cour européenne des droits de l'homme et celui de la CJUE ont également été présentés.

Les participants sont convenus que l'activisme judiciaire, au sens positif du terme, repose sur une base constitutionnelle légitime qui permet aux cours constitutionnelles de jouer leur rôle de garantes de la Constitution. Les participants sont également convenus que cette légitimité était essentielle pour l'acceptation par la société des décisions des cours constitutionnelles et des tribunaux européens et internationaux. La compétence des cours constitutionnelles se limite à la Constitution et celle des tribunaux européens ou internationaux aux traités européens ou internationaux. Pour le bon fonctionnement d'un système démocratique, il faut notamment que le contrôle constitutionnel soit strict si le législateur entreprend de définir les droits fondamentaux, que la protection des intérêts des minorités soit prise en compte et que d'autres garanties soient apportées par les cours constitutionnelles.

Cette activité a été organisée avec le soutien du Cadre de coopération programmatique (PCF), programme financé par l'Union européenne et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe.

#### République de Moldova

*Mémoire amicus curiae sur le droit d'action récursoire de l'État à l'encontre des juges (CDL-AD(2016)015)*

Ce mémoire *amicus curiae* a été demandé par M. Alexandru Tănase, président de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, et adopté par la Commission à sa session plénière de juin 2016.

La question adressée par la Cour constitutionnelle dans sa demande (concernant l'article 27 de la loi n° 151 de la République de Moldova relative à l'Agent du gouvernement) était de savoir si un juge pouvait être tenu individuellement responsable de décisions de justice rendues à l'échelon national, qui font l'objet d'une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme et aboutissent à la constatation, soit au moyen d'un arrêt, soit dans le cadre d'un règlement amiable, soit par une déclaration unilatérale, d'une violation de la CEDH par l'État membre sans que la culpabilité du juge concerné n'ait été reconnue à titre individuel, ou s'il s'agissait d'une atteinte inacceptable aux garanties procédurales des juges, en violation du principe d'indépendance des juges.

Le mémoire *amicus curiae* a conclu que la responsabilité des juges est admissible, mais uniquement lorsque le juge fait preuve d'un état d'esprit coupable (intention ou faute lourde). L'engagement de la responsabilité des juges en raison d'un arrêt défavorable de la Cour européenne des droits de l'homme devrait par conséquent uniquement reposer sur la constatation, par une juridiction nationale, d'une intention en ce sens du juge ou d'une faute lourde de sa part. L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme ne devrait pas représenter le seul fondement de l'engagement de la responsabilité des juges. L'engagement de la responsabilité des juges en raison du règlement amiable d'une affaire pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme ou d'une déclaration unilatérale qui reconnaît l'existence d'une violation de la Convention européenne des droits de l'homme devait également reposer sur la constatation, par une juridiction nationale, d'une intention en ce sens du juge ou d'une faute lourde de sa part.

La Commission a été informée que la Cour constitutionnelle de la République de Moldova avait rendu le 25 juillet 2016 une décision sur la constitutionnalité de l'article 27 de la loi n° 151 de la Moldova sur l'Agent du gouvernement. Cette décision tenait compte de la plupart des recommandations faites par la Commission dans son mémoire *amicus curiae* pour cette Cour sur le droit d'action récursoire de l'État à l'encontre des juges.

La Cour constitutionnelle a conclu que l'action récursoire n'était pas en soi contraire à la Constitution dans la mesure où l'indépendance des juges était garantie, cette indépendance étant une condition essentielle dans un État de droit et une garantie fondamentale d'un procès équitable. Elle a conclu que l'article 27 sortait du cadre général de la responsabilité des juges, car il n'exigeait pas que la culpabilité individuelle de l'intéressé soit établie par une décision judiciaire nationale rendue dans un procès distinct mais ne se basait que sur l'existence d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour constitutionnelle a par conséquent déclaré que l'article 27 n'était constitutionnel que dans la mesure où l'action récursoire se fondait sur une sanction prononcée dans le cadre d'une procédure judiciaire distincte, au niveau national, à l'encontre d'une personne dont

les actes ou omissions, intentionnels ou dus à une faute grave, avaient contribué à la violation de la Convention européenne des droits de l'homme.

## Pologne

*Avis sur les questions constitutionnelles réglées dans les amendements à la loi du 25 juin 2015 sur le Tribunal constitutionnel de Pologne (CDL-AD(2016)001)*

Cet avis a été demandé par M. Witold Waszczykowski, ministre des Affaires étrangères de la Pologne, et adopté par la Commission de Venise à sa session plénière de mars 2016.

La crise constitutionnelle en Pologne avait commencé par une disposition de la loi de juin 2015 sur le Tribunal constitutionnel qui prévoyait l'élection de juges par la 7<sup>e</sup> législature du *Sejm* pour remplacer les juges dont les mandats prenaient fin en 2015. En octobre 2015, la 7<sup>e</sup> législature du *Sejm* a élu cinq juges, dont deux pour remplacer des juges dont le mandat arriverait à son terme après la fin du mandat de la 7<sup>e</sup> législature. En décembre, la 8<sup>e</sup> législature du *Sejm* a procédé à l'élection de cinq autres juges. Il y avait donc des doublons entre les mandats des trois « juges d'octobre » et ceux des trois « juges de décembre ». Le problème de la composition du Tribunal étant intrinsèquement lié aux amendements du 22 décembre, l'avis a également dû se pencher sur cette question.

Les principaux problèmes posés par les amendements étaient la mise place d'un quorum de 13 juges sur 15 lorsque le Tribunal statue en formation plénière, la majorité des deux tiers requise pour les décisions du Tribunal siégeant en formation plénière, une règle selon laquelle les dates des audiences devaient suivre l'ordre d'enregistrement des affaires au rôle du Tribunal, la fixation d'un délai minimum de trois mois avant la tenue d'une audience, l'introduction de procédures disciplinaires à l'encontre des juges du Tribunal par le Président de la Pologne et le ministre de la Justice, ainsi que la révocation des juges par le parlement plutôt que par le Tribunal lui-même.

L'avis a établi que ces dispositions, notamment lorsqu'elles sont envisagées dans leur ensemble, n'étaient pas compatibles avec les normes européennes et internationales et risquaient de bloquer le fonctionnement du Tribunal. Le 9 mars 2016, le tribunal, composé des 12 juges en exercice, a conclu que les amendements étaient inconstitutionnels. Le gouvernement a indiqué qu'il refuserait de publier ce jugement. Pour la question de la nomination des juges, une solution devait être trouvée sur la base des jugements du Tribunal. Les rapporteurs ont proposé des modifications de l'avis, qui demandaient également la publication du jugement de mars.

*Avis sur la loi relative au Tribunal constitutionnel de Pologne (CDLAD(2016)026)*

M. Thorbjørn Jagland, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, a demandé à la Commission de Venise d'examiner

rapidement le projet de loi sur le Tribunal constitutionnel de la Pologne qui avait été adopté par le *Sejm* en deuxième lecture le 7 juillet 2016. L'avis a été adopté par la Commission à sa session plénière d'octobre 2016.

Par rapport aux amendements à la précédente loi, adoptés en décembre 2015, qui avaient fait l'objet d'un avis de la Commission en mars, la nouvelle loi contenait quelques améliorations, notamment l'abaissement de la majorité requise pour la prise de décisions au sein du Tribunal constitutionnel, tombant des deux tiers à une majorité simple, la réduction du quorum de 13 à 11 juges et l'abandon de la possibilité pour le Président de la Pologne et le ministre de la Justice de prononcer des sanctions disciplinaires à l'égard des juges du tribunal. Cela dit, plusieurs mesures de la nouvelle loi, prises individuellement ou dans leur ensemble, pouvaient entraîner un ralentissement de l'activité du Tribunal. Certains points compromettaient l'indépendance de ce dernier et sa position en sa qualité d'arbitre suprême en matière constitutionnelle. Trois juges pouvaient renvoyer une affaire devant la formation plénière, sans que celle-ci puisse s'y opposer. Il était possible de reporter une décision pendant une période allant jusqu'à six mois à la demande de quatre juges. Le Procureur général pouvait par sa simple absence, empêcher la tenue d'audiences dans des affaires complexes. La Constitution faisait intervenir les juges dans la sélection de leur président mais créait un système dans lequel il était possible qu'un candidat soit nommé alors qu'il ne bénéficiait pas d'un soutien suffisant de leur part. La principale crainte était cependant que la loi donne à l'exécutif le pouvoir de contrôler la validité des jugements du Tribunal. Le président du Tribunal devait adresser une demande au Premier Ministre pour la publication des jugements. Depuis le 9 mars 2016, la Première Ministre refusait de publier les jugements, et lorsqu'elle l'a fait, c'était conformément à une disposition de la nouvelle loi qui les déclarait illégaux. Enfin, la nouvelle loi contraignait le président du Tribunal à attribuer des affaires aux juges dits « de décembre ». Le président continuait à refuser d'accepter la prestation de serment des juges élus légalement en octobre 2015.

Les membres ont exprimé leur désarroi face aux attaques sans précédent contre le Tribunal constitutionnel et aux tentatives de la majorité au pouvoir de modifier la Constitution sans majorité constitutionnelle. Les principes européens fondamentaux comme l'État de droit et la séparation des pouvoirs s'appliquent également à la Pologne et doivent être appliqués par tous les pouvoirs de l'État, y compris le Tribunal constitutionnel lui-même. La position des juges des cours constitutionnelles devient délicate en Pologne, mais également dans d'autres pays.

*Conférence sur « la Cour constitutionnelle, garante des valeurs constitutionnelles » (Gdansk, 17 octobre 2016)*

Le 17 octobre 2016, le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, était à Gdansk pour participer à la Conférence sur le thème « la Cour



constitutionnelle, garante des valeurs constitutionnelles », coorganisée par le Tribunal constitutionnel de Pologne et le maire de Gdansk à l'occasion du 30<sup>e</sup> anniversaire du Tribunal constitutionnel de Pologne. Dans son allocution de bienvenue, M. Buquicchio a informé les participants de l'adoption de l'avis de la Commission relatif à la loi sur le Tribunal constitutionnel le 14 octobre 2016.

#### Fédération de Russie

*Avis sur les amendements à la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle (CDL-AD(2016)005 et CDL-AD(2016)016)*

Deux avis ont été préparés sur les amendements à la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, à la demande de l'APCE<sup>9</sup>. Les amendements portaient sur la compétence de la Cour constitutionnelle pour déclarer « non exécutable » la décision d'une juridiction internationale, notamment de la Cour européenne des droits de l'homme, au motif de l'incompatibilité de la décision en cause avec les « fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie » et avec le « régime des droits de l'homme instauré par la Constitution de la Fédération de Russie ».

Selon la Commission de Venise, une décision concluant à l'impossibilité d'exécuter un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme violerait l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui crée une obligation juridique sans équivoque et notamment l'obligation pour l'Etat de se conformer à l'interprétation et à l'application de la Convention choisies par la Cour dans les affaires auxquelles il est partie. L'interprétation de la CEDH par la Cour, telle qu'énoncée dans ses décisions et arrêts, s'impose tout autant aux Etats parties que les décisions et arrêts eux-mêmes, ainsi que la CEDH elle-même. La liberté de choix liée à l'exécution des arrêts concerne les moyens d'exécution, et elle n'est pas absolue. L'Etat a l'obligation d'exécuter les arrêts ; seules les modalités d'exécution peuvent être laissées à son appréciation – et cette liberté d'appréciation est encadrée.

La Commission de Venise parvient à la conclusion qu'en cas de maintien des amendements de 2015, la loi constitutionnelle fédérale modifiée sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie doit être modifiée au vu de l'analyse qui précède. Il conviendrait, au moins, de prendre les mesures suivantes :

- la compétence, et toute référence à la compétence, de la Cour constitutionnelle de statuer sur le « caractère exécutoire » d'une décision internationale devrait être supprimée de la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle ; le terme « caractère exécutoire » devrait être remplacé par l'expression « compatibilité avec la Constitution russe d'une modalité d'exécution » d'une décision internationale ; cette compétence devrait être

exclue pour les mesures spécifiques d'exécution mentionnées par la Cour européenne des droits de l'homme elle-même dans son arrêt ;

- la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle devrait indiquer clairement que les mesures individuelles des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, comme le paiement de la satisfaction équitable, ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité ;
- le nouvel article 1044, paragraphe 2 et le nouvel article 106, partie 2 de la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle devraient être supprimés ;
- des dispositions devraient être introduites dans la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle prévoyant l'obligation des autorités russes, si la Cour constitutionnelle conclut à l'incompatibilité d'une mesure d'exécution avec la Constitution russe, de trouver des mesures de remplacement afin que la décision internationale puisse être exécutée ; une de ces mesures pourrait être de modifier le cadre législatif, et même la constitution ;
- la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle devrait être modifiée pour garantir que toute procédure devant la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie durant laquelle est évaluée la compatibilité avec la Constitution russe d'une mesure d'exécution d'une décision internationale associe le requérant ayant saisi la juridiction ou l'instance internationale.

#### Turquie

*Avis sur la suspension de l'article 83 de la Constitution de la Turquie (inviolabilité parlementaire) (CDL-AD(2016)027)*

Cf. chapitre II.

#### Ukraine

*Avis sur le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle d'Ukraine (CDLAD(2016)034)*

Cet avis a été demandé par M. Petro Porochenko, Président de l'Ukraine, et adopté par la Commission de Venise à sa session plénière de décembre.

Le projet de loi sur la Cour constitutionnelle avait été préparé à la suite des amendements à la Constitution d'Ukraine. Le projet d'avis se félicitait d'un certain nombre de dispositions positives du projet de loi, et notamment la sélection des juges par concours, la prestation de serment des juges devant la Cour elle-même, la fixation de délais pour la nomination et l'élection des juges, la révocation des juges uniquement par la Cour elle-même, la suppression de la révocation pour « violation du serment », la limitation de la durée des procédures, la répartition automatique des affaires et la possibilité pour la Cour de

9. L'avis intérimaire CDL-AD(2016)005 et l'avis finale CDL-AD(2016)016

prolonger l'invalidité d'une loi jugée inconstitutionnelle. Les trois autorités qui nomment les juges, le Président de l'Ukraine, le parlement et le Congrès des juges, créeront des comités de sélection qui établiront des listes de candidats recommandés. Le projet d'avis recommandait de clarifier les règles relatives à la création de ces comités.

Le projet de loi interdisait la nomination en tant que juges de personnes ayant eu une activité politique dans les deux années précédant leur candidature. Il était recommandé dans l'avis de supprimer cette limitation. Dans une démocratie, l'activité politique est un élément positif et ne devrait pas être dissuadée. S'il y avait un doute quant à l'indépendance d'un candidat, il appartenait aux comités de sélection de ne pas le recommander. L'avis a également recommandé d'obliger le Sénat à se dessaisir au profit de la Grande Chambre s'il souhaitait s'écarter de la jurisprudence antérieure. L'introduction d'une requête constitutionnelle normative, contre les lois seulement, allait dans le bon sens. Bien qu'elle ne puisse remplacer un recours constitutionnel, il était constructif que le projet de loi permette à la Cour de décider que l'application d'une loi puisse être inconstitutionnelle alors que la loi en elle-même était considérée comme constitutionnelle. Quelques modifications ont été apportées au projet d'avis pour mettre en avant les principales recommandations et tenir compte de la version révisée du projet de loi.

*Réunion sur la « désoviétisation » avec les autorités ukrainiennes (Strasbourg, 26 janvier 2016)*

Le 26 janvier 2016, une délégation d'Ukraine a rencontré des experts de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE à Strasbourg (France) afin d'examiner la loi relative à la condamnation des régimes communiste et national-socialiste (nazi) et à l'interdiction de leurs symboles ainsi que d'éventuels amendements à cette loi, pour faire suite à l'avis intérimaire adopté par la Commission de Venise en décembre 2015.

Le travail sur cet avis n'a pas connu d'autre développement en 2016. Un avis final sera préparé sur ces amendements et examiné à l'une des prochaines sessions plénières de la Commission de Venise.

## 2. Conseil mixte sur la Justice Constitutionnelle

La Commission de Venise coopère étroitement avec les cours constitutionnelles et les juridictions équivalentes dans ses États membres et dans les États membres associés et observateurs. Ces cours rencontrent la Commission dans le cadre du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle.

Le Conseil mixte sur la justice constitutionnelle a tenu sa 15<sup>e</sup> réunion à Venise, Italie (78 juin 2016). La réunion a été ouverte par M. Schnutz Dürr, chef de la Division Justice constitutionnelle de la Commission de Venise.

Le Conseil mixte :

- a été informé du départ à la retraite de M<sup>me</sup> Juliane Alberini-Boillat, agent de liaison auprès de la Cour fédérale suisse ;
- a élu M<sup>me</sup> Marjolein van Roosmalen, agent de liaison pour le Conseil d'État des Pays-Bas, co-présidente du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle
- a tenu des échanges de vues avec les représentants des groupes linguistiques et régionaux travaillant en coopération avec la Commission et a reçu des informations au sujet de cette coopération ;
- a invité les agents de liaison à apporter leur contribution au Forum de Venise ;
- a reçu des informations sur l'Observatoire de justice constitutionnelle ;
- a été informé des activités et des avis adoptés par la Commission de Venise dans le domaine de la justice constitutionnelle ;
- a été informé de la co-organisation à des conférences et séminaires en coopération avec des cours constitutionnelles et juridictions équivalentes et de la participation à ces derniers ;
- a été informé que le document de travail du 17<sup>e</sup> Congrès de la CECC sur « le rôle des cours constitutionnelles dans le maintien et l'application des principes constitutionnels » serait publié en 2017 dans une édition spéciale du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle ;
- il lui a été rappelé que le 4<sup>e</sup> Congrès de la WCCJ se tiendrait à Vilnius (Lituanie) du 11 au 14 septembre 2017 et que le site officiel de la manifestation était le suivant : <http://www.wccj2017.lt/>;
- a été informé de l'état d'avancement de la mise à jour des constitutions et des lois sur les tribunaux (voir état des mises à jour des constitutions et des lois sur CODICES (CDL-JU(2016)003).

La réunion a été suivie d'une mini-conférence sur le thème des migrations. Les présentations et discussions ont montré que les cours constitutionnelles nationales et la Cour européenne des droits de l'homme avaient au fil des ans examiné divers aspects des migrations, vaste thème englobant des questions telles que l'asile, les reconduites à la frontière, l'hébergement ou encore la liberté de circulation. Nombre de requérants étaient en situation de vulnérabilité. Certains tribunaux avaient eu recours à des mesures provisoires pour empêcher la reconduite à la frontière immédiate vers des lieux où la vie ou l'intégrité physique du migrant étaient mises en danger. Il a été dit que les référendums sur l'immigration étaient un outil dangereux susceptible de porter atteinte aux droits de l'homme. S'agissant des États membres de l'UE, les mouvements migratoires récents ont montré les limites du Règlement Dublin II. Les cours devaient se prononcer sur les distinctions acceptables entre ressortissants étrangers et nationaux. Dans de nombreux cas, leurs décisions

reposaient sur les principes d'égalité et de non-discrimination, de proportionnalité et de dignité humaine.

L'ensemble des exposés présentés lors de cette mini-conférence sont publiés dans les actes de cette manifestation. Les documents sont également disponibles individuellement à l'adresse :

<http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2079>

### 3. Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et base de données Codices

Le Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, publié pour la première fois en janvier 1993, contient les résumés des principales décisions prises par les cours constitutionnelles ou les juridictions à compétences équivalentes de plus de 60 États membres, États membres associés et États ayant le statut d'observateur ainsi que par la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Les contributions au Bulletin sont transmises par les agents de liaison nommés par les cours.

Aux numéros ordinaires du Bulletin s'ajoutent des numéros spéciaux qui traitent de sujets particuliers, présentent des cours et reproduisent des documents fondamentaux, comme des extraits de constitutions et de textes législatifs relatifs aux cours, ce qui permet au lecteur de replacer la jurisprudence de chaque cour dans son contexte. Le Bulletin vise surtout à favoriser l'échange d'informations entre les cours et à aider les juges à régler des problèmes juridiques délicats parfois rencontrés simultanément dans plusieurs pays. Il sert aussi aux universitaires et à tous ceux qui s'intéressent à ce domaine. Les cours constitutionnelles nouvellement créées en Europe centrale et orientale profitent de cette coopération et des échanges d'informations ainsi que des décisions prises par leurs homologues d'autres pays.

### 4. Forum de Venise

Le Forum de Venise est une plateforme en ligne en accès restreint sur laquelle les agents de liaison nommés par des cours constitutionnelles ou des juridictions à compétences équivalentes peuvent échanger des informations. Il contient plusieurs « éléments » :

Le Groupe de discussion permet aux cours de partager activement des informations, par exemple d'annoncer en ligne les changements intervenus dans leur composition ou les décisions essentielles récentes, et de soumettre des demandes d'information générale.

- Le Forum de Venise classique en accès restreint permet aux cours de demander à d'autres cours des informations spécifiques sur la jurisprudence. En 2016, il a traité 30 demandes de droit comparé sur

des sujets allant des limites au remboursement des frais de justice à l'adoption d'enfants par des partenaires de même sexe.

- L'Observatoire de la jurisprudence constitutionnelle rend compte de l'image que projettent les médias en ligne des activités des cours. En 2016, la Commission de Venise a donné à tous les membres et agents de liaison la possibilité de s'abonner à l'Observatoire. Celui-ci est envoyé sous forme de courriel et présente des informations sur des dépêches d'agences de presse et des articles de presse relatifs aux cours constitutionnelles et aux juridictions à compétences équivalentes. L'information donnée est le résultat d'une recherche sur internet en anglais et en français et n'entend pas donner une image complète d'une décision en particulier ou d'une évolution quelconque de la justice constitutionnelle en général. Bien que la Commission de Venise ne puisse pas certifier l'exactitude des informations envoyées, elle peut ajouter toute information communiquée par la cour concernée ou retirer une alerte sur demande.
- Le Bulletin intermédiaire permet aux agents de liaison de connaître en temps réel l'évolution de leurs apports au Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, en suivant toutes les étapes de la production relecture dans la langue d'origine (anglaise ou française), contrôle du sommaire et indexation fondée sur le thésaurus systématique, traduction dans l'autre langue, contrôle parallèle de la traduction). Les autres agents de liaison peuvent aussi consulter les apports de leurs homologues à chaque étape.

Les documents du groupe de discussion, de l'Observatoire de la jurisprudence constitutionnelle et de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle sont aussi à la disposition des cours qui travaillent avec la Commission de Venise dans le cadre d'accords régionaux (voir ci-dessous).

### 5. Coopération régionale

Les cours constitutionnelles réunies en groupes régionaux ou linguistiques peuvent, en vertu d'accords de coopération, contribuer à la base de données CODICES et au Forum de Venise (voir ci-dessus).

#### Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)<sup>10</sup>

Sur la base de l'Accord de Vaduz et de son Protocole de Djibouti conclus avec l'ACCPUF, la Commission de Venise a continué à faire figurer la jurisprudence des cours membres de l'ACCPUF dans la base de données CODICES.

Une délégation de la Commission de Venise a pris part au 8<sup>e</sup> Congrès de l'ACCPUF, tenu du 27 au 30 septembre 2016 à Chisinau (République de Moldova)

10. Voir la page sur la coopération : <http://www.venice.coe.int/ACCPUF/>.

sur le thème « l'organisation du contradictoire ». Les actes sont publiés sur le site de l'ACCPUF : <https://www.accpuf.org/actualites-de-l-association/309-28-et-29-septembre-2016-8eme-conference-des-chefs-d-institution>.

### **Conférence des cours constitutionnelles européennes (CECC)<sup>11</sup>**

Le Conseil mixte prépare, depuis 1999, des documents de travail sur les thèmes des congrès de la CECC à la demande des présidences de la conférence. Ces documents reprennent des extraits de la base de données CODICES, complétés par des informations provenant des agents de liaison. Après les congrès, ils font l'objet de numéros spéciaux du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*.

Un document de travail pour le 17<sup>e</sup> Congrès de la CECC sera publié sous la forme d'une édition spéciale du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* en 2017.

### **Forum des présidents des cours constitutionnelles d'Afrique australe (SACJF)**

L'accord de coopération signé en 2007 à Maseru est à la base de la coopération avec le Forum des présidents des cours constitutionnelles d'Afrique australe.

Les 23 et 24 septembre 2016, la Commission de Venise et la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle ont participé à la Conférence et à la Réunion générale annuelle du SACJF sur les enjeux contemporains de la prévention du crime organisé, tenu à Windhoek, Namibie.

### **Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie (CCOCND)**

Sur la base de l'accord de coopération avec la Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie, signé à Erevan en octobre 2003, la Commission de Venise a coorganisé avec la Cour constitutionnelle d'Arménie, la 21<sup>e</sup> Conférence internationale d'Erevan.

Cette manifestation sur le thème « le rôle et l'importance des décisions des cours constitutionnelles pour combler les lacunes législatives et l'insécurité juridique » s'est tenue à Erevan du 20 au 23 octobre 2016.

### **Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes de l'Asie (AACC)**

Au 3<sup>e</sup> Congrès de l'AACC qui s'est tenu du 8 au 13 août 2016 à Nusa Dua (Indonésie), le Président de la Commission de Venise a souligné dans son discours principal l'étroite coopération entre la Commission de Venise et l'AAAC et la contribution de cette dernière à la création de la WCCJ.

11. Voir la page sur la coopération : <http://www.venice.coe.int/CECC/>.

Il a exprimé le soutien de la Commission de Venise et de la WCCJ aux cours constitutionnelles qui font l'objet de pressions indues de la part d'autres pouvoirs étatiques. Il a également salué l'initiative de la Cour constitutionnelle de la République de Corée de créer une Cour asiatique des droits de l'homme.

### **Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle (CIJC)**

La coopération avec la CIJC repose sur un accord signé en juin 2008 à Vilnius.

Du 28 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2016, la Commission de Venise et la WCCJ ont participé à la 11<sup>e</sup> Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle sur le thème « l'État constitutionnel et le développement économique » qui s'est tenue à Lima (Pérou).

### **Union des cours et des conseils constitutionnels arabes (UACCC)**

La coopération avec l'UACCC repose sur un accord de coopération signé en juin 2008.

### **Conférence des cours constitutionnelles de langue portugaise (CJCPLP)**

Les 7 et 8 avril 2016, le Président de la Commission de Venise a participé à la 4<sup>e</sup> assemblée générale de la Conférence des cours constitutionnelles de langue portugaise (CJCPLP) tenue à Brasilia.

Un accord de coopération entre la Conférence des cours constitutionnelles de langue portugaise et la Commission de Venise a été signé en mai 2012 à Maputo (Mozambique). Peu après sa création, la CJCPLP est devenue l'un des groupes régionaux fondateurs de la Conférence mondiale de justice constitutionnelle (WCCJ).

### **Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CCJA)**

La coopération entre la Conférence des juridictions constitutionnelles africaine (CJCA) et la Commission de Venise repose sur un accord signé en mai 2013 à Cotonou (Bénin).

### **Association de justice constitutionnelle des pays des régions de la Baltique et de la mer Noire**

Du 29 juin au 1<sup>er</sup> juillet, M<sup>me</sup> Hanna Suchocka, présidente honoraire de la Commission de Venise, a participé au 1<sup>er</sup> Congrès de l'Association de justice constitutionnelle des pays des régions de la Baltique et de la mer Noire, organisée par la Cour constitutionnelle de la Moldova à Chisinau.

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

Le statut de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle confie le Secrétariat de cette dernière à la Commission de Venise.

La Conférence mondiale rassemble 103 cours constitutionnelles, conseils constitutionnels et cours suprêmes d'Afrique, des Amériques, d'Asie et d'Europe. Elle agit en faveur de la justice constitutionnelle – comprise au sens de contrôle de la constitutionnalité des lois, y compris la jurisprudence en matière de droits de l'homme comme élément essentiel de la démocratie, de la protection des droits de l'homme et de l'État de droit (article 1, alinéa 2 du Statut).

Pour atteindre ses objectifs, la Conférence mondiale s'appuie sur l'organisation de congrès, la participation à des conférences et à des séminaires régionaux, l'échange d'expériences et de jurisprudence et l'offre de bons offices à la demande de ses membres (article 1, alinéa 2 du Statut).

Elle a pour principal objet de faciliter le dialogue judiciaire entre les juges constitutionnels à l'échelle mondiale. Contraints à une obligation de réserve, ces juges n'ont guère l'occasion d'avoir un dialogue constructif sur les principes constitutionnels dans leur pays. Les échanges qui ont lieu entre les juges à la Conférence mondiale favorisent la réflexion sur les arguments propres à promouvoir les objectifs fondamentaux des constitutions nationales. Même si ces textes diffèrent souvent sur le fond, les discussions sur les notions constitutionnelles sous-jacentes réunissent des juges constitutionnels de diverses parties du monde qui ont à cœur de promouvoir le constitutionnalisme dans leur pays.

A la fin de 2016, la WCCJ comptait 103 cours constitutionnelles et organes équivalents parmi ses membres à part entière.

## 7. Autres conférences et réunions

La Commission a participé aux activités suivantes en 2016 :

### Bulgarie

- Sofia, 21-22 septembre 2016 – Conférence internationale sur « la protection des droits fondamentaux des citoyens et la sécurité nationale dans le monde moderne. Le rôle des cours constitutionnelles », organisée par la Cour constitutionnelle de la Bulgarie à l'occasion de son 25<sup>e</sup> anniversaire.

### République de Moldova

- Chisinau, 20 mai 2016 – Table ronde sur la constitutionnalité des amendements constitutionnels, organisée par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova.

### Roumanie

- Bucarest, 31 mai - 1<sup>er</sup> juin 2016 – Conférence sur « le rôle des assistants-magistrats des cours constitutionnelles », organisée par la Cour constitutionnelle de la Roumanie.

### Russie

- Saint-Pétersbourg, 17 mai 2016 – Conférence internationale sur le thème « la justice constitutionnelle moderne : défis et perspectives », organisée par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie à l'occasion de son 25<sup>e</sup> anniversaire.

### Turquie

- Ankara, 25-26 avril 2016 – Colloque sur « les effets des jugements concernant des requêtes individuelles » organisé par la Cour constitutionnelle de la Turquie à l'occasion de son 54<sup>e</sup> anniversaire.





#### IV. Élections, référendums et partis politiques





### 1. Activités par pays

#### Arménie

*Premier avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE sur le projet de code électoral de l'Arménie du 18 avril 2016 (CDL-AD(2016)019)*

Dans un courrier daté du 15 janvier 2016, la ministre de la Justice de la République d'Arménie a demandé la coopération de la Commission de Venise sur la réforme du Code électoral. La Constitution révisée, adoptée le 6 décembre 2015, précisait que le nouveau code devait être adopté avant le 1<sup>er</sup> juin 2016 (article 210). Le 15 février 2016, le nouveau projet de code a été soumis à l'expertise de la Commission ; un avis a été élaboré avec le BIDDH/OSCE. En mars 2016, la Commission de Venise a autorisé les rapporteurs à transmettre l'avis aux autorités avant la session de juin, car la Constitution nouvellement adoptée exigeait que le code entre en vigueur avant le 1<sup>er</sup> juin 2016. L'avis préliminaire a donc été envoyé aux autorités arméniennes en mai 2016.

Il est souligné dans l'avis que le nouveau système électoral proposé est assez complexe, surtout du fait qu'il cherche à garantir « à la majorité la stabilité » que demande la Constitution. Il s'écarte notablement sur plusieurs points d'un système purement proportionnel, ce qui pourrait entamer la confiance des électeurs dans le dispositif électoral, compte tenu de la brièveté du délai de déploiement de la réforme.

Les auteurs de l'avis estiment que le projet de code électoral pourrait constituer une bonne base d'organisation d'élections démocratiques et tient compte de certaines recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE, qui améliorent l'identification des électeurs et complètent les pouvoirs réglementaires de la Commission électorale centrale. Ils critiquent toutefois un certain nombre de points. Le projet de code assortit de restrictions et de délais la formation de coalitions après le premier tour des élections : il est recommandé dans l'avis de revenir sur les restrictions relatives au nombre de participants dans une coalition et d'allonger le délai de formation d'une coalition après le premier tour. Il est aussi recommandé, à titre de mesure de confiance, de prévoir des possibilités effectives pour les parties prenantes de consulter à certaines conditions les listes signées. Le recours à de nouvelles technologies pour l'enregistrement et l'identification des électeurs serait un changement bienvenu, mais il convient aussi de garantir la bonne mise en œuvre des technologies nouvelles. Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont entériné l'avis lors de la session plénière de juin.

*Deuxième avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE sur le Code électoral de l'Arménie (tel que modifié le 30 juin 2016) (CDL-AD(2016)031)*

Lors de la session de juin 2016, la ministre arménienne de la Justice a demandé un nouvel avis conjoint pour savoir dans quelle mesure, à la suite de l'avis préliminaire, les nouveaux amendements (du 30 juin 2016) tenaient compte des recommandations formulées dans cet avis. Au vu de l'urgence de la question (les élections locales devaient avoir lieu en octobre 2016 et le Code électoral devait être adopté avant), la Commission a autorisé les rapporteurs à élaborer un nouvel avis conjoint préliminaire et à l'envoyer aux autorités arméniennes avant la session d'octobre, ce qui a été fait le 19 juillet.

Lors de la session extraordinaire tenue du 27 au 30 juin 2016, l'Assemblée nationale a adopté deux lois. La première visait à améliorer les aspects techniques du processus ; son entrée en vigueur dépendait de l'adoption, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2016, d'une décision de la Commission électorale centrale sur la mise à disposition de moyens financiers suffisants. La deuxième comportait des amendements prenant en compte certaines des recommandations présentées par la Commission de Venise et par le BIDDH/OSCE dans leur premier avis conjoint. Cette deuxième loi est entrée en vigueur le 30 juillet 2016.

Le nouveau Code électoral, dans sa version du 30 juin 2016, tenait compte d'un certain nombre de recommandations formulées dans l'avis précédent, notamment :

- le délai de formation d'une coalition politique après le premier tour des élections était multiplié par deux pour éviter un second tour ;
- la consultation des listes électorales signées était rendue possible ;
- l'obligation, pour les observateurs citoyens, de passer un examen était supprimée. Selon le projet de code, certaines dispositions des statuts des organisations citoyennes d'observation devaient être en vigueur depuis au moins trois mois au moment des élections ; ce délai était réduit à un an, mais n'était malheureusement pas complètement supprimé ;
- l'obligation, pour le président, de désigner la personne qui ferait fonction de président de la CEC, ou un membre de la Commission, « en consultation avec les groupes parlementaires » était ajoutée ;
- la représentation des femmes était renforcée par le relèvement des quotas minimums appliqués à chaque sexe sur les listes de candidats ;

- la CEC était désormais tenue d'élaborer et de publier des documents de formation pour les membres de toutes les commissions électorales, les spécialistes, les candidats, les mandataires, les observateurs et les électeurs.

Il était aussi recommandé dans le premier avis conjoint de revenir sur les restrictions relatives au nombre de participants à une coalition. Cette recommandation n'avait pas été suivie pas plus que certaines autres recommandations moins importantes.

Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont entériné l'avis lors de la session plénière d'octobre.

*Suites données au deuxième avis conjoint sur le Code électoral de l'Arménie (tel que modifié le 30 juin 2016) (CDL-AD(2016)031)*

Deux lois ont été adoptées à la suite de la session extraordinaire que l'Assemblée nationale a tenue du 27 au 30 juin 2016. Cela étant, la mise en place de la loi prévue sur les innovations techniques n'a pas été possible en raison de sa non-applicabilité. Un nouvel accord politique entre la coalition et l'opposition, inspiré également des consultations avec des représentants de la société civile, a suivi le 13 septembre 2016. Même si les autorités n'y étaient pas favorables et savaient que cela n'était pas conforme au Code de bonne conduite en matière électorale, elles ont ensuite accepté d'élargir l'accès à la liste des électeurs ayant participé aux élections à la demande de l'opposition et de la société civile.

La Commission a en outre été informée que l'accord réciproque du 13 septembre 2016 comportait aussi un point sur la création d'une nouvelle infraction de présentation d'une fausse déclaration au nom d'un tiers ou d'usage d'une déclaration contenant une signature contrefaite. Le Code électoral et le Code pénal ont par la suite été modifiés le 20 octobre 2016. Les « usurpations d'identité » lors du scrutin pouvaient être signalées à la Commission électorale centrale et des recours pouvaient aussi être formés devant les juridictions pénales. Une fausse déclaration intentionnelle est désormais passible d'une peine d'emprisonnement de deux à cinq ans avec ou sans privation du droit d'occuper des fonctions dans les organes de l'État ou dans les collectivités locales et d'être membre de commissions électorales, mandataire ou observateur pendant une durée comprise entre un et trois ans. Une fausse déclaration « par négligence involontaire » est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans.

*Avis conjoint de la Commission de Venise sur le projet de loi constitutionnelle sur les partis politiques d'Arménie (CDL-AD(2016)038)*

A la session d'octobre 2016 de la Commission de Venise, la ministre de la Justice de la République d'Arménie a

demandé à la Commission de Venise un avis sur le projet de loi constitutionnelle sur les partis politiques. Ce projet avait été élaboré à la suite de l'adoption d'une nouvelle Constitution en décembre 2015. L'adoption d'une nouvelle loi sur les partis politiques destinée à remplacer la loi de 2002 en vigueur répondait en conséquence à un mandat constitutionnel. Le projet requérait une majorité qualifiée des trois cinquièmes des députés pour être adopté.

Le projet faisait suite au mandat constitutionnel et visait à assouplir la formation et l'enregistrement des partis politiques en Arménie. Il réduisait aussi le nombre de fondateurs ainsi que le nombre minimum de membres nécessaire pour enregistrer le parti et abaissait aussi les exigences de représentation territoriale des partis. La nécessité de revoir à la baisse les critères géographiques et les conditions d'adhésion ayant été déjà évoquée par le passé, la modification des dispositions pertinentes dans le projet de loi était une mesure positive. Parallèlement, le projet gagnerait à être ajusté et complété. Dans la plupart des démocraties, les partis politiques sont considérés et traités comme des entités ne relevant pas du droit constitutionnel. En la matière, l'excès de réglementation était toujours dangereux, et si la loi pouvait dans une certaine mesure instituer un cadre juridique susceptible de contribuer au renforcement de la démocratie interne, celui-ci pourrait n'avoir rien à gagner d'un excès de réglementation de l'organisation interne des partis. En particulier, le projet de loi contenait des dispositions réglementant dans le détail le fonctionnement interne des partis politiques, mais il ne couvrait pas certains aspects de leur financement et n'encourageait ni ne promouvait l'égalité des sexes en leur sein. Les règles de suspension des partis politiques et le sens de l'expression « violation flagrante de la loi » devaient être clarifiés et définis rigoureusement. Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont entériné l'avis lors de la session plénière de décembre 2016.

## Bélarus

### *Elections législatives*

La Commission a apporté une assistance juridique à la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui a observé les élections législatives du 11 septembre 2016 au Bélarus.

## Bosnie-Herzégovine

*Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine sur le mode d'élection des délégués à la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (CDL-AD(2016)024)*

Ce Mémoire *amicus curiae* a été demandé par la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine et a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 108<sup>e</sup> Session plénière, en octobre 2016.

Ce Mémoire *amicus curiae* a été demandé dans le sillage d'un contrôle de constitutionnalité portant sur certaines dispositions de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine relatives à l'élection des délégués de la Chambre des peuples à l'Assemblée parlementaire de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

Il était demandé à la Commission de Venise de répondre à la question de savoir si le mode d'élection des délégués à la Chambre des peuples du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, notamment la manière complexe de répartition des sièges dans les dix cantons, est compatible avec les principes qui fondent le patrimoine électoral européen, eu égard aux particularités de la situation constitutionnelle et à la décision de la Cour constitutionnelle sur les peuples constitutifs.

La composition de la Chambre des peuples de la Fédération ne doit pas simplement refléter la participation des dix cantons au processus législatif, mais assurer la représentation des peuples constitutifs sur une base paritaire, en faisant en sorte que chacun d'entre eux dispose du même nombre de représentants, et que la Chambre joue le rôle d'un organe exerçant un droit de veto au sein du pouvoir législatif de la Fédération.

Cette proportionnalité faussée du système électoral pourrait ne pas respecter les principes de l'héritage électoral européen s'il s'agissait d'un organe législatif élu au suffrage direct, mais il est justifiable de ne pas appliquer la notion d'égalité de la force électorale à des composantes spéciales de l'appareil législatif de la Bosnie-Herzégovine instituées pour assurer la représentation des peuples constitutifs et du groupe des « autres ». Le but est légitime car il constitue la base même de la Bosnie-Herzégovine. Il doit être distingué de l'arrêt *Sedžić et Finci et Zornić* où il s'agissait d'une exclusion absolue, ce qui n'est pas le cas dans cette requête, car les peuples constitutifs sont tous représentés.

La Cour a rendu son jugement le 1<sup>er</sup> décembre 2016 en session plénière, la traduction n'est pas encore disponible.

## Bulgarie

### *Election présidentielle*

La Commission a apporté une assistance juridique à la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui a observé le premier tour des élections législatives du 6 novembre 2016 en Bulgarie.

## Géorgie

### *Avis conjoint sur des amendements au Code électoral de la Géorgie du 8 janvier 2016 (CDL-AD(2016)003)*

Dans des courriers du 14 janvier et du 22 janvier 2016, les autorités géorgiennes ont demandé un avis de la Commission de Venise sur deux lois organiques portant modification du Code électoral géorgien. Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise

ont entériné un avis conjoint sur cette question avec le BIDDH/OSCE en mars 2016.

Le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise ont pris note avec satisfaction des amendements relatifs au redécoupage des circonscriptions uninominales et au seuil nécessaire pour élire les députés au scrutin majoritaire. Les amendements relatifs au redécoupage des circonscriptions représentaient un progrès notable dans la perspective d'élections respectant notamment le principe du suffrage égal. Il était en grande partie remédié aux variations que présentait le nombre d'électeurs des circonscriptions, qui portaient atteinte au principe du suffrage égal.

Les deux institutions n'en ont pas moins souligné que le Code électoral pouvait gagner à être révisé pour garantir l'effectivité de ces nouvelles dispositions. A cet égard, le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise ont formulé les recommandations clés ci-après dans un souci d'amélioration du Code électoral :

- veiller à ce que les dispositions fondamentales, découpage des circonscriptions compris, soient finalisées pas moins d'un an avant une élection ;
- définir dans la loi la méthode de répartition des circonscriptions uninominales (si elles sont maintenues après les élections législatives à venir) et fixer un calendrier précis pour toute révision future de l'ensemble des limites de circonscriptions ;
- préciser dans la loi l'écart maximal autorisé entre les circonscriptions électorales et la justification de tout cas exceptionnel ;
- garantir une large consultation pour renforcer la confiance du public dans le processus de découpage, conformément aux obligations, aux normes et aux bonnes pratiques internationales, ce qui pourrait comprendre la mise en place d'une commission indépendante ad hoc ou permanente chargée du découpage des circonscriptions électorales.

### *Suites données à l'avis conjoint sur des amendements au Code électoral de la Géorgie du 8 janvier 2016 (CDL-AD(2016)003)*

A la suite de l'adoption des amendements au Code électoral géorgien du 8 janvier 2016, le nouveau découpage des circonscriptions électorales était effectif au moment où la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont publié l'avis conjoint.

Après l'adoption par le parlement des modifications de la législation sur les limites des circonscriptions majoritaires dans d'autres parties du pays, la Commission électorale centrale avait dû délimiter les circonscriptions majoritaires des quatre principales villes géorgiennes (30 au total), à savoir Tbilissi, Roustavi, Koutaïssi, et Batoumi.

D'après la Commission électorale centrale, la Commission avait organisé des réunions consultatives pour procéder ouvertement au redécoupage des 30 circonscriptions

majoritaires. Ces réunions s'étaient tenues avec les partis politiques, des ONG, des missions diplomatiques, des organisations internationales, des minorités nationales et des femmes membres des collectivités locales.

Le 31 mars 2016, la Commission électorale centrale a adopté le modèle du découpage des circonscriptions majoritaires uninominales dans ces villes. Lors des élections législatives de 2016, Tbilissi a élu 22 députés, Roustavi deux, Koutaïssi trois et Batoumi trois.

D'après les informations communiquées par la Commission électorale centrale, l'administration électorale avait rempli les objectifs fixés par la décision de la Cour constitutionnelle d'après laquelle l'écart entre les circonscriptions ne pouvait être supérieur à 15 %. De fait, sur ces 30 circonscriptions, dont les limites avaient été définies par la CEC, aucune ne présentait un écart supérieur à 15 %.

#### *Assistance juridique à la Commission électorale centrale de la Géorgie (Tbilissi, 8 août-18 septembre 2016)*

A la demande de la Commission électorale centrale de la Géorgie, la Commission de Venise a assisté l'autorité électorale en dépêchant un expert en matière électorale qui a aidé la commission des questions juridiques dans le contexte des élections législatives du 8 octobre 2016.

#### *Elections législatives*

La Commission a apporté une assistance juridique à la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui a observé le premier tour des élections législatives organisé le 8 octobre 2016 en Géorgie.

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

##### *Suites données à l'avis conjoint sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL-AD(2013)020)*

La Commission de Venise a adopté cet avis en juin 2013. Un certain nombre de recommandations étaient restées lettre morte dans le Code électoral révisé entré en vigueur en novembre 2015 dont les suivantes : retrait des candidats et des listes de candidats, réglementation restrictive liée aux campagnes ; droit de vote aux élections locales des ressortissants étrangers résidant depuis longtemps sur le territoire national ; processus décisionnel de la Commission électorale nationale ; procédures de plaintes et de recours. Dans un registre plus positif, le Code électoral comprenait des dispositions qui amélioreraient le texte concernant notamment des règles plus strictes sur l'utilisation et la diffusion de la liste électorale et des rapports financiers plus détaillés de la part des partis. Pour finir, le Code électoral comprenait un certain nombre de nouvelles dispositions que la Commission de Venise n'avait pas passées en revue, en particulier les modifications importantes suivantes : nouvelles circonscriptions à l'étranger et en conséquence nombre accru de députés ; composition, mode d'élection et mandat des membres

de la Commission électorale nationale ; gestion des listes électorales ; couverture des campagnes par les médias et dispositions pénales traitant de questions électorales. Les recommandations non suivies et les nouvelles dispositions auraient mérité un avis de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE sur le Code électoral révisé.

##### *Avis conjoint relatif au Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » tel que modifié le 9 novembre 2015 (CDL-AD(2016)032)*

A la demande de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté avec le BIDDH/OSCE, lors de la session plénière d'octobre 2016, un avis conjoint relatif au Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » tel que modifié le 9 novembre 2015. Les amendements portaient sur un certain nombre de recommandations formulées dans des avis antérieurs de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE, ainsi que dans des rapports d'observation d'élections du BIDDH/OSCE, en particulier celles relatives au principe du suffrage égal pour le vote à l'étranger, à la composition et aux compétences de la Commission électorale nationale, aux règles du jeu équitables en termes de couverture médiatique pendant la période électorale, à la déclaration et au contrôle du financement des partis et des campagnes, aux délais accordés aux tribunaux pour statuer sur des litiges électoraux, aux procédures de renforcement de l'exactitude des listes électorales et aux mécanismes d'encouragement de candidatures féminines.

Cela étant, un certain nombre de recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE sont restées lettre morte et certaines lacunes et ambiguïtés doivent être supprimées. Il serait utile de procéder à un réexamen complet du Code pour en harmoniser les dispositions et le mettre en accord avec d'autres lois applicables. Parmi les principales recommandations relatives aux élections législatives qui n'ont toujours pas été suivies d'effet figurent les suivantes :

- l'enregistrement des candidats, en particulier les recommandations relatives à la collecte des signatures ;
- la révocation des membres de l'administration électorale ;
- les règles de campagne restrictives relatives à la durée de la campagne et à la définition large des activités de campagne ;
- les auditions publiques sur les recours ;
- la redistribution périodique des sièges ou la redéfinition des circonscriptions par un organe indépendant.

Jordanie

Voir le chapitre V.

## Malte

*Suites données à l'avis conjoint sur le projet de loi de Malte visant à réglementer la formation, les structures internes, le fonctionnement et le financement des partis politiques et leur participation aux élections (CDL-AD(2014)035)*

La Commission de Venise a adopté, en octobre 2014, un avis conjoint avec le BIDDH/OSCE sur le projet de loi visant à réglementer la formation, les structures internes, le fonctionnement et le financement des partis politiques et leur participation aux élections. Le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise se sont félicités du projet de loi, y voyant un grand pas en avant vers la transparence du financement des partis politiques et des campagnes à Malte. Beaucoup d'institutions avaient déjà recommandé l'adoption d'une législation globale dans le domaine des partis politiques à Malte et en particulier de règles sur le financement des partis.

Or, le projet de loi ne réglementait pas plusieurs aspects du financement des partis politiques, dont celui des campagnes électorales, le financement étranger, les restrictions à l'utilisation par les candidats de leurs ressources personnelles, l'emploi de fonds publics ou l'égalité entre les sexes au sein des partis. Le rôle étendu reconnu à la Commission électorale et au ministre de la Justice pour contrôler, superviser et appliquer le projet de loi pouvait aussi être problématique et devait donc être revu. Enfin, les sanctions devaient être proportionnées et conformes à la législation.

La loi adoptée le 28 juillet 2015 est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elle comprend certaines des recommandations de la Commission, dont l'interdiction des dons anonymes, la publication des comptes financiers et des rapports sur le site web de la Commission électorale centrale, la mise en place d'un audit indépendant et d'un nouveau régime de sanctions même si les sanctions pénales ne semblent pas avoir été revues.

## République de Moldova

*Avis conjoint sur le projet de loi portant modification du Code électoral de la République de Moldova (CDL-AD(2016)021)*

A la demande des autorités moldaves, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté, lors de la session plénière de juin 2016 de cette dernière, un avis conjoint sur le projet de loi portant modification du Code électoral de la République de Moldova. La révision du Code électoral s'imposait après l'établissement, par la Cour constitutionnelle, de l'inconstitutionnalité de la procédure d'élection du Président de la République par le parlement, adoptée en 2000.

D'après les auteurs de l'avis, le projet de loi était, dans l'ensemble, en conformité avec les obligations et les normes internationales, mais plusieurs dispositions devaient être révisées. Les restrictions au droit d'éligibilité prévu par la Constitution ne pouvaient, en particulier, être réglées

par les amendements législatifs actuels. La condition de 10 années de résidence était excessive et la condition d'âge de 40 ans pouvait être jugée élevée. L'examen de langue devait être raisonnable, objectif et vérifiable. La suppression du seuil de participation nécessaire au premier tour serait utile pour éviter la répétition à l'infini d'élections invalidées. Le Code électoral devait prévoir des règles plus claires sur la destitution du Président de la République ; la procédure devait être assortie de conditions juridiques devant être évaluées par la Cour constitutionnelle. L'ouverture de bureaux de vote à l'étranger était une question pratique importante, car un quart environ des électeurs potentiels résidait à l'étranger. Les bureaux de vote n'étaient pas disponibles dans la même mesure dans tous les pays. Un large consensus sur cette question serait le bienvenu.

*Suites données à l'avis conjoint sur le projet de loi portant modification du Code électoral de la République de Moldova (CDL-AD(2016)021)*

Les amendements ont été adoptés le 29 juillet 2016. La version de la loi adoptée différait du projet sur deux points seulement, dont le plus important était l'établissement d'un plafond de 25 000 signatures pour la nomination des candidats. Le délai imparti pour réviser le projet était très court en raison de la proximité de l'élection présidentielle, mais on pouvait espérer que les recommandations de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE seraient prises en compte après l'élection. L'une des questions controversées portait sur le nombre et l'emplacement des bureaux de vote à l'étranger ; quelques bureaux de vote supplémentaires ont été ouverts pour l'élection présidentielle du 30 octobre et du 13 novembre 2016.

*Séances de formation sur le règlement des litiges électoraux (Chisinau, 1215 septembre 2016)*

Dans le contexte de l'élection présidentielle du 30 octobre 2016, la Commission de Venise a organisé, en coopération avec le Centre de formation de la Commission électorale centrale de la République de Moldova, quatre séances de formation sur le règlement des litiges électoraux pour divers groupes de participants (juges, membres et personnel de la Commission électorale centrale et présidents des commissions électorales de circonscription). Les séances ont été consacrées aux bonnes pratiques relatives au règlement des litiges électoraux, à des études de cas et aux normes européennes.

*Élection présidentielle*

La Commission a apporté une assistante juridique à la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui a observé le premier tour des élections législatives organisé le 30 octobre 2016 en République de Moldova.

## Maroc

Voir le chapitre V.

## Monténégro

### Élections législatives

La Commission a apporté une assistance juridique à la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui a observé le premier tour des élections législatives organisé le 16 octobre 2016 au Monténégro.

## Serbie

### Élections législatives

La Commission a apporté une assistance juridique à la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui a observé les élections législatives tenues le 24 avril 2016 en Serbie.

## Ukraine

### *Avis conjoint relatif aux modifications de la loi sur les élections concernant l'exclusion de candidats de listes de partis (CDL-AD(2016)018)*

Le 15 mars 2016, M. Cezar Florin Preda, président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, a demandé à la Commission de Venise un avis concernant la loi ukrainienne portant révision de la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine.

En février 2016, la Verkhovna Rada d'Ukraine avait adopté à une majorité de 236 voix la loi n° 1006-VIII portant révision de la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine, qui autorise l'exclusion de candidats à la députation d'une liste électorale présentée dans une circonscription nationale plurinomiale après la compilation des résultats électoraux. La loi prévoit qu'elle « s'étend aux listes électorales de candidats à la députation au nom de partis politiques, qui ont pris part au processus électoral lors des élections anticipées du 26 octobre 2014 ».

Le texte de loi a été critiqué par un certain nombre d'ONG nationales, notamment le réseau civique OPORA, le Comité des électeurs d'Ukraine (KUV) et l'initiative civique « RPR » (Relance du train de réformes), selon lesquelles il est contraire au principe de sécurité juridique, pourrait ouvrir la voie à la corruption politique et aurait un effet négatif sur la démocratie interne du parti, bafouant ainsi le principe constitutionnel de suffrage direct.

Dans l'avis qu'elle a adopté à sa session plénière de juin 2016, la Commission de Venise a estimé contraire aux normes internationales le fait d'habiliter les partis politiques à priver a posteriori les électeurs de leur choix et à retenir à leur place ceux qui sont en position d'être élus sur la liste du parti. Elle a fermement recommandé d'abolir le pouvoir des partis politiques de rayer de leurs listes des candidats après la tenue du scrutin alors qu'ils ont été censés être « non éligibles », mais qu'ils pourraient malgré tout être élus, compte tenu des normes européennes.

### *Semaine consacrée aux systèmes électoraux : atelier sur la conception des systèmes électoraux et la participation accrue des femmes en politique et table ronde nationale (Kiev, 2-4 février 2016)*

A la suite d'un accord avec l'IFES Ukraine et un certain nombre d'acteurs nationaux, la Commission de Venise et l'IFES ont coorganisé « la Semaine consacrée aux systèmes électoraux » du 2 au 4 février 2016 à Kiev. Cette manifestation d'importance comprenait trois activités : un atelier spécialisé sur les systèmes électoraux, un atelier sur les questions de genre et une table ronde nationale sur la réforme électorale. L'atelier spécialisé sur les systèmes électoraux a réuni d'éminents spécialistes internationaux et nationaux de la conception des systèmes électoraux et a essentiellement porté sur les choix de système électoral qui se présentaient à l'Ukraine. Les spécialistes ont reconnu que le système proportionnel à listes ouvertes pouvait accroître la transparence et l'intégrité des élections et susciter la confiance envers les élus. De nombreux participants d'ONG nationales et experts nationaux ont insisté sur le fait que les différentes possibilités devaient faire l'objet de discussions ouvertes entre les divers acteurs du processus électoral : députés, experts indépendants et ONG spécialisées dans les questions électorales. Ces échanges devaient avoir lieu sous les auspices de la Verkhovna Rada et si possible dans le cadre d'un groupe de travail spécial.

Le 3 février, de nombreux spécialistes du genre et des systèmes électoraux, des parlementaires et des militants de la société civile ont participé à l'atelier sur le genre et les systèmes électoraux où il a été question de la participation des femmes à la vie politique en Ukraine et des mécanismes propres à faciliter une représentation équilibrée des sexes dans les fonctions électives par la modification des systèmes électoraux. Le pourcentage de femmes députées est aujourd'hui de 12 % en Ukraine, contre 23 % en moyenne dans le monde. La grande majorité des députées ukrainiennes sont élues sur une liste de parti, ce qui confirme un fait bien établi : les circonscriptions uninominales sont défavorables aux candidates. Différents intervenants (nationaux et internationaux) ont montré pendant l'atelier qu'il était possible de concevoir des mécanismes particuliers pour faciliter une représentation plus équilibrée dans tout système électoral, y compris divers types de quotas par sexe.

La semaine s'est achevée le 4 février par une table ronde nationale à la Verkhovna Rada où les participants ont examiné deux projets de versions du code électoral devant le parlement relatifs aux effets voulus ou non d'un système électoral sur la représentation.

### *Conférence internationale sur la réforme électorale en Ukraine (Kiev, 26-27 mai 2016)*

La Conférence sur les élections en Ukraine dans le contexte des normes démocratiques européennes, coorganisée par la Commission de Venise les 26 et 27 mai

2016 à Kiev, a réuni des représentants du monde universitaire, des députés, des experts indépendants d'Ukraine et des experts internationaux. Les participants ont eu la possibilité de s'entretenir sur les normes internationales et sur leur application en Ukraine dans des domaines comme le choix des systèmes électoraux, les campagnes électorales et le système de recours.

*Réunion avec des représentants du Groupe de travail sur la réforme électorale de l'Ukraine (Strasbourg, 22-23 juin 2016)*

M. Paruby, Président de la Verkhovna Rada, a constitué au début du mois de mai 2016, un groupe de travail informel qui a été chargé d'élaborer une nouvelle loi sur les élections législatives en Ukraine. Ce groupe comprenait des parlementaires des différents groupes parlementaires ainsi que des experts en droit électoral et des représentants d'organisations non gouvernementales. La Commission de Venise a appuyé cette initiative et organisé un certain nombre d'échanges avec le groupe. La réunion tenue les 22 et 23 juin, à l'initiative de la Commission de Venise, a été l'occasion d'examiner les possibilités de modification de la loi électorale ukrainienne, en particulier en ce qui concerne le système électoral, les médias et les élections ainsi que les mesures qui pourraient être prises pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives.

Le groupe de travail informel sur les réformes électorales s'est réuni à plusieurs reprises en 2016 et a examiné cinq projets de lois sur les élections législatives déposés devant le parlement. Les représentants de différentes forces politiques ne sont toutefois pas parvenus à dégager un compromis sur le choix du système électoral ; la plupart des députés de circonscriptions uninominales se sont opposés à la mise en place d'un système proportionnel à listes ouvertes en 2014.

Certains amendements à la législation électorale pourraient être approuvés en 2017 et la Commission de Venise pourrait participer, en coopération avec l'OSCE, l'Union européenne et l'IFES, à l'analyse de ces textes.

*Atelier « Conception régionale de la réforme électorale en Ukraine » (Kramatorsk, 17 novembre 2016)*

Des experts de la Commission de Venise ont pris part à un atelier sur la conception régionale de la réforme électorale en Ukraine tenu le 17 novembre 2016 à Kramatorsk (région de Donetsk). Le but était de favoriser un dialogue et une interaction efficaces entre l'exécutif aux niveaux central et local, la société civile et les spécialistes pour faire avancer les réformes à l'échelon régional.

Des représentants des partis politiques, des ONG et des mass media de la région de Donetsk ont examiné les perspectives de réforme électorale en Ukraine et débattu de la possibilité d'organiser les élections législatives à venir selon un système proportionnel à listes ouvertes ainsi que du financement public des partis politiques et de la question de la démocratie interne.

## Assistance juridique aux missions d'observation des élections de l'APCE

Conformément à l'accord de coopération conclu entre la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, des représentants de la Commission ont apporté une assistance juridique aux délégations de l'Assemblée parlementaire qui ont observé des élections.

En 2016, la Commission a assisté, en qualité de conseiller juridique, aux élections législatives au **Bélarus**, en **Géorgie** (premier tour), au **Monténégro**, en **Jordanie**, au **Maroc**, en **Serbie**, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et au premier tour de l'élection présidentielle en **Bulgarie** et en **République de Moldova**.

## Publication des avis et des rapports de la Commission dans le domaine électoral

En 2016, la Commission de Venise a publié un ouvrage en langue russe regroupant ses principaux textes de référence dans le domaine des élections et des partis politiques. Cette publication a été financée par l'Union européenne et le ministère des Affaires étrangères de la Finlande.

En coopération avec l'Institut du droit électoral de l'Ukraine, la Commission a aussi fait paraître une nouvelle publication en ukrainien regroupant tous les avis électoraux récents sur l'Ukraine et les rapports généraux dans le domaine électoral qu'elle avait adoptés. Cette publication a été financée par l'intermédiaire du plan d'action pour l'Ukraine 2015-2017.

## 2. Activités transnationales

### Études et rapports

*Publication des listes d'électeurs ayant participé aux élections – déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale (CDLAD(2016)028)*

Le Conseil des élections démocratiques a été invité à suivre le débat sur la publication éventuelle des listes d'électeurs ayant participé aux élections. Le Code de bonne conduite en matière électorale n'est pas favorable à cette pratique, mais la question a toutefois été examinée en Arménie, par exemple, à la suite d'allégations de fraude due en particulier à l'usurpation de fait de l'identité d'électeurs à l'étranger.

En résumé, la déclaration interprétative est favorable à l'accès effectif aux listes des électeurs ayant participé aux élections, mais non à la publication de ces listes. Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté la déclaration interprétative lors de la session plénière d'octobre 2016.

*Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (CDLAD(2016)004)*

A la suite de l'adoption du rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux en décembre 2013 (CDL-AD(2013)033) et de la 11<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales sur ce thème, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté, lors de la session plénière de mars 2016, les lignes directrices élaborées conjointement avec le BIDDH/OSCE visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux.

Ces lignes directrices ont pour principal objet d'éviter l'utilisation de ressources publiques, financières ou en nature pendant les processus électoraux pour ou contre des parties aux élections. Elles visent à prévenir ces utilisations abusives et à y répondre. Après une présentation détaillée des principaux principes applicables à l'utilisation de ressources administratives (primauté du droit, libertés politiques, impartialité, neutralité, transparence, égalité des chances), elles portent sur les moyens de prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives et d'y répondre. Les mesures préventives comprennent l'adoption de dispositions juridiques précises, un contrôle, l'information et la sensibilisation, sans oublier la volonté politique. Les réactions appropriées prennent la forme de mécanismes de recours et de sanctions.

Ces lignes directrices s'adressent aux législateurs qui sont invités à en faire usage pour renforcer la législation en vigueur sur l'utilisation des ressources administratives pendant les processus électoraux.

*Rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement (CDL-AD(2015)036) – suites données*

En octobre 2015, la Commission a adopté le rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement à la suite d'une demande des autorités albanaises. Ce rapport considère que les auteurs d'infractions graves sont exclus des assemblées élues, soit par les électeurs eux-mêmes, soit par des mécanismes juridiques particuliers. La durée de l'inéligibilité est assujettie au principe de proportionnalité. Les condamnations prononcées à l'étranger devraient produire les mêmes effets que les condamnations prononcées par les juridictions nationales dès lors que les principes du procès équitable ont été respectés.

Le 17 décembre 2015, le Parlement albanais a adopté la loi sur la garantie de l'intégrité des agents publics. Ce texte interdit de se porter candidat et d'être élu à une haute fonction publique pendant une durée donnée en fonction de la gravité de l'infraction commise. La même interdiction s'applique ensuite à un certain nombre de condamnations (même si elles ne sont pas définitives) et à d'autres mesures, dont les expulsions, prises dans l'UE, aux États-Unis, au Canada, en Australie et dans d'autres pays énumérés dans une

résolution du parlement. Ce texte tient compte de la nécessité d'exclure les délinquants graves du parlement, du principe de proportionnalité et des condamnations prononcées à l'étranger.

La loi s'applique aux agents qui, au moment de son entrée en vigueur, exercent un mandat ou une fonction publique, lorsque les faits se sont produits avant la prise de fonction. La question de savoir si cette restriction rétroactive est acceptable doit encore être tranchée par la Cour européenne des droits de l'homme.

Le 4 mars 2016, l'Assemblée albanaise a approuvé des règlements portant en particulier sur le formulaire d'autodéclaration. Ce formulaire prévoit la condamnation/arrestation de la personne concernée. Les données qui y figurent sont confidentielles. Tous les partis politiques peuvent engager une procédure de « vérification des données » en en faisant la demande au procureur général.

Si la nouvelle législation semble d'une manière générale conforme aux conclusions du rapport de la Commission de Venise, il est impossible d'en apprécier pleinement les effets a priori. Sa bonne application, conformément aux principes d'égalité et de proportionnalité, sera essentielle pour savoir si elle est conforme aux recommandations de la Commission de Venise.

*Glossaire électoral révisé (CDL-EL(2016)004)*

Le Conseil des élections démocratiques a adopté, lors de la session plénière de juin 2016, le glossaire électoral révisé. Ce glossaire contient des termes et des expressions employés dans le domaine électoral ; il se compose de deux documents : l'un comprend les entrées en anglais, l'autre celles en français. Il résulte d'une refonte majeure effectuée en 2016. Il avait été précédemment mis à jour en 2011. Il tient compte des propositions formulées par le bureau de terminologie du Conseil de l'Europe, le BIDDH/OSCE et le Secrétariat de la Commission de Venise. Cette actualisation a permis d'ajouter de nombreuses expressions nouvelles, relatives notamment aux systèmes électoraux, aux nouvelles technologies de vote et aux questions concernant la parité entre les hommes et les femmes. Les expressions qui ne sont plus employées ont été supprimées. Ce glossaire vise à aider les traducteurs d'avis électoraux rédigés dans les langues officielles, mais est aussi très utile au Secrétariat et aux membres et experts de la Commission de Venise.

*Compilation des avis et des rapports de la Commission de Venise sur l'égalité de genre (CDL-PI(2016)007)*

La compilation sur l'égalité de genre a été approuvée par la Commission de Venise à sa session plénière de juin 2016. Elle pourrait servir de base à une nouvelle étude de la Commission de Venise sur la protection constitutionnelle du principe d'égalité de genre en 2017.



## Conférences coorganisées par la Commission

*Premiers entretiens scientifiques de l'« expert électoral » (Bucarest, 12-13 avril 2016)*

La Commission de Venise a organisé, les 12 et 13 avril 2016 en coopération avec l'Autorité électorale permanente de Roumanie, les premiers entretiens scientifiques de l'« expert électoral » sur le droit électoral et les nouvelles technologies : les défis juridiques.

Ces entretiens, qui ont rassemblé des représentants de plus de 30 pays européens et latinoaméricains, ont mis l'accent sur les implications des principes du droit constitutionnel et du droit international en la matière. Ces implications ne se limitent pas à l'application des principes fondamentaux du droit électoral (suffrage universel, égal, libre, secret et direct, stabilité du droit électoral). Elles portent sur des aspects plus généraux du droit constitutionnel, tels que la légalité, la séparation des pouvoirs, le fédéralisme ainsi que l'accès à la justice, la proportionnalité et la transparence.

Les actes des entretiens ont fait l'objet d'une édition spéciale de la revue « *Electoral expert* » publiée par l'Autorité électorale permanente de Roumanie sur papier et en ligne. La Commission de Venise et l'Autorité électorale permanente de Roumanie ont décidé d'organiser ces entretiens périodiquement.

*13<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales (Bucarest, 14-15 avril 2016)*

La Commission de Venise a organisé, en coopération avec l'Autorité électorale permanente de Roumanie, la 13<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales sur le thème : « Elections et nouvelles technologies : confiance du public et défis à relever par les administrations électorales ».

La conférence a réuni 160 participants d'administrations électorales nationales et d'autres instances actives dans le domaine électoral de 23 pays européens et de neuf autres pays.

Entre autres conclusions, les participants à la conférence ont recommandé de garantir la compatibilité des élections électroniques avec la Convention n° 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Ils ont aussi recommandé de sensibiliser les électeurs à l'utilisation des nouvelles technologies lors des élections, y compris par des programmes d'éducation civique et de sensibilisation. Ils ont attiré l'attention sur la question du caractère vérifiable du vote en ligne et sur l'importance de prévoir des moyens efficaces de vérification. Ils ont aussi fait observer que le vote électronique remettait en question les méthodes traditionnelles d'observation des élections et souligné la nécessité d'assurer l'efficacité de l'observation nationale et internationale d'élections en cas de vote électronique.

*Conférence parlementaire internationale (Berlin, 4 juillet 2016)*

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a organisé une Conférence parlementaire sur la liberté des médias comme fondement des élections démocratiques en coopération avec la Commission de Venise. La délégation de la Commission de Venise est intervenue sur les questions des normes destinées aux médias dans le contexte des élections, de l'éthique des médias et de la transparence concernant les intérêts de partis politiques et du rôle des parlements dans la liberté des médias dans le contexte d'élections. La conférence était accueillie par le Parlement fédéral allemand.

## 3. VOTA, base de données électorale de la Commission

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 sur « La démocratie par des élections libres et équitables ». Elle contient la législation électorale des États membres de la Commission de Venise et d'autres États participant aux travaux de cette dernière. On y trouve plus de 100 textes de loi d'une cinquantaine de pays ainsi que les avis de la Commission de Venise en matière électorale en anglais, en espagnol et en français (<http://www.venice.coe.int/VOTA/fr/start.html>). Cette base de données est désormais gérée avec le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération du Mexique (*Tribunal electoral del poder judicial de la Federación, TEPJF*), qui a offert un appui technique en incluant de nouvelles fonctions et en indexant et ajoutant des documents.

La base de données a été modernisée et est constamment actualisée. La Commission de Venise établira et signera un protocole d'accord avec International IDEA concernant la base de données VOTA pour encore renforcer la coopération dans ce domaine.

## 4. Coopération internationale

Voir le chapitre VI.3.

## 5. Autres conférences et réunions

La Commission de Venise a participé aux conférences et aux réunions suivantes :

Bélarus

- Minsk, 18 mai 2016 – Table ronde sur les normes électorales et l'amélioration du processus électoral au Bélarus, coorganisée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et l'Assemblée nationale de la République du Bélarus ;

## Géorgie

- Lopota Lake, 16-17 février 2016 – 6<sup>e</sup> réunion annuelle des administrations électorales, organisée par la CEC géorgienne ;
- Tbilissi, 18-19 février 2016 – Conférence régionale sur l'argent et la politique, organisée par la cour des comptes de Géorgie, USAID, le BIDDH/OSCE, International IDEA, l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, l'IFES et le Conseil de l'Europe ;
- Kvareli, 27-31 août 2016, et Kacheti, 16-18 septembre 2016 – séminaires sur le règlement des litiges électoraux à l'attention des commissaires électoraux et des juges ;

## Jordanie

- Amman, 30 mai 2016 – Conférence internationale sur les partis politiques et le parlement, coorganisée par l'APCE et la Chambre des représentants de la Jordanie ;
- mer Morte, 19-21 avril 2016 – Atelier international sur la participation des femmes aux élections, organisé par l'Organisation des administrations électorales des pays arabes ;

## Malte

- La Valette, 4 mai 2016 – réunion sur le vote électronique, organisée par la Commission électorale de Malte ;

## Mexique

- Mexico, 5 mai 2016 – Forum sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, organisé par l'Institut national électoral du Mexique ;
- Mexico, 26-27 mai 2016 – Conférence internationale sur le rôle des tribunaux et la protection des droits politiques, organisée par le Tribunal électoral de la Fédération du Mexique (TEPJF) ;
- Mexico, 24-26 août 2016 – Conférence sur la justice électorale, organisée à l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire du Tribunal électoral de la Fédération du Mexique (TEPJF) ;

## Espagne

- Valladolid, 16 avril 2016 – Atelier international sur les partis politiques ;

## Ukraine

- Kiev, 5 avril 2016 – Conférence sur les médias et les élections en Ukraine : défis et solutions possibles, coorganisée par le Conseil de l'Europe, la Commission électorale centrale (CEC) d'Ukraine, le Parlement ukrainien et le Conseil national de télé-radiodiffusion d'Ukraine ;
- Kiev, 6-7 juillet 2016 – Atelier spécialisé sur les partis politiques, organisé notamment par l'Université nationale de l'Académie de KievMohyla, le BIDDH/OSCE et l'IFES ;

## États-Unis d'Amérique

- Atlanta, 14-15 janvier 2016 – Conférence sur les droits de l'homme et les normes électorales, organisée par le Centre Carter ;

## Conseil de l'Europe

- Strasbourg, 22-23 mars 2016 – 1<sup>re</sup> réunion du Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (MSI-MED) ;
- Strasbourg, 27-28 septembre 2016 – 2<sup>e</sup> réunion du Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (MSI-MED) ;
- Strasbourg, 3-4 novembre 2016 – 2<sup>e</sup> réunion du Comité ad hoc d'experts sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique (CAHVE).

## Assistance juridique aux missions d'observation de l'APCE

- **Serbie** – Elections législatives – 24 avril 2016.
- **Bélarus** – Elections législatives – 11 septembre 2016.
- **Jordanie** – Elections législatives – 20 septembre 2016.
- **Maroc** – Elections législatives – 7 octobre 2016.
- **Géorgie** – Elections législatives (1<sup>er</sup> tour) – 8 octobre 2016.
- **Monténégro** – Elections législatives – 16 octobre 2016.
- **République de Moldova** – Election présidentielle (1<sup>er</sup> tour) – 30 octobre 2016.
- **Bulgarie** – Election présidentielle (1<sup>er</sup> tour) – 6 novembre 2016.
- « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » – Elections législatives – 11 décembre 2016.

## Autres organisations internationales

- Prague, 22 avril 2016 – Conférence de la communauté d'action sur le financement politique, organisée par l'IFES ;
- Londres, 19 juillet 2016 – Conférence de la communauté d'action sur le financement politique, organisée par la Westminster Foundation for Democracy ;
- Tirana, 22-23 septembre 2016 – 25<sup>e</sup> Conférence annuelle de l'Association des administrateurs européens d'élections (ACEEEO) ;
- Vienne, 24-25 octobre 2016 – Sommet anti-corrup-tion de l'OSCE ;
- Venise, 24-25 octobre 2016 – Conférence régionale sur les suites à donner aux recommandations électorales, organisée par l'OSCE ;
- Vienne, 2 novembre 2016 – Séminaire du BIDDH/OSCE sur l'observation des élections et les suites à donner aux recommandations ;
- Bruxelles, 28 novembre 2016 – Réunion d'experts sur la mise en œuvre des recommandations de la mission électorale de l'UE et de l'OSCE et leurs suites.



## V. Coopération avec les pays voisins du Conseil de l'Europe et au-delà



### 1. Bassin méditerranéen

#### Activités par pays

##### Jordanie

*Atelier international sur la participation des femmes aux élections (mer Morte, 1921 avril 2016)*

Une délégation de la Commission de Venise a participé à un atelier sur « Le rôle des administrations électorales dans le renforcement de la participation des femmes aux élections », organisé par l'Organisation des administrations électorales des pays arabes du 19 au 21 avril 2016 à la mer Morte en Jordanie. Des intervenants de diverses organisations internationales, dont le PNUD, la Ligue arabe, l'IFES et la Commission de Venise, ont présenté des rapports sur les normes et les mesures qu'ils ont prises dans différents pays. Les échanges entre les participants ont permis de mettre en évidence un certain nombre d'initiatives intéressantes des pays de la région qui nécessiteraient un soutien international. La participation de la Commission a été financée par l'intermédiaire du Programme Sud « Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le sud de la Méditerranée ». Ce programme conjoint est financé par l'Union européenne et exécuté par le Conseil de l'Europe.

##### *Élections législatives*

La Commission a apporté une assistance juridique à la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui a observé les élections législatives du 20 septembre 2016 en Jordanie. La délégation s'est félicitée du professionnalisme de la Commission électorale indépendante qui a organisé le scrutin avec intégrité et en toute transparence. Elle a relevé que certains aspects du processus électoral pouvaient être améliorés en suivant les conseils de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe.

##### Maroc

##### *Mise en œuvre de lois organiques*

Une délégation de membres de la Commission de Venise et de la CEPEJ a rencontré, les 27 et 28 septembre 2016, les représentants du Ministère de la Justice et des Libertés et les associations professionnelles des magistrats pour un premier échange de vues sur la mise en œuvre de deux lois organiques (sur le Conseil Supérieur

du Pouvoir judiciaire et le Statut des Magistrats) préparées conformément au titre VII de la Constitution du Royaume du Maroc, adoptée en juillet 2011.

Cette réunion avait pour premier objectif de commenter ces deux lois organiques marocaines, promulguées en mars 2016. Il était demandé à la délégation de donner des éléments de référence au sujet des législations européennes, afin de permettre au futur Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire de tirer des enseignements positifs issus des expériences nationales en la matière, ou d'éviter des expériences nationales négatives.

La qualité des Lois organiques ayant été relevée, l'échange de vues aura permis de présenter clairement les enjeux dans leur mise en œuvre et notamment dans la rédaction

##### *Institution du Médiateur*

La Commission de Venise a contribué à l'organisation de deux sessions de formation des collaborateurs des Médiateurs membres de l'AOMF (Association des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie) et de l'AOM (Association des Ombudsmans de la Méditerranée).

La première s'est tenue à Rabat, du 17 au 19 mai 2016 sur le thème « Objectifs et stratégies communicationnelles pour les Institutions de Médiation à l'heure du Web social ». La seconde formation avait pour thème « Le rôle des Ombudsmans pour protéger les droits des enfants migrants durant leur parcours migratoire », et s'est tenue à Rabat, du 22 au 24 novembre 2016.

Ces formations réunissent environ 25 représentants d'institutions différentes et offrent un cadre privilégié pour un échange d'expériences et de bonnes pratiques. De plus, le personnel des bureaux régionaux de l'institution du médiateur a régulièrement profité de ces séances de formation spécifiques.

##### *Questions électorales – élections parlementaires*

Une délégation de la Commission de Venise a accompagné la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) afin de la conseiller sur le cadre juridique des élections législatives qui se sont déroulées le 7 octobre 2016 au Maroc. Dans son communiqué, la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a salué le professionnalisme du Conseil national des droits de l'homme (Le CNDH) et du Ministère de l'Intérieur qui ont organisé le scrutin avec intégrité et en toute transparence. La délégation a également constaté que certains aspects du processus

12. Certaines activités dans le domaine de la justice constitutionnelle sont traitées au chapitre III.

électoral pourraient être améliorés grâce aux conseils de la Commission de Venise, dont le Maroc est membre à part entière.

#### *Séminaires UNIDEM*

En coopération avec le Ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration du Royaume du Maroc, la Commission a organisé deux séminaires Campus UniDem (Université pour la Démocratie) au Rabat. Pour plus d'information, cf. ci-dessous sous-chapitre « Activités régionales ».

#### Tunisie

##### *Institution du Médiateur administratif*

La Commission a organisé, le 25 février 2016, en coopération avec l'Association des Ombudsmen de la Méditerranée (AOM) une mission d'évaluation juridique de l'institution du Médiateur administratif, à la lumière des « Principes de Paris » et des autres textes européens et internationaux. La structure organisationnelle de l'institution (procédures internes, management, relations publiques) comme les besoins en formations ont été identifiés.

##### *Instances indépendantes*

La Commission a participé à un Atelier de réflexion sur «les fondements de l'indépendance des instances indépendantes», qui s'est tenu à Tunis, le 25 mai 2016. L'événement était organisé par l'instance de Vérité et Dignité, le PNUD et le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme de l'ONU.

Cet atelier a réuni les représentants des instances indépendantes créées après la révolution (ISIE, HAICA, INLUCC, IVD, IPSJJ) et eu pour objectif de discuter des fondements de l'indépendance de ces instances en insistant notamment sur les questions suivantes :

- le processus de sélection et de révocation des membres des instances;
- les mécanismes et les modalités de contrôle des instances;
- l'autonomie administrative et financière des instances;
- les rapports entre les instances indépendantes et les autres pouvoirs.

#### Activités régionales - Séminaires UNIDEM

En coopération avec le Ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration du Royaume du Maroc, la Commission a organisé son troisième séminaire UniDem (Université pour la Démocratie) sur le thème «Gouvernement ouvert», à Rabat, du 4 au 7 avril 2016.

Le quatrième séminaire UniDem a été organisé du 30 octobre au 3 novembre 2016, sur le thème de « la Réforme du Statut général de la Fonction publique ».

Ces séminaires ont réuni à chaque fois plus de 50 participants dont de hauts fonctionnaires des administrations publiques de la région MENA (Algérie, Jordanie, Liban, Maroc, Mauritanie, Autorité Nationale Palestinienne, Tunisie) ainsi que des experts des deux rives de la Méditerranée. Le séminaire sur le Statut du général de la Fonction publique a été clôturé par le Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation.

Ce type de séminaires interactifs, s'est révélé être porteur d'une grande utilité pour accompagner les mutations sociales, politiques, institutionnelles et administratives dans les pays de la région MENA, afin de les rendre intelligibles et plus efficaces et ainsi, mieux y gérer la transition vers la démocratie et la modernité. Ces séminaires constituent également un outil très apprécié pour renforcer les liens entre administrations des deux rives de la Méditerranée.

Ces séminaires ont également été l'occasion pour la Commission d'enclencher en la matière des synergies prometteuses avec l'OCDE et SIGMA.

## 2. Amérique latine

#### Argentine

En 2016, des représentants des administrations électorales de l'Argentine, État observateur auprès de la Commission de Venise, ont fait part de l'intérêt qu'ils portaient à une coopération avec la Commission de Venise. À l'issue de premiers contacts noués dans le cadre de manifestations internationales organisées par l'OEA et l'INE, M. Dalla Via, président de la Chambre électorale nationale d'Argentine, a pris part à la réunion de la sous-commission sur l'Amérique latine tenue en octobre 2016 au Pérou. Il a aussi assisté à la session plénière de la Commission en décembre 2016. À ces occasions, il a fait part à la Commission des différentes possibilités de coopération, essentiellement dans le domaine de la réforme électorale et de la justice constitutionnelle.

#### Pérou

*Conférence sur « La réforme constitutionnelle et la stabilité démocratique : le rôle des cours constitutionnelles »  
(Lima, 24 octobre 2016)*

Cette conférence, organisée par la Commission et la Cour constitutionnelle péruvienne, avait pour objet de favoriser un échange d'expériences sur les récentes réformes constitutionnelles et les problèmes induits par ces changements et de promouvoir le dialogue entre les juridictions nationales, les universitaires spécialisés dans les élections et les représentants des gouvernements et des institutions nationales, en servant de lieu de dialogue direct et de discussion sur le rôle des cours constitutionnelles.

Ont pris part à la conférence des juges et des juristes de la Cour constitutionnelle péruvienne, six membres de la Commission de Venise, des experts et des juges de 10 pays d'Amérique latine : Argentine, Chili, Colombie, Guatemala, Equateur, El Salvador, Mexique, Paraguay, Pérou et Uruguay.

*Réunion de la sous-commission sur l'Amérique latine (Lima, 25 octobre 2016)*

Des représentants des États membres latino-américains de la Commission de Venise et de plusieurs autres pays de la région ont pris part à la réunion de la sous-commission sur l'Amérique latine. Étaient notamment inscrits à l'ordre du jour de la réunion les suites données aux avis antérieurs de la Commission de Venise, l'élaboration d'une feuille de route pour d'éventuelles activités en Amérique latine en 2017 et la constitution de plusieurs groupes de travail comprenant des experts d'Europe et d'Amérique latine.

La réunion de la sous-commission sur l'Amérique latine et la conférence internationale ont montré qu'un nombre croissant de pays latino-américains souhaitent avoir des contacts réguliers avec la Commission de Venise.

### 3. Asie centrale

La Commission de Venise a poursuivi en 2016 sa coopération fructueuse avec plusieurs pays d'Asie centrale. Le **Kazakhstan** et le **Kirghizstan**, membres de la Commission de Venise, ont profité d'une réelle coopération (participation à des activités multilatérales, élaboration d'avis et organisation de réunions bilatérales).

La Commission de Venise a aussi établi une proposition de coopération avec les autorités kirghizes dans le domaine électoral. Un projet conjoint financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe a été signé à la fin de 2016 pour les deux prochaines années.

La coopération avec l'**Ouzbékistan** s'est limitée à une conférence organisée par les autorités ouzbèkes.

#### Activités par pays

##### Kazakhstan

*Avis sur le projet de code de déontologie judiciaire du Kazakhstan (CDL-AD(2016)013)*

À la suite d'une demande de la Cour suprême kazakhe du 20 janvier 2016, une délégation de la Commission de Venise s'est rendue les 4 et 5 avril 2016 à Astana en vue de l'élaboration d'un avis sur le projet de code de déontologie judiciaire du Kazakhstan.

Le projet de code, élaboré en 2016 par l'Union des juges du Kazakhstan pour remplacer un code antérieur de 2009, réglementait le comportement des juges dans un contexte professionnel ainsi que dans les sphères privée

et publique. Étant donné que le non-respect du code pouvait éventuellement engager la responsabilité disciplinaire des juges, le projet d'avis a aussi porté sur la loi constitutionnelle de 2000 relative au système judiciaire et au statut des juges. Cette loi prévoyait la responsabilité disciplinaire en cas de violation des normes éthiques, ce qui renvoyait apparemment au Code de déontologie. Or la loi proprement dite devait régler ces questions en détail.

Parmi les principales recommandations visant à améliorer encore la législation et le projet de code, la Commission de Venise a insisté sur les suivantes :

- la loi constitutionnelle devrait décrire de manière plus détaillée les raisons pour lesquelles la responsabilité disciplinaire d'un juge peut être engagée en cas de nonrespect des « règles éthiques » ; elle devrait en outre préciser les sanctions disciplinaires qui peuvent être imposées uniquement en cas de violations manifestes et flagrantes de la déontologie judiciaire ; enfin, elle devrait préciser dans quelle mesure les constatations des commissions de déontologie sont contraignantes dans les procédures disciplinaires engagées contre les juges ;
- le projet de code devrait préciser qu'en cas d'erreurs professionnelles la responsabilité disciplinaire du juge est engagée uniquement lorsque celui-ci a outrepassé nettement et systématiquement ses compétences ;
- si certaines restrictions à la liberté d'expression des juges prévues dans le code sont autorisées, la Cour devrait préciser que le juge doit pouvoir exprimer, avec la modération nécessaire, des opinions critiques sur les politiques de l'État ; l'application du projet de code aux anciens juges devrait se limiter au strict minimum ;
- lorsqu'il réglemente le comportement des juges dans la sphère privée, le projet de code devrait éviter d'invoquer des notions vagues comme un « comportement immoral » ou un « mode de vie sain » ;
- certaines règles extrêmement importunes (comme l'obligation de rendre compte au président de la juridiction des motifs de divorce) devraient être supprimées.

Les membres de la Commission de Venise ont eu un échange de vues avec M. Mami, président de la Cour suprême kazakhe, présent à la session plénière de juin de la Commission de Venise au cours de laquelle cet avis a été adopté.

*Conférence sur « La modernisation du droit procédural – garantie de l'efficacité de la justice et de l'application de la loi » (Ak-Bulak, 3-6 mars 2016)*

La Conférence a été l'occasion d'examiner l'évolution de la mise en œuvre du Code pénal et du Code de procédure pénale entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

La première partie, organisée par la Cour suprême, a essentiellement porté sur le Code de procédure civile, en particulier sur le règlement des différends en matière d'investissement, le contrôle juridictionnel, l'accès à la justice et l'application des mécanismes juridiques modernes visant à simplifier la procédure civile. La deuxième partie, gérée par le Bureau du procureur, a été axée sur l'application du nouveau Code de procédure pénale.

Les autres questions examinées lors de la Conférence à laquelle ont participé des experts internationaux ont porté sur la réforme judiciaire, en particulier :

- le passage d'un système judiciaire à cinq niveaux (première instance, appel, cassation, supervision et nouvelle supervision) à un système à trois niveaux (première instance, appel et cassation) ;
- l'extension du droit d'être jugé par un jury à de nouvelles catégories d'affaires et l'obligation légale d'être jugé par un jury dans certaines catégories d'affaires pénales (sans possibilité de choisir) ;
- le renforcement des mécanismes permettant de veiller à ce que les juges rendent compte ;
- la mise en place d'enregistrements audio et vidéo lors de tous les procès ;
- l'augmentation progressive de l'étendue des compétences du juge d'instruction pour ce qui est de l'autorisation d'actions limitant les droits de l'homme et les droits civils prévus dans la Constitution ;
- la mise en place de règles distinctes sur les procédures juridiques concernant les différends liés aux investissements ;
- la création d'un centre d'arbitrage international à Astana ;
- la limitation de la participation du procureur aux procédures civiles.

## Kirghizstan

*Avis conjoint sur le projet de loi de révision de la Constitution de la République kirghize (CDL-AD(2016)025)*

M. Shykmamatov, président en exercice de la Commission sur la législation constitutionnelle, les structures de l'État et le règlement du *Jogorku Kenesh* (parlement) de la République kirghize, a envoyé, le 15 août 2016, une lettre dans laquelle il demandait au BIDDH/OSCE d'analyser, en coopération avec la Commission de Venise, les projets d'amendements à la Constitution de la République kirghize proposés dans le projet de loi de révision de la Constitution de la République kirghize.

Dans une lettre datée du 18 août 2016, le BIDDH/OSCE invitait la Commission de Venise à élaborer un avis conjoint sur les projets d'amendements pour en vérifier la conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme et à l'État de droit et les engagements de l'OSCE. Face à l'urgence de la question (les

consultations publiques sur le projet de révision devaient prendre fin le 29 août 2016), le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise sont convenus d'élaborer un avis préliminaire conjoint sur la conformité du projet avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme et les engagements de l'OSCE.

Les projets d'amendements avaient notamment trait aux dispositions constitutionnelles sur le statut des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et leur position dans la hiérarchie des normes, la séparation des pouvoirs, le renvoi des membres du Cabinet, le mode de désignation/révocation des chefs des autorités publiques locales, l'indépendance de la justice et des juges et le rôle de la Cour suprême et de la Chambre constitutionnelle. Ils pouvaient avoir des effets négatifs sur l'équilibre des pouvoirs en renforçant ceux de l'exécutif et en affaiblissant le parlement et le pouvoir judiciaire. Le rôle de la Chambre constitutionnelle en tant qu'organe effectif de contrôle constitutionnel serait gravement menacé. Certains des amendements proposés soulevaient des inquiétudes du point de vue des principes démocratiques essentiels, en particulier la primauté du droit, la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice. Cela concernait notamment le renvoi à des « valeurs supérieures » définies de manière vague dans la Constitution qui pouvaient servir à restreindre les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Les dispositions sur la nomination des juges de la Chambre constitutionnelle et de la Cour suprême laisseraient au président un large pouvoir discrétionnaire pour les choisir. Les dispositions sur l'abandon obligatoire des droits au respect de la vie privée des juges posaient problème. La suppression des dispositions obligeant les autorités kirghizes à rétablir les droits des personnes à la suite de décisions d'instances internationales spécialisées dans les droits de l'homme confirmant des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales représentait un grave recul.

Comme il était déjà recommandé dans l'avis conjoint de 2015 sur le projet précédent de révision constitutionnelle, la procédure constitutionnelle devait être suivie (adoption à la majorité des deux tiers et uniquement après au moins trois lectures espacées d'au moins deux mois).

La Commission a adopté l'avis conjoint préliminaire sur la révision de la Constitution de la République kirghize établi avec le BIDDH/OSCE lors de sa session plénière d'octobre 2016.

*Projet conjoint UE-Conseil de l'Europe « Soutien au renforcement de la démocratie à travers la réforme électorale en République kirghize »*

Une délégation de la Commission de Venise a effectué une mission du 13 au 15 juin 2016 à Bichkek (Kirghizstan) dans le but d'élaborer un projet de proposition sur le « soutien au renforcement de la démocratie à travers la réforme électorale en République



kirghize ». Les membres de la délégation ont rencontré des représentants de la Commission électorale centrale, du Service d'enregistrement, du Groupe de travail présidentiel sur les mesures propres à améliorer le système électoral, du parlement, de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la République kirghize ainsi que d'organisations internationales (OSCE, KOICA, PNUD, IFES, NDI) et de la société civile.

Le projet aidera les autorités kirghizes à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de réforme électorale conformément à l'accord de l'UE sur le renforcement de la démocratie à travers la réforme électorale – contrat pour la réforme du secteur ainsi qu'à la stratégie nationale de développement durable pour la période 2013-2017. Le projet contribuera à la mise en place ou au renforcement des capacités du pays de mener à bien cette réforme par l'intermédiaire des organes électoraux qui respectent les normes internationales et bénéficient de la confiance de la population dans les processus électoraux du pays. Le projet vise à aider les acteurs nationaux par l'offre de conseils sur la réforme législative et sa mise en œuvre effective, ce qui garantira un degré plus élevé de crédibilité, d'ouverture et de transparence des processus électoraux et contribuera à accroître la légitimité des organes élus et la confiance de la population dans les institutions démocratiques.

#### Activités transnationales

##### *Publication sur les systèmes judiciaires des pays d'Asie centrale*

La Commission a publié en 2016 un recueil de rapports intitulé « *Les systèmes judiciaires de l'Asie centrale : un aperçu comparatif* » (l'aperçu est en russe et l'introduction a été traduite en anglais). Pendant l'été 2015, un groupe d'experts de la Commission s'est rendu dans les cinq pays d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan) et a préparé un aperçu des systèmes judiciaires de ces pays en mettant l'accent sur le statut des juges et sur la structure des organes directeurs de l'appareil judiciaire. Cette publication pourra servir de source utile d'informations pour des échanges universitaires et d'instrument pour la conception de réformes futures dans le domaine de la justice dans cette région.

Ce projet de recherche a été financé par l'Union européenne et le ministère des Affaires étrangères de la Finlande.

##### *Publication dans le domaine des élections*

En 2016, la Commission de Venise a achevé la mise au point d'une publication intitulée « Principaux textes de référence dans le domaine des élections et des partis politiques » en langue russe. Cette publication a été financée par l'Union européenne et le ministère des Affaires étrangères de la Finlande.

## 4. Autres conférences et réunions

En 2016, la Commission a participé aux activités suivantes :

#### Egypte :

- Alexandrie, 27-30 mai 2016 - « Forum de sensibilisation de la jeunesse sur le thème de la question du genre (représentation féminine) dans les partis politiques », organisé par l'Université suédoise d'Alexandrie et par l'Institut danois-égyptien pour le dialogue.

#### Jordanie :

- Amman, 28 février 2016 – conférence « Cours et Conseils constitutionnels arabes: réformes éventuelles et défis au vu des changements régionaux », organisée par la Cour constitutionnelle de la Jordanie et par la Fondation Konrad Adenauer.
- Amman, 30 mai 2016 – conférence sur « La démocratie parlementaire: partis politiques et parlement », organisée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la Chambre des Représentants du parlement jordanien.

#### Maroc :

- Rabat, 19 février 2016 - Forum parlementaire sur la justice sociale sur le thème: « Promouvoir la dignité humaine pour vivre dans l'unité », organisé par la Chambre des Conseillers.

#### Mexique :

- Mexico, 5 mai 2016 – Forum sur « Le financement des partis politiques et des campagnes électorales », organisé par l'Institut électoral mexicain ;
- Mexico, 26-27 mai 2016 – Conférence internationale sur le rôle des tribunaux dans la protection des droits politiques, organisée par le Tribunal électoral mexicain ;
- Mexico, 24-26 août 2016 – Conférence sur la justice électorale, organisée à l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire du Tribunal électoral mexicain.

#### Kazakhstan :

- Astana, 29-30 août 2016 – Conférence sur « La Constitution – base du développement dynamique de la société et de l'État », organisée par le Conseil constitutionnel du Kazakhstan.

#### Ouzbékistan :

- Tachkent, 20-21 octobre 2016 – Conférence consacrée au 20<sup>e</sup> anniversaire de l'établissement des institutions nationales des droits de l'homme en Ouzbékistan sur le « système national garantissant une protection fiable des droits de l'homme et des libertés en Ouzbékistan : réalisations au fil des années d'indépendance », organisée par le Centre national des droits de l'homme.





## VI. Coopération avec les autres organes et instances du Conseil de l'Europe, l'Union Européenne et d'autres organisations internationales



# VI. Coopération avec les autres organes et instances du Conseil de l'Europe, l'Union Européenne et d'autres organisations internationales

## 1. Conseil de l'Europe

### Comité des Ministres

Des représentants du Comité des Ministres ont participé aux quatre sessions plénières de la Commission en 2016. Il s'agissait des ambassadeurs et représentants permanents du Conseil de l'Europe suivants (par ordre de présence) :

- Ambassadeur Miroslav PAPA, représentant permanent de la Croatie ;
- Ambassadeur Guido BELLATTI CECCOLI, représentant permanent de Saint-Marin ;
- Ambassadeur Božidarka KRUNIĆ, représentante permanente du Monténégro ;
- Ambassadeur Katrin KIVI, représentante permanente de l'Estonie auprès du Conseil de l'Europe et présidente des Délégués des Ministres ;
- Ambassadeur Zoran POPOVIĆ, représentant permanent de la Serbie ;
- Ambassadeur Erdoğan İŞCAN, représentant permanent de la Turquie ;
- Ambassadeur Onno ELDERENBOSCH, représentant permanent des Pays-Bas ;
- Ambassadeur Ágnes KERTÉSZ, représentante permanente de la Hongrie ;
- M<sup>me</sup> Amy P. WESTLING, consule générale, observatrice permanente adjointe des États-Unis d'Amérique ;
- Ambassadeur Torbjörn HAAK, représentant permanent de la Suède ;
- Ambassadeur Gerhard KÜNTZLE, représentant permanent de l'Allemagne ;
- Ambassadeur Satu MATTILA-BUDICH, représentante permanente de la Finlande.

M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise, a pris la parole lors de la Conférence internationale de haut niveau sur le thème « Renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, condition préalable à l'État de droit dans les États membres du Conseil de l'Europe », organisée par la présidence bulgare du Comité des Ministres les 21 et 22 avril 2016 à Sofia.

Le 6 septembre 2016, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a approuvé la liste des critères de l'État de droit élaborée par la Commission de Venise et adoptée lors de la session de la Commission de mars 2016 (CDL-AD(2016)007). A cette occasion, il a invité les

autorités compétentes des États membres à utiliser cette liste et à la diffuser largement dans les milieux intéressés.

### Assemblée parlementaire

En 2016, la Commission a adopté, à la demande de l'Assemblée parlementaire, des avis sur les sujets suivants :

- le référendum sur la révision de la Constitution en **Azerbaïdjan** ;
- les amendements à la Constitution **française** (concernant l'état d'urgence) ;
- les projets d'amendements à la loi sur la police et à d'autres lois de la **Pologne** ;
- le projet de loi de la **Fédération de Russie** habilitant la Cour constitutionnelle à déterminer si les décisions d'organes internationaux en matière de protection des libertés et des droits de l'homme (y compris celles de la Cour européenne des droits de l'homme) doivent être mises en œuvre ou non ;
- la compatibilité avec les normes internationales, les droits de l'homme et les libertés fondamentales de la loi du 19 mai 2015 sur les activités indésirables d'organisations non gouvernementales étrangères et internationales de la **Fédération de Russie** (loi fédérale n° 129-F3 portant révision de certains actes législatifs de la Fédération de Russie) ;
- le Code électoral modifié en novembre 2015 de « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » ;
- cinq questions sur la Turquie : les décrets promulgués dans le cadre de l'état d'urgence ; la suspension de l'article 83 de la Constitution (inviolabilité parlementaire) ; la légalité des mesures récentes de couvre-feu ; les restrictions à l'accès à internet et les amendements au Code pénal de la **Turquie** limitant la liberté d'expression ;
- les amendements à la loi de l'**Ukraine** sur l'élection des députés du peuple concernant l'exclusion de candidats de listes de partis.

La commission de suivi et la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE ont aussi demandé à la Commission des avis sur les questions suivantes :

- la loi **bulgare** sur le pouvoir judiciaire telle que modifiée par deux séries d'amendements adoptés en mars et en juillet 2016 ;
- les amendements au Code électoral de la **Bulgarie**, adoptés par le Parlement bulgare en 2016 ;

- la loi sur la modification des compétences de la Cour constitutionnelle de l'**Espagne** et la loi sur la sécurité des citoyens de l'**Espagne** ;
- « La mission, les compétences et le fonctionnement des formations de juges de paix statuant en matière pénale » établies par la loi no. 5235 de la **Turquie** (création de juges de paix statuant en matière pénale).

Ces avis doivent être adoptés en 2017.

La Commission a organisé, en coopération avec l'Assemblée parlementaire, la Conférence parlementaire sur « **La liberté des médias comme fondement des élections démocratiques** » le 4 juillet 2016 à Berlin.

M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise, a participé à la session de la **Commission permanente** de l'APCE tenue le 4 mars 2016 à l'Assemblée nationale française à Paris. M<sup>me</sup> Herdis Kjerulf-Thorgeirsdottir, vice-présidente de la Commission de Venise, a présenté la **liste des critères de l'État de droit** à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire le 21 juin 2016 à Strasbourg en présence de la présidente estonienne du Comité des Ministres et ministre, M<sup>me</sup> Kaljurand. L'Assemblée parlementaire a commencé à rédiger un rapport sur la liste des critères de l'État de droit.

La Commission a aussi participé à la table ronde sur les normes électorales organisée par l'APCE le 18 mai à Minsk en coopération avec l'Assemblée nationale du **Bélarus** et à l'échange de vues sur les élections législatives du 23 juin 2016 au Bélarus auquel a pris part un membre de la Chambre des représentants de l'Assemblée nationale du Bélarus et de l'opposition, organisé par la commission des questions politiques et de la démocratie de l'APCE. M. Thomas Markert, Secrétaire de la Commission de Venise, est intervenu le 7 novembre 2016 devant cette commission sur le thème de l'évolution récente en **Turquie**; il a aussi présenté un aperçu des questions d'inviolabilité parlementaire en Turquie à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles<sup>13</sup>. La Commission était représentée à la réunion sur « **Le droit de vote pour tous** » organisée par la sous-commission sur le handicap et l'inclusion de la commission sur l'égalité et la nondiscrimination de l'Assemblée du 10 au 13 octobre 2016 à Strasbourg.

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. Les membres du Conseil en 2016 étaient :

#### Membres

- M<sup>me</sup> Josette DURRIEU, commission des questions politiques et de la démocratie

13. Voir l'avis sur la question de la commission adopté à la demande de l'APCE CDL-AD(2016)027.

- Lord Richard BALFE, commission des questions juridiques et des droits de l'homme
- M. Jordi XUCLA, commission de suivi

#### Suppléants

- M<sup>me</sup> Eka BESELIA, commission des questions juridiques et des droits de l'homme
- Lord Donald ANDERSON, commission des questions politiques et de la démocratie
- M. Tiny KOX, commission de suivi

Comme le prévoit l'accord de coopération conclu par la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire, des représentants de la Commission ont apporté une aide juridique aux délégations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui ont observé les élections législatives au **Bélarus**, en **Géorgie** (1<sup>er</sup> tour), au **Monténégro**, en **Jordanie**, au **Maroc**, en **Serbie**, dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » et le premier tour de l'élection présidentielle en **Bulgarie** et en **République de Moldova**.

### Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Le Congrès a aussi continué à participer aux travaux du Conseil des élections démocratiques. En 2016, un membre du Congrès, M. Jos Wienen, a présidé ce Conseil. Les membres au titre du Congrès étaient :

- M. Jos Wienen, Chambre des pouvoirs locaux, et
- M. Stewart Dickson, Chambre des régions.

M. Jan Helgesen, président du Conseil scientifique, a présenté la liste des critères de l'État de droit à la commission de suivi du Congrès le 28 juin 2016. Le 21 octobre 2016, le Congrès a adopté la Résolution 408(2016) sur la liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise dans laquelle il est invité ainsi que « ses membres à s'approprier cette liste et à en faire usage en ce qu'elle constitue un outil pertinent contribuant à offrir à tous les niveaux de gouvernance, et notamment aux autorités locales et régionales, des lignes directrices leur permettant de consolider leur culture politique et juridique et les amenant à se doter de mécanismes et de procédures assurant le respect de l'État de droit dans leur travail d'élaboration de lois et de normes. »

### Cour européenne des droits de l'homme

Pour interpréter la portée exacte des droits et des libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et en appuyer le raisonnement, la Cour européenne des droits de l'homme se fonde notamment sur les travaux de la Commission de Venise<sup>14</sup> en renvoyant aux normes émanant des documents de cette

14. La première affaire dans laquelle la Cour a mentionné la Commission de Venise était l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), no 74025/01, paragraphe 24, 30 mars 2004. La source citée était le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev).

dernière. En 2016, elle a mentionné les documents de la Commission de Venise dans plus de 20 arrêts.

La Cour européenne des droits de l'homme a fait mention du **Code de bonne conduite en matière électorale**<sup>15</sup> dans les affaires *Uspaskich c. Lituanie* (requête n° 14737/08) et *Yabloko Russian United Democratic Party et autres c. Russie* (requête n° 18860/07).

Les lignes directrices et le rapport explicatif sur la législation relative aux **partis politiques**<sup>16</sup> ainsi que les lignes directrices sur la réglementation des partis politiques<sup>17</sup> ont été mentionnés dans les affaires *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie* (requête n° 19920/13) et *Yabloko Russian United Democratic Party et autres c. Russie* (requête n° 18860/07). L'arrêt dans cette dernière affaire évoque aussi les rapports sur la participation des partis politiques aux élections<sup>18</sup> et sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques<sup>19</sup>.

Les rapports sur le rôle de l'opposition au sein d'un **parlement démocratique**<sup>20</sup> et sur les immunités parlementaires<sup>21</sup> ont été mentionnés dans l'affaire *Karácsony et autres c. Hongrie* (requêtes n°s 42461/13 et 44357/13). Le rapport sur le **mandat impératif** et les pratiques similaires<sup>22</sup> et l'avis sur la Constitution de la Serbie ont été mentionnés dans l'affaire<sup>23</sup> *Paunović et Milivojević c. Serbie* (requête n° 41683/06). Les avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du haut représentant<sup>24</sup> et sur différentes propositions pour l'élection du/de la président(e) de la Bosnie-Herzégovine<sup>25</sup> ont été cités dans l'affaire *Pilav c. Bosnie-Herzégovine* (requête n° 41939/07). Le rapport sur **les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales** aux processus de décision dans les pays européens<sup>26</sup> a été mentionné dans l'arrêt *Partei Die Friesen c. Allemagne* (requête n° 65480/10). Le mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de Géorgie sur la diffamation à l'encontre des défunts<sup>27</sup> a été mentionné dans une autre affaire contre l'Allemagne : *Madaus c. Allemagne* (requête n° 44164/14).

Le rapport de la commission sur **l'indépendance du système judiciaire** – Partie I : l'indépendance des juges (CDL-AD(2010)004) a été cité dans les affaires *Jakšovski et Trifunovski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (requêtes n°s 56381/09 et 58738/09), *Miracle Europe Kft c. Hongrie* (requête n° 57774/13) et *Ramos Nunes*

*De Carvalho e Sá. c. Portugal* (requêtes n°s 55391/13, 57728/13 et 74041/13). Ce dernier arrêt renvoie aussi à d'autres documents de la Commission, dont :

- le rapport sur les nominations judiciaires (CDL-AD(2007)028),
- l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit (DG I) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie (CDL-AD(2014)032), et
- l'avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL-AD(2015)042).

L'avis sur les projets d'amendements constitutionnels relatifs à la réforme du système judiciaire dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »<sup>28</sup> a été cité dans l'affaire *Gerovska Popčevska c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (requête n° 48783/07). La Cour a mentionné l'avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie<sup>29</sup> dans les affaires *Miracle Europe Kft c. Hongrie* (requête n° 57774/13) et *Baka c. Hongrie* (requête n° 20261/12). L'arrêt dans cette dernière affaire renvoyait en outre aux textes ci-après de la Commission :

- avis sur le quatrième amendement à la loi fondamentale de la Hongrie (CDLAD(2013)012),
- avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie (CDL-AD(2011)016),
- avis sur le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire de l'Arménie (durée du mandat des présidents de tribunaux (CDL-AD(2014)021)),
- avis sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun de Géorgie (CDL-AD(2014)031),
- rapport sur la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans la législation nationale et sur le rôle des juridictions (CDL-AD(2014)036).

Les lignes directrices conjointes sur la **liberté de réunion pacifique**<sup>30</sup> ont été mentionnées dans les affaires *Novikova et autres c. Russie* (requêtes n°s 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 et 35015/13) et *Frumkin c. Russie* (requête n° 74568/12). Deux avis de la Commission sur la loi relative à la liberté de réunion en Azerbaïdjan<sup>31</sup> et sur les projets d'amendements à cette loi<sup>32</sup> ont été analysés dans l'arrêt concernant l'affaire *Ibrahimov et*

15. CDL-AD(2002)023rev

16. CDL-AD(2004)007rev

17. CDL-AD(2010)024

18. CDL-AD(2006)025

19. CDL-AD(2015)020

20. CDL-AD(2010)025

21. CDL-AD(2014)011

22. CDL-AD(2009)027

23. CDL-AD(2007)004

24. CDL-AD(2005)004

25. CDL-AD(2006)004

26. CDL-AD(2005)009

27. CDL-AD(2014)040

28. CDL-AD(2005)038

29. CDL-AD(2012)001

30. CDL-AD(2010)020

31. CDL-AD(2006)034

32. CDL-AD(2007)042

*autres c. Azerbaïdjan* (requêtes n<sup>os</sup> 69234/11, 69252/11 et 69335/11). L'arrêt dans l'affaire *Novikova et autres c. Russie* (requêtes n<sup>os</sup> 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 et 35015/13) mentionne aussi l'avis sur la loi fédérale n<sup>o</sup> 65-FZ du 8 juin 2012 modifiant la loi fédérale n<sup>o</sup> 54-FZ du 19 juin 2004 sur les réunions, rassemblements, manifestations, marches et piquets ainsi que le Code des infractions administratives<sup>33</sup> et la compilation d'avis de la Commission de Venise concernant la liberté de réunion<sup>34</sup>.

La Cour a évoqué l'avis sur le statut juridique des communautés religieuses en Turquie et sur le droit du patriarcat orthodoxe d'Istanbul d'user du titre « œcuménique »<sup>35</sup>, les lignes directrices visant l'examen des lois affectant la **religion ou les convictions**<sup>36</sup> et les lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction<sup>37</sup> dans l'affaire *Izzettin Doğan et autres c. Turquie* (requête n<sup>o</sup> 62649/10).

Le rapport sur le contrôle démocratique des **services de sécurité**<sup>38</sup> et sa mise à jour<sup>39</sup> ont été mentionnés dans l'affaire *Szabó et Vissy c. Hongrie* (requête n<sup>o</sup> 37138/14). Dans l'affaire *Ivanovski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (requête n<sup>o</sup> 29908/11), la Cour a fait mention du mémoire *amicus curiae* sur la loi relative aux conditions limitant l'exercice de fonctions publiques, à l'accès aux documents et à la publication des noms de ceux qui ont coopéré avec les organes de sécurité de l'État (« loi de lustration ») de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »<sup>40</sup>.

Il est renvoyé, d'une manière générale, aux travaux de la Commission retenus par la Cour dans son interprétation de la CEDH dans l'arrêt *Muršić c. Croatie* (requête n<sup>o</sup> 7334/13).

*Mémoire Amicus Curiae en l'affaire Rywin c. Pologne* (requêtes n<sup>os</sup> 6091/06, 4047/07, 4070/07) devant la Cour Européenne des droits de l'homme (sur les commissions parlementaires d'enquête) (CDL-AD(2014)013) - suivie

En janvier 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a demandé un avis *amicus curiae* dans le cadre de l'affaire *Rywin c. Pologne*. La Commission a adopté cet avis en mars 2014. L'arrêt a été rendu le 18 février 2016.

L'arrêt se réfère à l'avis de la Commission pour considérer qu'il n'y pas eu violation des articles 6 § 1 et 2 de la Convention. La Commission avait notamment considéré que la découverte d'une possibilité d'infraction pénale ne devrait pas en elle-même mettre un terme à une enquête parlementaire autrement légitime et que les membres de la Commission d'enquête parlementaire devaient se garder soigneusement d'exprimer tout

avis ou de faire toute déclaration sur les questions de culpabilité, et d'enfreindre de quelque autre façon que ce soit le principe de la présomption d'innocence. En se référant à l'avis de la Commission, la Cour a considéré qu'« une distinction doit toutefois être faite entre les décisions ou les déclarations qui reflètent le sentiment que la personne concernée est coupable et celles qui se bornent à décrire un état de suspicion. » La Cour a considéré que ni la résolution portant création de la commission d'enquête ni les conclusions de celle-ci ne revenaient à une déclaration de culpabilité, si bien qu'il n'y avait pas violation de l'article 6 CEDH. Trois juges ont émis une opinion partiellement dissidente qui, se fondant aussi sur l'avis de la Commission, a estimé qu'il y avait violation de la présomption d'innocence, car les mots employés par la commission d'enquête parlementaire et surtout le rapport final de la Diète affirmaient la commission d'un délit, et le tribunal avait employé des termes semblables.

## Commissaire aux droits de l'homme

M. Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, est intervenu lors de la session plénière d'octobre 2016 de la Commission de Venise. Dans son allocution, il a mis en évidence en particulier ses travaux sur les questions relatives à l'État de droit et à l'administration de la justice et donné des exemples de pays (Albanie, Pologne, Fédération de Russie et Turquie) au sujet desquels, dans le cadre de son dialogue avec les autorités de l'État, il a fait systématiquement écho à la position adoptée par la Commission de Venise dans ses avis ou a recommandé que celle-ci soit invitée à donner un avis juridique sur la question examinée.

Le Commissaire a en outre souligné la complémentarité des travaux des deux institutions : compte tenu de la grande compétence de ses membres, la Commission peut procéder à une analyse approfondie tandis que de son côté, le Commissaire peut analyser le contexte plus large et réagir avec rapidité et souplesse aux menaces qui apparaissent. Il s'est déclaré satisfait de l'excellente coopération entre les deux institutions.

## Autres entités du Conseil de l'Europe

*Comité ad hoc d'experts sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique (CAHVE)*

La Commission a pris part, le 3 novembre 2016, à la deuxième réunion du CAHVE sur le vote électronique. Elle s'intéresse depuis 2002 à la question de l'utilisation des technologies en ligne dans le cadre du processus électoral, et a notamment participé à la rédaction de la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique que le CAHVE a continué de mettre à jour en 2016.

33. CDL-AD(2013)003

34. CDL-PI(2014)003

35. CDL-AD(2010)005

36. CDL-AD(2004)028

37. CDL-AD(2014)023

38. CDL-AD(2007)016

39. CDL-AD(2015)006

40. CDL-AD(2012)028



*CEPEJ, CCJE et CCPE*

La Commission a coopéré avec la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ), le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) sur la mise en place de la loi sur le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire au Maroc.

*Banque de développement du Conseil de l'Europe*

Le directeur de la CEB a pris part à la session d'octobre 2016 de la Commission et informé les participants des activités récentes de la Banque.

*Comité européen de coopération juridique (CDCJ)*

La Commission a continué en 2016 à participer aux travaux du Groupe de rédaction du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) qui a élaboré une recommandation sur la réglementation juridique des activités de lobbying.

*Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (MSI-MED)*

Le Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (MSIMED) a continué à effectuer des études de faisabilité sur l'égalité de genre dans le contexte de la couverture des élections par les médias et sur l'utilisation d'internet lors des élections. La Commission a participé aux première et deuxième réunions du comité tenues respectivement les 22 et 23 mars et les 27 et 28 septembre 2016 à Strasbourg.

*Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes*

La Commission de Venise a participé aux 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> réunions de la commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Europe tenues respectivement du 27 au 29 avril et du 16 au 18 novembre 2016 à Strasbourg. Une compilation sur l'égalité de genre, mise à jour en 2016 par la Commission de Venise, a été présentée à la commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle reprend l'ensemble des avis et des documents de la Commission de Venise sur cette question.

## 2. Union Européenne

La coopération entre la Commission de Venise et l'Union européenne a encore été consolidée en 2016.

L'usage veut désormais que l'Union européenne invite ses pays membres et les pays candidats à l'adhésion à suivre les recommandations de la Commission de Venise. Les services de la Commission européenne ont salué la contribution cohérente et constructive de la Commission de Venise à l'évaluation de réformes complexes dans les pays candidats et candidats potentiels. La Commission de Venise a nourri les efforts constants de l'UE pour soutenir des réformes dans les pays concernés

par l'élargissement, en leur indiquant clairement les limites techniques tout en respectant la maîtrise nationale du processus à chacune de ces étapes. Les avis de la Commission sur la réforme judiciaire en Albanie qui ont permis de mener cette réforme essentielle dans la perspective européenne qu'entretient le pays ont été particulièrement importants.

La Commission a eu des consultations avec des organes de l'UE sur des sujets touchant aux politiques de l'UE et à ses relations avec ses pays membres, candidats et voisins, comme la Pologne, l'Albanie, les pays des Balkans, de l'Asie centrale, de la région MENA et l'Ukraine. Des représentants de la Commission de Venise ont aussi pris part à des réunions de travail avec la Commission européenne (DG-NEAR, DG-JUST, SEAE et DEVCO).

L'UE et la Commission de Venise ont coopéré étroitement sur la question du Tribunal constitutionnel de la **Pologne**. La Commission européenne a engagé, le 13 janvier 2016, un dialogue structuré avec les autorités polonaises au titre du cadre visant à sauvegarder l'État de droit de l'UE en tenant compte des avis en la matière adoptés par la Commission de Venise. Elle a adopté, le 27 juillet, une recommandation concernant l'État de droit en Pologne dans laquelle elle conclut à une menace systémique sur l'État de droit dans le pays. Elle a adopté, le 21 décembre 2016, une recommandation complémentaire dans laquelle elle demande aux autorités politiques de tenir pleinement compte des avis de la Commission de Venise sur le Tribunal constitutionnel. La Commission de Venise est citée à de multiples reprises, notamment :

« 65... c) veillent à ce que toute réforme de la loi relative au Tribunal constitutionnel respecte les décisions du Tribunal constitutionnel, tiennent pleinement compte de l'avis de la Commission de Venise et veillent à ce que l'efficacité du Tribunal constitutionnel en tant que garant de la Constitution ne soit pas compromise ; »<sup>41</sup>

### Parlement Européen

En 2016, le Parlement européen a de plus en plus renvoyé aux travaux de la Commission et consulté les représentants de cette dernière sur les questions importantes<sup>42</sup>.

Un représentant de la Commission a présenté la Commission de Venise au groupe de travail paneuropéen du Parlement européen le 19 janvier 2016 à Strasbourg.

41. La fiche d'information sur la recommandation de la Commission européenne peut être consultée à l'adresse suivante : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-4479\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4479_fr.htm).

42. Le PE a cité les travaux de la Commission dans des documents comme EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights: Interim European Added Value Assessment accompanying the Legislative initiative Report (avril 2016) ; résolution du 21 janvier 2016 du Parlement européen sur les Accords d'association / Zones de libre-échange approfondi et complet avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine (2015/3032(RSP)). Pour les autres renvois aux travaux de la Commission effectués par l'UE, voir la page « Références » du site de la Commission de Venise : [http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=02\\_references&lang=FR](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=02_references&lang=FR).

M<sup>me</sup> Simona Granata-Menghini, Secrétaire adjointe de la Commission, a participé à la 16<sup>e</sup> réunion de la délégation auprès du Comité de coopération UE-Arménie tenue les 20 et 21 janvier 2016 à Strasbourg et informé les participants de la réforme et du référendum constitutionnels en Arménie.

Le Parlement européen a adopté, le 14 septembre 2016, une résolution sur les « Récentes évolutions en Pologne et leurs conséquences sur les droits fondamentaux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne » (2016/2774(RSP) dans laquelle il renvoie aux avis de la Commission de Venise sur le Tribunal constitutionnel de la Pologne.

### Coopération avec d'autres institutions de l'UE

En 2016, des consultations techniques ont porté sur l'évolution de la situation dans les Balkans et en Ukraine ainsi qu'en Asie centrale et dans les pays de la région MENA. De plus, la Commission de Venise a coopéré avec des délégations de l'UE dans des pays comme le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Jordanie, le Maroc, la Tunisie et l'Ukraine. M. Thomas Markert, Secrétaire de la Commission de Venise, a rencontré des responsables de l'UE pour discuter notamment de la Pologne, de la Turquie et de l'Ukraine le 17 novembre 2016 à Bruxelles. La Commission était aussi représentée aux réunions de coordination des donateurs avec les institutions de l'UE (DG pour l'élargissement de la Commission, Service européen pour l'action extérieure) tenues le 18 novembre 2016 à Bruxelles.

La Commission a aussi participé à la Conférence sur le renforcement de l'État de droit en Europe, le 26 février 2016 à Bruxelles. Elle a rencontré, le 24 mai 2016 à Strasbourg, une délégation de la Cour de justice de l'Union européenne. Le Secrétaire de la Commission a présenté les derniers travaux de cette dernière aux délégués du groupe de travail sur l'OSCE et le Conseil de l'Europe (COSCE) le 27 mai 2016 à Bruxelles. La Commission était représentée à la réunion du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne (CATS) tenue le 16 novembre 2016 à Strasbourg. Elle a participé, le 28 novembre 2016, à une réunion d'experts sur la mise en œuvre des recommandations des missions d'observation des élections de l'UE/OSCE et les suites données.

Des représentants de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, du Service juridique et de la DG Justice, du Service européen pour l'action extérieure et du Comité des régions ont pris part aux sessions plénières de la Commission de Venise en 2016.

#### *Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA)*

Le directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne est intervenu lors de la session plénière de la Commission d'octobre 2016 pour souligner la contribution substantielle de la Commission à la

promotion et à l'application des normes relatives à l'État de droit par l'intermédiaire de ses avis sur les pays et d'outils plus pratiques comme la récente liste des critères de l'État de droit, très prisée et appréciée par les institutions et les États membres de l'UE. Dans ce contexte, il a informé la Commission des travaux actuellement menés par l'Agence à ce sujet, en particulier au titre du cadre de l'UE destiné à sauvegarder l'État de droit.

### Projets conjoints de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe

En 2016, la Commission de Venise a commencé à appliquer une partie du programme conjoint intitulé « Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie » et poursuivi sa coopération avec plusieurs pays dans le cadre d'autres projets conjoints :

- Cadre de coopération programmatique 2015-2017, parties sur les élections et la justice constitutionnelle, et
- « Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le sud de la Méditerranée » (partie du Programme Sud II).

En décembre 2016, la Commission de Venise a signé un accord de coopération avec l'Union européenne pour l'exécution d'un nouveau projet dans le domaine électoral au Kirghizstan. Ce projet aidera les autorités du pays à élaborer une stratégie globale et à réformer la législation et la pratique électorales conformément aux normes internationales en mettant à la disposition des institutions nationales participant à la réforme électorale les instruments et l'expertise disponibles.

#### Cadre de coopération programmatique

La Commission de Venise a continué en 2016 à mettre en œuvre les parties relatives à l'assistance électorale et à la justice constitutionnelle du Cadre de coopération programmatique 2015-2017, qui vise à soutenir les réformes dans les six pays du Partenariat oriental (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, République de Moldova et Ukraine), et qui est financé par la Commission européenne.

Pour un complément d'informations, voir les chapitres III (justice constitutionnelle) et IV (élections, référendums et partis politiques).

#### Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le sud de la Méditerranée (partie du Programme Sud II)

Lancé en 2012 et développé pour la période 2015-2017, le Programme Sud est une initiative stratégique de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe destinée à soutenir les réformes démocratiques dans les pays du sud de la Méditerranée en réponse à la demande des partenaires de la région. Par des activités allant du conseil législatif au renforcement des capacités institutionnelles via des réseaux et des échanges entre pairs, le Programme Sud vise notamment à appuyer la mise en place de nouveaux

cadres constitutionnels et législatifs et de structures de gouvernance démocratique dans les pays de la région et à contribuer à la création d'un espace juridique commun entre l'Europe et les pays du sud de la Méditerranée.

Le soutien qu'offre le Conseil de l'Europe dans ses domaines de compétence, par l'intermédiaire de programmes de formation adaptés comme le programme PATHS, permet en outre de développer et de renforcer les capacités des groupes cibles, des administrations publiques, des professions juridiques, de la société civile, et de favoriser une culture du respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit dans les pays du sud de la Méditerranée (Algérie, Egypte, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Autorité nationale palestinienne, Tunisie), soit l'un des buts du Programme Sud.

#### Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie

La Facilité horizontale de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe pour les Balkans occidentaux et la Turquie (Facilité horizontale) est une initiative de coopération de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe qui s'adresse aux pays de l'Europe du Sud-Est. Lancé en mai 2016, ce programme conjoint couvre les activités du Conseil de l'Europe en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, au Monténégro, en Serbie, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et au Kosovo. Il comprend le mécanisme de coordination des services d'experts du Conseil de l'Europe qui permet au Conseil de l'Europe en général et à la Commission de Venise en particulier d'offrir une expertise pour répondre aux demandes d'analyse législative et de conseils des pays bénéficiaires de la Facilité.

### 3. OSCE

La coopération avec l'OSCE a une fois encore été féconde en 2016. La Commission de Venise a entretenu des contacts réguliers et fréquents, à haut niveau et d'ordre technique, avec les représentants de l'organisation. Le BIDDH/OSCE était représenté aux quatre sessions plénières de la Commission en 2016.

#### Manifestations dans le domaine de la dimension humaine

La Commission a présenté sa liste des critères de l'État de droit lors d'une manifestation qui a eu lieu en marge de la réunion annuelle supplémentaire de l'OSCE sur la dimension humaine tenue le 23 septembre à Varsovie.

#### BIDDH/OSCE

Activités relatives à la protection des droits fondamentaux

##### *Directives conjointes sur la liberté de réunion pacifique*

La Commission a continué de contribuer à la mise à jour de la 2<sup>e</sup> édition des lignes directrices conjointes sur

la liberté de réunion pacifique adoptées en 2010. Elle a participé à la Conférence de révision des lignes directrices conjointes organisée par le BIDDH/OSCE les 11 et 12 avril 2016 à Varsovie.

##### *Avis conjoints*

En 2016, la Commission a élaboré conjointement avec le BIDDH/OSCE des avis sur les sujets suivants :

- deux projets de lois concernant les garanties de la liberté de réunion pacifique en Ukraine (CDL-AD(2016)030)<sup>43</sup>,
- le projet de loi modifiant et complétant la Constitution de la République kirghize (CDLAD(2016)025) (en anglais seulement).

Pour un complément d'informations sur ces avis, voir le chapitre II.

##### Elections, référendums et partis politiques

La Commission de Venise a poursuivi en 2016 son étroite collaboration avec l'OSCE/BIDDH dans le domaine des élections et des partis politiques. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont préparé des avis conjoints concernant l'Arménie, la Géorgie, la République de Moldova et « l'ex-République yougoslave de Macédoine », ainsi que les lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux. L'OSCE/BIDDH a assisté aux quatre réunions du Conseil des élections démocratiques.

##### *Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques*

La Commission de Venise a été invitée à participer à la réunion annuelle du groupe restreint d'experts sur les partis politiques organisée par le BIDDH/OSCE les 11 et 12 novembre 2016 à Varsovie. Cette réunion avait pour objet de passer en revue les lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, élaborées par le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise en 2010 à la suite d'un vaste processus inclusif.

Ces lignes directrices s'adaptent constamment à l'évolution de la réglementation des partis politiques. L'incorporation de nouvelles expériences, la nécessité d'affiner les lignes directrices et de tenir compte des nouvelles tendances et l'introduction de thèmes spécifiques pour garantir par exemple l'accès des femmes et des hommes aux structures des partis politiques et à la prise de décision sur un pied d'égalité ont figuré parmi les sujets débattus. Il a été décidé à la dernière réunion de poursuivre la révision de ces lignes directrices en choisissant plusieurs sujets clés :

- la définition des partis politiques ;
- les règles sur l'autonomie des partis et la démocratie interne ;

43. Pour un complément d'informations, voir le chapitre II.

- les mesures visant à renforcer le principe d'égalité de genre dans les partis politiques ;
- les règles régissant le financement des partis politiques et les nouvelles technologies.

Plusieurs membres de la Commission poursuivront la révision de ce texte en 2017.

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

Ce document a été élaboré par la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE et adopté par la Commission lors de sa session plénière de mars 2016. Ces lignes directrices sont destinées aux législateurs qui sont invités à s'en servir pour renforcer la législation existante sur l'utilisation des ressources administratives pendant les processus électoraux.

Pour un complément d'informations, voir le chapitre IV.2.

*Avis conjoints dans le domaine des élections et des partis politiques*

La Commission de Venise a élaboré conjointement avec le BIDDH et adopté les avis ciaprès dans le domaine des élections et des partis politiques :

- projet de code électoral de l'Arménie du 18 avril 2016 (CDL-AD(2016)019) ;
- Code électoral de l'Arménie tel que modifié le 30 juin 2016 (CDL-AD(2016)031) ;
- projet de loi constitutionnelle de l'Arménie sur les partis politiques (CDLAD(2016)038) ;
- amendements au Code électoral de la Géorgie du 8 janvier 2016 (CDL-AD(2016)003) ;
- projet de loi portant modification du Code électoral de la République de Moldova (CDLAD(2016)021) ;
- Code électoral, tel que modifié le 9 novembre 2015, de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL-AD(2016)032).

Pour un complément d'informations, voir le chapitre IV.1.

La Commission a aussi participé à la Conférence du BIDDH/OSCE sur les suites données aux recommandations relatives aux élections organisée le 2 novembre 2016 à Vienne.

## 4. Nations Unies

### Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

La Commission de Venise a participé à un atelier de réflexion sur les « fondements de l'indépendance des organes indépendants » organisé par l'instance indépendante Vérité et Dignité de la Tunisie, le PNUD et le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme les 25 et 26 mai 2016 à Tunis.

## Commission des droits de l'homme de l'ONU

M. Rodriguez-Rescia, membre de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, a pris part à la session plénière de mars 2016 de la Commission de Venise.

## PNUD

La Commission de Venise a coopéré avec succès avec le PNUD en Asie centrale et dans les pays du sud de la Méditerranée. En 2016, cette coopération a été axée sur les questions de justice constitutionnelle et sur la réforme de la législation et de la pratique électorales.

### Asie centrale

La Commission de Venise coopère avec le Bureau du PNUD au Kirghizstan depuis un certain nombre d'années. En 2016, les deux organisations se sont concentrées sur la réforme constitutionnelle proposée et le référendum constitutionnel au Kirghizstan. Le PNUD a assuré le suivi des activités menées par la Commission de Venise en 2015 dans le domaine de la réforme constitutionnelle et de l'aide à la Chambre constitutionnelle. La Commission de Venise s'est fondée sur les informations communiquées par le PNUD sur l'évolution de la situation dans le pays.

### États arabes

En 2016, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération féconde avec le Centre régional du PNUD pour les pays arabes en aidant les organes de gestion des élections de la Jordanie, du Liban, de la Libye et de l'Autorité nationale palestinienne à renforcer les moyens de l'Organisation des organes de gestion des élections arabes. La prochaine Assemblée générale et une conférence thématique de ces organes sont prévues en février 2017. La Commission de Venise contribuera à leur organisation en étroite coopération avec le PNUD et d'autres partenaires internationaux.

## 5. Coopération avec d'autres organisations internationales

### 5.1. Droit constitutionnel, démocratie et droits fondamentaux

#### Association internationale de droit constitutionnel (AIDC)

La Commission et l'AIDC ont travaillé de concert sur la base d'un accord de coopération signé il y a dix ans. La coopération s'est poursuivie en 2016 : la Commission de Venise et l'AIDC, en coopération avec l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), ont organisé, le 7 décembre à Venise, une conférence internationale sur « le discours constitutionnel global et l'activité constitutionnelle transnationale ». Pour un complément d'informations, voir le chapitre II.

M. Cepeda-Espinosa, président de l'AIDC, a assisté à la session plénière de décembre 2016 de la Commission.

### Cour interaméricaine des droits de l'homme

Le président de la Cour, M. Roberto Caldas, a pris part aux sessions plénières de juin et de décembre 2016 de la Commission au cours desquelles il a informé les participants des principaux arrêts rendus par la Cour en 2016 et du contexte difficile dans lequel le système interaméricain a dû opérer au premier semestre de 2016. Cette période a été marquée par trois grands problèmes :

- le nombre sans précédent de réfugiés et de migrants sans papiers ;
- la crise politique au Brésil dans le cadre de laquelle la Cour a pu fixer certaines normes ; et
- la crise financière du système interaméricain.

La Commission a assuré la Cour interaméricaine des droits de l'homme de son soutien et appelé ses États membres à contribuer à surmonter la crise financière. Il a été précisé que les bonnes relations entre les principales institutions dans le domaine de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme, comme la Commission de Venise et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, étaient essentielles pour défendre la démocratie dans les pays membres.

### International IDEA

En coopération avec l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) et l'Association internationale de droit constitutionnel (AIDC), la Commission de Venise a organisé, le 7 décembre 2016, une conférence internationale sur « *le discours constitutionnel global et l'activité constitutionnelle transnationale* » (voir le chapitre II). International IDEA bénéficie depuis 2015 du statut d'observateur auprès du Conseil des élections démocratiques, organe tripartite composé de représentants de la Commission, de l'APCE et du Congrès du Conseil de l'Europe.

## 5.2. Justice constitutionnelle

En 2016, la Commission a coopéré avec les organisations internationales ci-après, actives dans le domaine de la justice constitutionnelle :

- Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes de l'Asie (AACC) ;
- Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)<sup>44</sup> ;
- Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie (CCCOCND) ;
- Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CCJA) ;
- Conférence des cours constitutionnelles européennes (CCCE)<sup>45</sup> ;

44. Voir la page sur la coopération : <http://www.venice.coe.int/ACCPUF/>.

45. Voir la page sur la coopération : <http://www.venice.coe.int/CECC/>.

- Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle (CIJC) ;
- Union des cours et des conseils constitutionnels arabes (UCCCA).

Pour un complément d'informations sur la coopération avec ces organisations, voir le chapitre III.

## 5.3 Élections, référendums et partis politiques

### Associations des administrateurs européens d'élections (ACEEEO)

La Commission a participé à la 25<sup>e</sup> conférence annuelle et à l'Assemblée générale de l'ACEEEO sur le thème « 25 ans de processus électoraux » du 21 au 23 septembre 2016 à Tirana. Le représentant de la Commission de Venise est intervenu dans le groupe intitulé : *Développements et tendances des systèmes électoraux au cours des 25 dernières années – Sommet mondial des dirigeants des organisations concernées par les élections.*

### Centre Carter

Un représentant de la Commission de Venise a pris part à la Conférence sur les droits de l'homme et les normes électorales organisée par le Centre Carter en coopération avec le Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme les 14 et 15 janvier 2016 à Atlanta (États-Unis d'Amérique).

### Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES)

Lors de la réunion qu'il a tenue en juin 2016 à Venise, le Conseil des élections démocratiques, organe tripartite composé de membres de la Commission de Venise, de l'APCE et du Congrès du Conseil de l'Europe, a décidé d'inviter l'IFES en qualité d'observateur ; la Fondation a ainsi pris part aux réunions d'octobre et de décembre 2016 du Conseil des élections démocratiques.

En 2016, la Commission de Venise a coopéré à plusieurs reprises avec l'IFES en Ukraine. L'accent a été mis sur la réforme de la législation électorale (voir le chapitre IV). La Commission a aussi pris part à la Conférence de la communauté d'action sur le financement politique organisée par l'IFES le 22 avril 2016 à Prague.

### Organisation des États américains (OEA)

En 2016, la Commission a contribué à une évaluation entre pairs de la publication sur la justice électorale préparée par l'OEA. La Commission de Venise et les services compétents de l'OEA ont poursuivi leurs échanges réguliers d'informations dans le domaine électoral.

Pour en savoir plus sur les États membres de l'Accord élargi, les membres de la Commission, les réunions tenues et des avis adoptés ainsi que la liste des publications de la Commission voir le site Web de la Commission de Venise à l'adresse: <http://www.venice.coe.int>



# CODE DE BONNE CONDUITE EN MATIÈRE ÉLECTORALE



MASS  
SURVEILLANCE  
Who is watching  
the watchers?

## مبادئ توجيهية بشأن الحقوق الأساسية (Guidelines On Fundamental Rights)

## THE RULE OF LAW CHECKLIST



Compliance with the law  
International law  
Constitutional justice  
Equality  
Access to justice  
Accessibility of legislation and court decisions  
Prevention of abuse of powers  
Rule of Law  
Equality before the law  
Non-retroactivity  
Effectiveness of judicial decisions  
Law  
Access to courts  
Consistency of law  
Equality before the law  
Presumption of innocence  
Supremacy of the law  
Consistency of law  
Non-discrimination  
Prosecution service: autonomy and control  
Stability and consistency of law  
Law-making procedures  
Law







## LA COMMISSION DE VENISE : UNE PRÉSENTATION

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise, est un organe indépendant consultatif du Conseil de l'Europe en matière de droit constitutionnel, y compris le fonctionnement des institutions démocratiques et les droits fondamentaux, de droit électoral et de 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 européen<sup>46</sup>. 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 2015, elle comptait 60 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 ensemble. Ce système garantit l'indépendance de la Commission vis-à-vis des Etats qui sollicitent son aide.

### 1. Assistance constitutionnelle

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 travaux<sup>47</sup>. 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

46. Sur le concept du patrimoine constitutionnel européen, 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.

47. 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.

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 non seulement 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 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 et discuter avec 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 et d'autres parties prenantes, y compris la société civile : 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 agi ainsi notamment à la demande de l'Union européenne.

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 l'indépendance du système judiciaire (Partie I - Indépendance des juges (CDL-AD(2010)004) et Partie II - Ministère public (CDL-AD(2010)040)) 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.

## 2. Etudes et rapports sur des sujets d'intérêt général

Bien que la plupart de ses travaux portent sur des pays spécifiques, la Commission de Venise réalise, dirige également **des études et rapports sur des sujets d'intérêt général**. Pour ne citer que quelques exemples montrant la diversité, la complexité et l'importance des thèmes traités, la Commission a élaboré des rapports sur une éventuelle convention en matière de droits des minorités, sur la question des « minorités apparentées », sur l'indépendance du système judiciaire, sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, sur le statut des détenus de Guantanamo, sur les mesures anti-terroristes et les droits de l'homme, 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 les codes de bonne conduite en matière électorale, en matière référendaire et en matière de partis politiques. La Commission a récemment rédigé une liste complète des critères de l'État de droit comme outil pour évaluer

le degré de respect pour cette norme majeure dans n'importe quel pays. Le Comité des Ministres l'a entérinée et a demandé aux Etats membres d'utiliser et de disséminer largement la liste des critères.

Ces études peuvent le cas échéant aboutir à l'élaboration de lignes directrices et de projets d'accords internationaux. Auparavant, elles étaient précédées ou suivies de conférences scientifiques dans le cadre des Universités pour la démocratie (**UniDem**), dont les actes étaient publiés par la suite dans la collection « **Science et technique de la démocratie** »<sup>48</sup>.

## 3. Justice constitutionnelle

Afin d'aider les Etats à adopter des constitutions et de la législation démocratiques, la Commission de Venise poursuit son action 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 et conseils constitutionnels, les cour suprêmes qui exercent une juridiction constitutionnelle.

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 dirigées par le **Conseil mixte de justice constitutionnelle** qui se compose de membres de la Commission et d'agents de liaison désignés par les juridictions participantes dans les pays membres, les pays membres associés and les pays observateurs de la Commission, 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, l'Association des cours constitutionnelles et des institutions équivalentes asiatiques, l'Union des cours et des conseils constitutionnels arabes, la Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle, la Conférence des Cours constitutionnelles des pays de langue portugaise et la Conférence des juridictions constitutionnelles africaines.

En janvier 2009, la Commission a organisé, conjointement avec la Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud, une **Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle**, qui a réuni pour la première fois les groupes régionaux ou linguistiques.

48. Voir l'Annexe V.

Cette Conférence a décidé d'établir une association, avec l'assistance de la Commission de Venise, ouverte à toutes les Cours participantes, dans le but de promouvoir la coopération non seulement au sein des groupes, mais également entre eux à l'échelle globale. En coopération avec la Cour suprême fédérale du Brésil, la Commission de Venise a organisé un deuxième Congrès de la Conférence mondiale (16-18 janvier 2011, Rio de Janeiro). Pendant ce Congrès, il a été discuté d'un statut de la Conférence mondiale. Le statut a été adopté par le Bureau comprenant les groupes régionaux ou linguistiques le 23 mai 2011 à Bucarest, et est entré en vigueur le 24 septembre 2011. A la fin de 2016, 103 cours constitutionnelles et organes équivalents avaient rejoint la Conférence mondiale comme membres à part entière. La Commission de Venise agit en tant que Secrétariat de la Conférence mondiale. Lors du Congrès co-organisé avec la Cour constitutionnelle de la République de Corée à Seoul les 28 septembre – 1<sup>er</sup> octobre 2014, environ 90 cours ont examiné les défis de l'intégration sociale pour la justice constitutionnelle.

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 9 000 textes intégraux de décisions rendues par les plus de 100 juridictions participantes, ainsi que des constitutions et la description de nombreuses juridictions et des textes qui les régissent<sup>49</sup>. Ces publications se sont révélées décisives 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 **mémoires 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. En facilitant l'usage de la jurisprudence étrangère le cas échéant, le Bulletin et la base de données 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.

49. CODICES est disponible en ligne : <http://www.CODICES.coe.int>.

## 4. Elections et référendums

Des élections et référendums conformes aux normes internationales sont de la plus haute importance pour toute société démocratique. Aussi s'agit-il du troisième 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 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. Afin de garantir la stabilité du droit électoral et de favoriser ainsi la construction du patrimoine électoral européen, la Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques ont développé les principes du patrimoine électoral européen, en particulier en élaborant 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)<sup>50</sup>, 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 les défis et problèmes récurrents du droit et de l'administration électoraux, le droit électoral et les minorités nationales, les systèmes électoraux, y compris les seuils, et la représentation des femmes en politique, répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux. Dans le domaine des partis politiques, la Commission de Venise a également élaboré des lignes directrices conjoints avec l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, et a adressé l'interdiction, la dissolution et le financement des partis politiques, ainsi que la méthode de nomination des candidats au sein des partis politiques. La Commission a adopté plus de soixante études ou lignes directrices de caractère général en matière d'élections, de référendums et de partis politiques.

La Commission a rédigé plus de environ 130 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 avec

50. 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.

qui la Commission est régulièrement impliqués dans le domaine électoral, on peut citer l'Albanie, l'Arménie, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine.

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 (la 13<sup>e</sup> conférence s'est tenue à Bucarest en 2016) ; 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 le patrimoine électoral européen, les conditions préalables à un scrutin démocratique ou la supervision du processus électoral. Elle est responsable des ateliers de formation à l'intention des commissions électorales centrales et des juges en matière de contentieux électoral et d'autres questions juridiques ainsi que pour l'assistance au long terme à ces commissions. La Commission fournit également une assistance juridique aux missions d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire.

Le Conseil des élections démocratiques a créé la base de données VOTA<sup>51</sup>, qui réunit entre autres les législations électorales des Etats membres. Cette base est dorénavant gérée conjointement par la Commission de Venise et le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération du Mexique (*Tribunal electoral del poder judicial de la Federación, TEPJF*).

## 5. Politique de voisinage

La Commission est un organe international unique **qui facilite le dialogue entre les pays sur les différents continents**. Créé en 1990 comme un accord partiel, la Commission a été transformée en un accord élargi en 2002. Depuis cette date, plusieurs pays non-européens sont devenus membres à part entière de la Commission. Le nouveau statut et le soutien financier apporté par l'Union européenne et par plusieurs Etats-membres du Conseil de l'Europe a donné la possibilité de développer des programmes de coopération d'envergure avec l'Asie centrale, la Méditerranée du Sud et l'Amérique latine.

La Commission de Venise travaille en **Asie centrale** depuis plus de 10 ans. Cette coopération a été possible dans le cadre de plusieurs projets bilatéraux et régionaux avec le financement de l'Union européenne. Les autorités nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan, du

Tadjikistan et de l'Ouzbékistan ont reçues un assistance afin de renforcer leur capacité à mener la réforme de leurs systèmes juridiques en conformité avec les normes des droits de l'homme européennes et internationales, y compris la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Au sein des projets, la Commission de Venise a organisé un certain nombre d'événements qui offraient des possibilités d'échanges de vues avec les autorités des États d'Asie centrale sur des sujets tels que la justice constitutionnelle, la réforme électorale et l'accès à la justice. Tous les pays de la région d'Asie centrale se sont engagés dans un dialogue constructif et l'impact des actions concrètes menées par la Commission a été en constante augmentation. Fin 2016 la Commission a signé un accord de coopération avec l'Union européenne pour la mise en œuvre d'un nouveau projet dans le domaine électoral au Kirghizistan.

La Commission coopère activement avec **les pays de la Méditerranée du Sud**. Elle avait établi des contacts avec les pays arabes avant même le réveil arabe et cette clairvoyance s'est avérée très utile. Après le printemps arabe, la Commission a établi une très bonne coopération avec le Maroc et la Tunisie. Les projets qu'elle a menés avec succès dans ces pays ont permis de promouvoir un dialogue avec d'autres pays de la région comme l'Égypte, la Jordanie et la Libye. À cet égard, 2013 a été une année cruciale, car elle a fourni la base pour explorer de nouvelles possibilités pour l'assistance de la Commission de Venise pour les pays du Maghreb et du Moyen-Orient. Au cours de 2015 la Commission a lancé le programme UniDem-Med et a contribué à la création de la Conférence de l'Organisation des administrations électorales des pays arabes.

**Les pays d'Amérique latine** ont toujours été intéressés par le partage d'expériences et les meilleures pratiques avec l'Europe dans des domaines tels que la transition démocratique, l'élaboration d'une constitution, la justice constitutionnelle et la législation et la pratique électorales. La Commission de Venise est devenue cruciale pour faciliter ce dialogue. Au cours des dernières années, la Commission avec ses partenaires au Brésil, au Chili, au Mexique et au Pérou a préparé et réalisé avec succès les activités et les projets dans les domaines susmentionnés. Avec le soutien de l'Union européenne, en 2011-2012 la Commission a également mené à bien un projet qui portait sur la mise en œuvre de la nouvelle constitution en Bolivie. La Commission a créé une sous-commission spécifique sur l'Amérique latine qui a développé davantage le dialogue sur un certain nombre de questions en particulier concernant les droits fondamentaux, le droit constitutionnel, la justice constitutionnelle et les élections. La Commission jouit également une coopération particulièrement fructueuse avec l'Institut national électoral du Mexique et le Tribunal électoral de la Fédération du Mexique (*Tribunal electoral del poder judicial de la Federación, TEPJF*).

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

## LISTE DES PAYS MEMBRES

### Membres - 61

Albanie (14.10.1996)  
 Algérie (01.12.2007)  
 Allemagne (03.07.1990)  
 Andorre (01.02.2000)  
 Arménie (27.03.2001)  
 Autriche (10.05.1990)  
 Azerbaïdjan (01.03.2001)  
 Belgique (10.05.1990)  
 Bosnie-Herzégovine (24.04.2002)  
 Brésil (01.04.2009)  
 Bulgarie (29.05.1992)  
 Chili (01.10.2005)  
 Chypre (10.05.1990)  
 Costa Rica (06.07.2016)  
 Croatie (01.01.1997)  
 Danemark (10.05.1990)  
 Espagne (10.05.1990)  
 Estonie (03.04.1995)  
 Fédération de Russie (01.01.2002)  
 Finlande (10.05.1990)  
 France (10.05.1990)  
 Géorgie (01.10.1999)  
 Grèce (10.05.1990)  
 Hongrie (28.11.1990)  
 Islande (05.07.1993)  
 Irlande (10.05.1990)  
 Israël (01.05.2008)  
 Italie (10.05.1990)  
 Kazakhstan (09.11.2011)  
 République de Corée (01.06.2006)  
 Kosovo (12.09.2014)  
 Kirghizistan (01.01.2004)  
 Lettonie (11.09.1995)  
 “Lèx-République yougoslave de Macédoine” (19.02.1996)  
 Liechtenstein (26.08.1991)  
 Lituanie (27.04.1994)  
 Luxembourg (10.05.1990)  
 Malte (10.05.1990)  
 Maroc (01.06.2007)  
 Mexique (03.02.2010)

Moldova (25.06.1996)  
 Monaco (05.10.2004)  
 Monténégro (20.06.2006)  
 Norvège (10.05.1990)  
 Pays-Bas (01.08.1992)  
 Pérou (11.02.2009)  
 Pologne (30.04.1992)  
 Portugal (10.05.1990)  
 République tchèque (01.11.1994)  
 Roumanie (26.05.1994)  
 Royaume-Uni (01.06.1999)  
 Saint-Marin (10.05.1990)  
 Serbie (03.04.2003).  
 Slovaquie (08.07.1993)  
 Slovénie (02.03.1994)  
 Suède (10.05.1990)  
 Suisse (10.05.1990)  
 Tunisie (01.04.2010)  
 Turquie (10.05.1990)  
 Ukraine (03.02.1997)  
 Etats-Unis (15.04.2013)

### Membre associé

Bélarus (24.11.1994)

### Observateurs

Argentine (20.04.1995)  
 Canada (23.05.1991)  
 Japon (18.06.1993)  
 Saint-Siège (13.01.1992)  
 Uruguay (19.10.1995)

### Participants

Union européenne  
 OSCE/BIDDH

### Statut de coopération spéciale

Afrique du Sud  
 Autorité nationale palestinienne

## LISTE DES MEMBRES<sup>52</sup>

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

\*\*\*

M. Kaarlo TUORI (Finlande), Premier Vice-président, Professeur de droit administratif, Université d'Helsinki  
(Suppléante: Ms Elina PIRJATANNIEMI, Professeur, Université d'Åbo)

Mme Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR (Islande), Vice-présidente, Professeur, Faculté de droit, Université Bifrost  
(Suppléant : M. Thorgeir ORLYGSSON, Juge, Cour suprême)

M. Christoph GRABENWARTER (Autriche), Vice-président, Juge, Cour constitutionnelle  
(Suppléants : Mme Katharina PABEL, Chef du Département de droit administratif et d'études administratives, Université de Linz M. Johannes SCHNIZER, Juge, Cour constitutionnelle)

\* \* \*

M. Jan Erik HELGESEN (Norvège), Professeur, Université d'Oslo  
(Suppléant: M. Eirik HOLMØYVIK, Professeur de droit, Université de Bergen)

M. Aivars ENDZINS (Lettonie), Chef du département de droit public, Ecole de l'Administration Turiba, ancien Président, Cour constitutionnelle  
(Substitute: M. Gunars KUTRIS, ancien Président, Cour constitutionnelle)

M. Gagouk HARUTUNIAN (Arménie), Président, Cour constitutionnelle  
(Suppléant : M. Vardan POGHOSYAN, Chef d'équipe Arménie, Programme GIZ « Approximation juridique des normes européennes dans le Caucase du Sud »)

Mme Lydie ERR (Luxembourg), Médiateur  
(Suppléant : M. Marc FISCHBACH, ancien Médiateur)

M. Lâtif HÜSEYNOV (Azerbaïdjan), Professeur de droit international public, Université de l'Etat, Bakou

M. Nicolae ESANU (Moldova), Vice-ministre de la Justice  
(Suppléante : M Vladimir GROSU, ancien Ministre de la Justice)

M. Oliver KASK (Estonie), Juge, Cour d'appel  
(Suppléante : Mme Ene ANDRESEN, Professeur de droit administratif, Université de Tartu)

M. Jan VELAERS (Belgique), Professeur, Université d'Anvers  
(Suppléant : M. Jean-Claude SCHOLSEM, Professeur Emeritus, Faculté de droit de l'Université de Liège)

M. Srdjan DARMANOVIC (Monténégro), Ministre des affaires étrangères, Ancien Ambassadeur du Monténégro aux Etats-Unis  
(Suppléant : M. Zoran PAZIN, Ministre de la Justice)

N.N. (Liechtenstein)<sup>53</sup>  
(Suppléant : M. Wilfried HOOP, Associé, Hoop & Hoop)

M. Jorgen Steen SORENSEN (Danemark), Ombudsman parlementaire  
(Suppléant : M. Michael Hansen JENSEN, Professeur, Université d'Aarhus)

Mme Ivetta MACEJKOVA (Slovaquie), Présidente, Cour constitutionnelle  
(Suppléante: Mme Jana BARICOVA, juge, Cour suprême)

52. Au 31 décembre 2013; par ordre d'ancienneté.

53. Le membre a démissionné le 19 octobre 2016. Un nouveau membre n'a pas encore été nommé.

- M. Wolfgang HOFFMANN-RIEM (Allemagne), ancien Juge, Cour Constitutionnelle fédérale  
(Suppléante : Mme Monika HERMANS, Juge, Cour constitutionnelle fédérale)
- M. Dan MERIDOR (Israël), Membre du parlement, avocat  
(Suppléant : M. Barak MEDINA, Doyen, Faculté de droit, l'Université hébreu de Jérusalem)
- M. Iain CAMERON (Suède), Professeur, Université d'Uppsala  
(Suppléant : M. Johan HIRSCHFELDT, Ancien Président, Cour d'appel de Svea)
- Mme Jasna OMEJEC (Croatie), Ancienne Présidente, Cour constitutionnelle, Professeur, Faculté de droit, Université de Zagreb  
Suppléant : M. Toma GALLI, Directeur, Direction de droit international, Ministère des affaires étrangères et européennes)
- Mme Veronika BILKOVA (République tchèque), Professeur, Faculté de droit, Université Charles  
(Suppléante: Mme Katerina SIMACKOVA, Juge, Cour constitutionnelle)
- M. Francesco MAIANI (Saint-Marin), Professeur assistant, Institut de Hautes études en Administration publiques (IDHEAP)  
(Suppléante : Mme Barbara REFFI, Avocate de l'Etat)
- M. Richard CLAYTON QC, (Royaume-Uni), Avocat  
(Suppléant : M. Paul CRAIG, Professeur de droit, Université d'Oxford)
- M. Ciril RIBICIC (Slovénie), Professeur de droit constitutionnel, Université de Ljubljana, ancien juge et Vice -Président de la Cour constitutionnelle  
(Suppléant : M. Aleš GALIČ, Professeur, faculté de droit, Université de Ljubljana)
- M. Ben VERMEULEN (Pays-Bas), Professeur de droit constitutionnel, de droit administratif et de droit de l'éducation, Université d'Amsterdam  
(Suppléant : M. Martin KUIJER, Conseiller juridique, Ministère de la Justice)
- M. Igor ROGOV (Kazakhstan), Président, Conseil constitutionnel  
(Suppléant : Mme Unzila SHAPAK, Membre, Conseil constitutionnel)
- M. Sergii KIVALOV (Ukraine), Président, Comité de la Justice, Verkhovna Rada de l'Ukraine  
(Suppléants : M. Volodymyr PYLYPENKO, Membre de parlement)
- Mr Serhiy HOLOVATY, Fondateur, Ukrainian Legal Foundation, Conseiller sur les questions constitutionnelles du Président de la Verkhovna Rada)
- M. Oscar URVIOLA HANI (Pérou), Ancien Président, Tribunal constitutionnel  
(Suppléant : M. Carlos MESIA RAMIREZ, juge, Tribunal constitutionnel)
- M. Milenko KRECA (Serbie), Professeur, Faculté de droit, Université de Belgrade  
(Suppléant : M. Vladan PETROV, Professeur, Faculté de droit, Université de Belgrade)
- M. Il-Won KANG (République de Corée), Juge, Cour constitutionnelle  
(Suppléants : M. Joon Gyu KIM, Avocat)
- M. Yong-Hun KIM. Secrétaire Général, Cour constitutionnelle)
- Mme Sarah CLEVELAND (États-Unis d'Amérique), Professeur, Université de droit de Columbia  
(Suppléante: Mme Evelyn M. ASWAD, Professeur de droit, Faculté de droit, Université d'Oklahoma,)
- Mme Taliya KHABRIEVA (Russie), Directrice, Institut de la législation et le droit comparé  
(Suppléants : M. Vladimir LAFITSKY, Vice-Directeur, Institut de la législation et le droit comparé)
- M. Anatoli KOVLER, Chercheur principal, Institut de la législation et le droit comparé, Ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme)
- M. Michael FRENDO (Malte), Ancien Président, Chambres des Députés
- Mme Regina KIENER (Suisse), Professeur de droit constitutionnel et administratif, Université de Zurich  
(Suppléante : Mme Monique JAMETTI GREINER, Juge, Tribunal fédéral)
- M. Zlatko KNEŽEVIĆ (Bosnie-Herzégovine), Juge, Cour constitutionnelle  
(Suppléants: M. Nedim ADEMOVIC, Avocat)
- M. Marko BEVANDA, Professeur adjoint, Faculté de droit, Université de Mostar)

- M. Andras Zs. VARGA (Hongrie), Professeur, Université catholique Pázmány Péter Faculté de droit et de sciences politiques  
(Suppléant: M. Laszlo SZEKELY, Commissaire pour les droits fondamentaux)
- M. Juan José ROMERO GUZMAN (Chili), Juge, Tribunal constitutionnel  
(Suppléante : M. Domingo HERNANDEZ EMPARANZA, Juge, Tribunal constitutionnel)
- Mr Nicos C. ALIVIZATOS (Grèce), Professeur de droit constitutionnel, Université de droit d'Athènes  
(Suppléante : Mme Fani DASKALOPOULOU-LIVADA, experte en droit international)
- M. Gediminas MESONIS (Lituanie), Juge, Cour constitutionnelle  
(Suppléante: Mme Vygante MILASIUTE, Chef de la Division de droit international, Ministère de la Justice)
- M. Myron NICOLATOS (Chypre), Président, Cour suprême  
(Suppléant: M. George EROTOCRITOU, Juge à la cour suprême)
- Mr Richard BARRETT (Irlande), Conseiller, Bureau du Procureur Général  
(Suppléante : Mme Grainne McMORROW, Conseillère principale)
- M. Osman CAN (Turquie), Professeur, Faculté de droit, Université de Marmara  
(Suppléant: Mme Oyku Didem AYDIN, Professeur, Faculté de droit, Université de Hacettepe)
- M. Josep Maria CASTELLA ANDREU (Espagne), Professeur de droit constitutionnel, Université de Barcelone  
(Suppléante: Mme Paloma BIGLINO CAMPOS, Professeur titulaire de droit constitutionnel, Université de Valladolid)
- M. Tudorel TOADER (Roumanie), Juge, Cour constitutionnelle  
(Suppléant : M. Bogdan AURESCU, Conseiller présidentiel pour la politique étrangère)
- M. Omurbek TEKEBAYEV (Kirghizistan), Membre du parlement
- M. Ghazi JERIBI (Tunisie), Ministre de la défense nationale  
(Suppléante : Mme Neila CHAABANE, Secrétaire d'Etat à la femme et à la famille)
- M. Enver HASANI (Kosovo), ancien Président, Cour constitutionnelle  
(Suppléante : Mme Arta RAMA HAJRIZI, Présidente, Cour constitutionnelle)
- N.N. (Brésil)<sup>54</sup>  
(Suppléant : Mme Carmen Lucia ANTUNES ROCHA, Juge, Cour suprême fédérale)
- M. Joao CORREIA (Portugal), Avocat  
(Suppléant : M. Paulo PIMENTA, Professeur, Universidad Portucalense)
- M. Khalid NACIRI (Maroc), Professeur de droit constitutionnel, ancien Ministre de la Communication  
(Suppléant : M. Ahmed ESSALMI, Professeur de droit constitutionnel, Faculté de droit, Université Hassan II de Casablanca)
- Mme Claire BAZY MALAURIE (France), Membre du Conseil constitutionnel, Ancien membre de la Cour des Comptes  
(Suppléants : M. Jean-Jacques HYEST, Membre du Conseil constitutionnel)
- M. Mindia UGREKHELIDZE (Géorgie), Membre de la Commission constitutionnelle de l'état  
(Suppléant : M. Alexander BARAMIDZE, Premier Vice-Ministre de la Justice)
- M. Pere VILANOVA TRIAS (Andorre), Professeur de science politique et de la politique publique, Université de Barcelone
- Mme Tanja KARAKAMISHEVA-JOVANOVSKA (« l'ex République yougoslave de Macédoine »), Professeur, Faculté de droit, Université St. Cyril et Methodius
- M. Bogusław BANASZAK (Pologne), Professeur, Université de Zielona Góra  
(Suppléant: M. Mariusz MUSZYŃSKI, Juge, Tribunal constitutionnel)
- M. Ernesto JINESTA LOBO (Costa Rica), Président, Chambre constitutionnelle de la Cour suprême  
(Suppléant: M. Fernando CASTILLO VIQUEZ, Juge, Cour suprême)
- M. Laurent ANSELMi (Monaco), Délégué aux affaires juridiques auprès du Gouvernement  
(Suppléant: M. Christophe SOSSO, Avocat défenseur, Cour d'appel)
- Ms Aurela ANASTAS (Albanie), Professeur, Faculté de droit, Université de Tirana  
(Suppléant: M. Artur METANI, Secrétaire général adjoint, Directeur, Département de la législation, le suivi des programmes et de l'anticorruption, Conseil des Ministres)

---

54. Le membre a démissionné le 2 2016. Un nouveau membre n'a pas encore été nommé.



M. Mourad MEDELICI (Algérie), Président, Conseil constitutionnel  
(Suppléant: M. Mohamed HABCHI, Vice-Président, Conseil constitutionnel)

M. Philip DIMITROV (Bulgarie), Juge, Cour constitutionnelle  
(Suppléant: M. Plamen KIROV, Ancien Juge, Cour constitutionnelle)

Ms Janine M. OTÁLORA MALASSIS (Mexique), Président, Juge, Tribunal électoral fédéral  
(Suppléant: M. José Luis VARGAS VALDEZ, Juge, Tribunal électoral fédéral)

### **Membres associés**

Ms Olga G. SERGEEVA (Biélorus), Vice-président, Cour constitutionnelle

### **Observateurs**

N.N. (Argentine)

N.N. (Canada)

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

M. Shun KITAGAWA (Japon), Consul, Consulat Général du Japon, Strasbourg

M. Alvaro MOERZINGER (Uruguay), Ambassadeur de l'Uruguay à La Haye

### **Organisations internationales participants**

Union européenne

*Commission européenne*

M. Lucio GUSSETTI, Directeur, Service juridique

M. Esa PAASIVIRTA, Conseiller juridique

*Comité des régions*

M. Luc VAN DEN BRANDE, Président CIVEX

OSCE

*Bureau des Institutions démocratiques et des droits de l'homme*

M. Alexander SHLYK, Chef du Service des Elections

M. Marcin WALECKI, Chef du Service de la Démocratisation

Mme Alice THOMAS, Chef de l'Unité du soutien législatif, Service de la Démocratisation

### **Statut spécial de coopération**

*Autorité nationale palestinienne*

M. Ali KHASHAN, Ancien Ministre de la Justice

*Afrique du Sud*

N. N.

### **Secrétariat**

M. Thomas MARKERT, Directeur, Secrétaire de la Commission

Mme Simona GRANATA-MENGHINI, Secrétaire adjointe de la Commission

M. Pierre GARRONE, Chef de la Division des élections et des référendums

M. Rudolf DÜRR, Chef de la Division de la justice constitutionnelle

Mme Artemiza-Tatiana CHISCA, Chef de la Division des institutions démocratiques et des droits fondamentaux

M. Sergueï KOUZNETSOV, Chef de la Division de la coopération avec les pays voisins

Mme Charlotte de BROUDELLES, Administratrice

Mme Caroline MARTIN, Administratrice

Mme Tanja GERWIEN, Administratrice

M. Grigory DIKOV, Administrateur

M. Gaël MARTIN-MICALLEF, Administrateur

Mme Amaya UBEDA DE TORRES, Administratrice

Mr Ziya Caga TANYAR, Administrateur

Mme Svetlana ANISIMOVA, Administratrice

Mme Tatiana MYCHELOVA, Responsable des relations externes

Mme Helen MONKS, Responsable des finances

M. Hristo HRISTOV, Chef de projet

Mme Brigitte AUBRY

Mme Ana GOREY

Mme Caroline GODARD

Mme Jayne APARICIO

Mme Vicky LEE

M. Domenico VALLARIO

Mme Marie-Louise WIGISHOFF

Mme Sorana OTETEA

Mme Rosy DI POL

Mme Isabelle SUDRES

Mme Ana GORYACHEVA

Mme Haifa ADDAD

Mme Isabelle JUNG

## FONCTIONS ET COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS<sup>55</sup>

**Président:** M. Buquicchio

**Président honoraire :** M. Peter Paczolay (Hongrie) ; Mme Suchocka (Pologne)

**Bureau :**

- Premier Vice-Président : M. Tuori
- Vice-Présidents: M. Grabenwarter, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir
- Bureau: M. Endzins, M. Harutyunian, M. Kang, Mme Khabrieva
- Conseil scientifique: M. Helgesen (Président) ; Vice-Président: M. Can ;
- Membres : M. Buquicchio, M. Tuori, M. Grabenwarter, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir, Mme Bilkova, M. Clayton, Mme Err, M. Esanu, M. Frendo, M. Hoffmann-Riem, M. Jeribi, M. Kask, Mme Kiener, Mme Omejec, M. Romero Guzman, M. Velaers, M. Vermeulen, Mme Khabrieva

### Conseil des élections démocratiques:

Président : M. Jos Wienen (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux)

Vice-président : M. Kask

Commission de Venise - Membres : M. Darmanovic, M. Endzins, M. Kask, Mme Otálora Malassis  
(Suppléants : M. Barrett, Mme Biglino Campos, M. Craig, M. Vermeulen)

Assemblée parlementaire – Membres : Mme Josette Durrieu, Lord Richard Balfe, M. Jordi Xucla  
(Suppléants : M. Jean-Claude Frecon, Mme Eda Beselia, M. Tiny Kox)

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux – Membres : M. Jos Wienen, M. Stewart Dickson

### Conseil mixte de justice constitutionnelle:

Co-Président : Mme Omejec ;

Co-Président : Mme Marjolein van Roosmalen ;

Membres de la sous-commission sur la justice constitutionnelle (voir la liste des membres ci-dessous) ainsi que 90 agents de liaison de 65 cours constitutionnelles ou organes équivalents

## SOUS-COMMISSIONS

### Justice constitutionnelle :

Président : Mme Omejec ;

Membres : Mme Anastas, M. Can, M. Grabenwarter, M. Harutyunian, M. Holovaty, M. Huysenov, M. Kang, Mme Karakamisheva-Jovanovska, M. Kask, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir, Mme Macejkova, Mme McMorrow, M. Medelci, M. Neppi Modona, M. Pazin, M. Ribicic, Mme Simackova, M. Varga

---

55. De décembre 2015 à décembre 2017.

### **Etat fédéral et régional:**

Président: Mme Kiener ; Vice-Présidente: Mme Cleveland ;

Membres: M. Castella Andreu, M. Hoffmann-Riem, M. Maiani, M. Scholsem, M. Velaers, M. Vilanova Trias

### **Droit international:**

Présidente : Mme Bilkova ; Vice-Président: M. Cameron ;

Membres : M. Aurescu, Mme Cleveland, M. Hasani, M. Hüseyinov, M. Kreca, M. Maiani, Mme Milasiute, M. Pylypenko

### **Protection des minorités:**

Président : M. Velaers ; Vice-Président : M. Knežević ;

Membres : M. Aurescu, M. Bartole, M. Habchi, M. Hasani, Mme Karakamisheva-Jovanovska, M. Kreca, Mme McMorrow, M. Scholsem, Mme Siljanovska-Davkova, M. Tuori

### **Droits fondamentaux:**

Président : M. Vermeulen ; Vice-Président : M. Alivizatos ;

Membres : M. Aurescu, M. Barrett, M. Cameron, M. Can, M. Clayton, Mme Cleveland, Mme Err, M. Esanu, M. Hasani, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Holovaty, M. Huseynov, Mme Karakamisheva-Jovanovska, M. Kask, Mme Khabrieva, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Knežević, M. Kuijer, M. Maiani, Mme McMorrow, M. Medelci, M. Mesia Ramirez, Mme Milasiute, Mme Omejec, M. Pazin, M. Pylypenko, M. Toader, M. Tuori, M. Velaers

### **Institutions démocratiques:**

Président : M. Frenco ; Vice-Président : M. Meridor ;

Membres : M. Bartole, M. Cameron, M. Castella Andreu, M. Darmanovic, Mme Err, M. Esanu, M. Hasani, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Jensen, Mme Karakamisheva-Jovanovska, M. Kask, Mme Kiener, M. Nicolatos, M. Pylypenko, M. Ribicic, M. Scholsem, M. Toader, M. Tuori, M. Velaers, M. Vilanova Trias

### **Pouvoir judiciaire:**

Président : M. Esanu ; Vice-Président : N.N. ;

Membres : M. Bartole, M. Correia, Mme Err, M. Habchi, M. Hasani, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Holovaty, M. Kang, Mme Karakamisheva-Jovanovska, M. Kask, Mme Kiener, M. Knežević, M. Kreca, M. Kuijer, Mme McMorrow, M. Neppi Modona, M. Nicolatos, M. Pazin, M. Pylypenko, Mme Simackova, M. Toader, M. Tuori, M. Ugrekhelidze, M. Varga, M. Velaers

### **Etat de droit:**

Président : M. Hoffmann-Riem ; Vice-Président : N.N. ;

Membres : M. Bartole, Mme Bilkova, Mme Cleveland, M. Craig, M. Helgesen, M. Holovaty, Mme Karakamisheva-Jovanovska, M. Kivalov, M. Kuijer, M. Maiani, Mme McMorrow, Mme Milasiute, M. Nicolatos, M. Tuori, M. Ugrekhelidze, M. Vilanova Trias

### **Méthodes de travail:**

Président : M. Clayton ; Vice-Président : M. Barrett

Membres : M. Buquicchio, M. Grabenwarter, M. Helgesen, M. Hoffmann-Riem, Mme Kiener, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir

### **Amérique latine:**

Président: M. Romero Guzman ; Vice-Président: N.N. ;

Membres: Mme Bilkova, M. Buquicchio, M. Castella Andreu, Mme Cleveland, M. Correia, M. Darmanovic, M. Gonzalez Oropeza, M. Hirschfeldt, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Kuijer, Mme McMorrow, M. Mesia Ramirez

### **Bassin méditerranéen:**

Président: M. Jeribi ; Vice-Président : N.N. ;

Membres: M. Frendo, Mme McMorrow.

### **Egalité des genres:**

Présidente : Mme Err ; Vice-Présidente : N.N. ;

Membres : Mme Anastas, Mme Chaabane, M. Esanu, Mme Karakamisheva-Jovanovska, Mme McMorrow, Mme Milasiute, Mme Omejec

## PUBLICATIONS

### **Série – science et technique de la démocratie<sup>56</sup>**

- N° 1 Rencontre avec les présidents des cours constitutionnelles et instances équivalentes<sup>57</sup> (1993)
- N° 2 Modèles de juridiction constitutionnelle<sup>\*58</sup> 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 interne<sup>\*3</sup> 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 gouvernement (1995) 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 constitutionnelle\* (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 régional\* (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 XXIe 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)
- 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 conflits<sup>2</sup> (2000)

56. Les publications sont également disponibles en français, sauf indication contraire.

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

58. Les publications marquées d'une\* sont également disponibles en russe.

- N° 30 Intégration européenne et droit constitutionnel (2001)
- N° 31 Les implications constitutionnelles de l'adhésion à l'Union européenne<sup>2</sup> (2002)
- N° 32 La protection des minorités nationales par leur Etat-parent<sup>2</sup> (2002)
- N° 33 Démocratie, Etat de droit et politique étrangère<sup>2</sup> (2003)
- N° 34 Code de bonne conduite en matière électorale\* (2003)
- N° 35 La résolution des conflits entre Etat central et entités dotées d'un pouvoir législatif par la Cour constitutionnelle<sup>2</sup> (2003)
- N° 36 Cours constitutionnelles et intégration européenne<sup>59</sup> (2004)
- N° 37 Le constitutionnalisme européen et américain<sup>4</sup> (2005)
- N° 38 La consolidation de l'Etat et l'identité nationale<sup>4</sup> (2005)
- N° 39 Les standards européens du droit électoral dans le constitutionnalisme européen<sup>1</sup> (2005)
- N° 40 Bilan de quinze ans d'expérience constitutionnelle en Europe centrale et orientale\* (2005)
- N° 41 L'organisation des élections par un organe impartial<sup>4</sup> (2006)
- N° 42 Le statut des traités internationaux en matière des droits de l'homme<sup>4</sup> (2006)
- N° 43 Les conditions préalables à une élection démocratique<sup>4</sup> (2006)
- N° 44 Peut-il être remédié à la durée excessive des procédures?<sup>4</sup> (2007)
- N° 45 La participation des minorités à la vie publique<sup>4</sup> (2008)
- No 46 L'annulation des résultats des élections<sup>4</sup> (2010)
- No 47 Le blasphème, l'insulte et la haine<sup>4</sup> (2010)
- No 48 La supervision du processus électoral<sup>4</sup> (2010)
- No 49 La définition et le développement des droits de l'homme et la souveraineté populaire en Europe<sup>4</sup> (2011)
- No 50 10 ans du Code de bonne pratique en matière électorale<sup>4</sup>

## Autres publications

### Collection "Points of view - points of law"

- Guantanamo - violation des droits de l'homme et 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 (2005)
- Le droit à la vie (2007)
- Les droits des enfants en Europe (2008)
- La liberté d'expression (2009)

### Bulletin de jurisprudence Constitutionnelle

1993 – 2015 (trois publications par an)

### Bulletins spéciaux de jurisprudence Constitutionnelle

- Description des Cours (1999)\*

59. Disponible uniquement en anglais.

- Textes de base - extraits des constitutions et lois sur les cours constitutionnelles - N<sup>os</sup> 1 - 2 (1996), N<sup>os</sup> 3 - 4 (1997), N<sup>o</sup> 5 (1998), N<sup>o</sup> 6 (2001), N<sup>o</sup> 7 (2007), N<sup>o</sup> 8 (2011)
- Grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (1998)\*
- Liberté confessionnelle (1999)
- Edition spéciale Grands arrêts 1 - République tchèque, Danemark, Japon, Norvège, Pologne, Slovaquie, Suisse, Ukraine (2002)
- Edition spéciale Grands arrêts 2 - Belgique, France, Hongrie, Luxembourg, Roumanie, USA (2008)
- Relations entre cours (2003)
- Statut et fonction des Secrétaires généraux des Cours constitutionnelles (2006)
- Limitations des droits de l'homme (2006)
- Omission législative (2008)
- Pouvoir de l'état (2012)
- Grands arrêts de la Cour européenne de Justice (2013)
- Descriptive des Cours (2014)
- Coopération entre les cours constitutionnelles (2015)<sup>60</sup>

#### Rapports annuels

- 1993 – 2016

#### Autres titres

- Surveillance de masse - Quel contrôle démocratique (2016)?
- « Les systèmes judiciaires de l'Asie centrale : un aperçu comparatif » (2016)<sup>61</sup>
- Documents principaux de la Commission de Venise dans le domaine du droit électoral et des partis politiques (2016)<sup>62</sup>
- Avis et rapports d'ordre général sur l'Ukraine dans le domaine électoral<sup>63</sup>
- Partie I, Partie II (2016)
- Compilation des lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur les droits fondamentaux (2015)<sup>2, 5, 64</sup>
- La liberté d'association - lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise (2015)<sup>5</sup>
- La lutte contre le blasphème, les insultes et la haine dans une société démocratique (2008)
- Droit électoral (2008)
- Conférences européennes des administrations électorales:
  - 2<sup>e</sup> Conférence (Strasbourg 2005)
  - 3<sup>e</sup> Conférence (Moscou, 2006)
  - 4<sup>e</sup> Conférence (Strasbourg, 2007)
  - 5<sup>e</sup> Conférence (Bruxelles, 2008)
  - 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> Conférence (La Haye, 2009 et Londres 2010)<sup>3, 65</sup>
  - 8<sup>e</sup> Conférence sur les élections dans un monde qui change (Vienne, 2011)<sup>3</sup>

#### Brochures

- 10<sup>e</sup> anniversaire de la Commission de Venise (2001)
- Statut révisé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (2002)
- Campus UniDem - Formation juridique des fonctionnaires (2003)<sup>4, 66</sup>
- 20<sup>e</sup> anniversaire - publications (2010)

---

60. A la demande de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes (CCCE)

61. Disponible uniquement en russe; l'introduction est également disponible en anglais.

62. Disponible uniquement en russe

63. Disponible uniquement en ukrainien

64. Également disponible en arabe.

65. Les publications marquées 3 ont uniquement disponible en format électronique.

66. Également disponible en italien.

---



- Une sélection des études et des rapports (2010)
- Commission de Venise - Points clé (2011)<sup>\*67</sup>
- Services fournis par la Commission de Venise aux cours constitutionnelles et aux organes équivalents (2011)
- Code de bonne conduite en matière électorale (2014, 2016)<sup>\*68</sup>
- Textes principaux de référence (2016)<sup>5</sup>
- La Commission de Venise du Conseil de l'Europe (2014)<sup>5</sup>
- Campus UniDem (Universités pour la démocratie) pour les pays du sud-méditerranéen (2015)<sup>5</sup>
- Liste des critères pour l'Etat de droit (2016)<sup>\*5</sup>

---

67. Egalement disponible en espagnol

68. Egalement disponible en espagnol

---

## DOCUMENTS ADOPTÉS EN 2016

106<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 mars 2016)

- CDL-AD(2016)001 **Pologne** - Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal Constitutionnel
- CDL-AD(2016)002 **Turquie** - Avis sur les articles 216, 299, 301 et 314 du Code Pénal
- CDL-AD(2016)003 **Géorgie** – Avis conjoint<sup>69</sup> sur des amendements au code électoral du 8 janvier 2016
- CDL-AD(2016)004 Lignes directrices conjointes visant à **prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux**
- CDL-AD(2016)005 **Fédération de Russie** - Avis intérimaire sur les amendements de la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle
- CDL-AD(2016)006 **France** - Avis sur le projet de loi constitutionnelle «de protection de la nation»
- CDL-AD(2016)007 **Liste des critères de l'Etat de droit**
- CDL-AD(2016)008 **“l'ex République yougoslave de Macédoine”** - Avis relatif à la loi sur la protection de la vie privée et à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte
- CDL-AD(2016)009 **Albanie** - Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (15 janvier 2016)

107<sup>e</sup> session plénière (Venise, 10-11 juin 2016)

- CDL-AD(2016)010 **Turquie** - Avis sur le cadre juridique régissant les mesures de couvre-feu
- CDL-AD(2016)011 **Turquie** - Avis sur la Loi n° 5651 de réglementation des publications sur Internet et de lutte contre les infractions pénales commises par le biais de ces publications (« Loi sur Internet »)
- CDL-AD(2016)012 **Pologne** - Avis relatif à la loi du 15 janvier 2016 portant modification de la loi sur la police et de certaines autres lois
- CDL-AD(2016)013 **République de Kazakhstan** – Avis sur le projet de code d'éthique des Juges<sup>70</sup>
- CDL-AD(2016)015 **République de Moldova** - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur l'action récursoire de l'Etat à l'encontre des juges
- CDL-AD(2016)016 **Fédération de Russie** - Avis final sur les amendements de la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle
- CDL-AD(2016)017 **Géorgie** - Avis sur les modifications de la loi organique relative à la cour Constitutionnelle et de la loi sur les procédures constitutionnelles
- CDL-AD(2016)018 **Ukraine** - Avis relatif aux modifications de la loi sur les élections concernant l'exclusion de candidats de listes de partis
- CDL-AD(2016)019 **Arménie** - Avis conjoint sur le projet de code électoral du 18 avril 2016
- CDL-AD(2016)020 **Fédération de Russie** - Avis sur la loi fédérale n° 129-fz portant révision de certains actes législatifs (loi fédérale sur les activités indésirables d'organisations non gouvernementales étrangères et internationales)
- CDL-AD(2016)021 **République de Moldova** - Avis conjoint sur le projet de loi portant modification du code électoral

69. Avis conjoint se réfère aux avis préparés conjointement par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, sauf indication contraire.

70. Pour des raisons techniques aucun document n'a été publié sous la référence CDL-AD(2016)014.

CDL-AD(2016)022 **Monténégro** - Note du secrétariat sur la conformité du projet de loi révisé portant modification de la loi sur les Droits et libertés des minorités tel que transmis par le ministère des Droits de l'homme et des minorités le 4 mai 2016 (CDL-REF(2016)039) avec l'avis de la Commission de Venise sur le projet de Loi portant modification de la loi sur les Droits et libertés des minorités (CDL-AD(2015)033)

CDL-AD(2016)020 Rapport sur le **mode de désignation des candidats au sein des partis politiques**

### 108<sup>e</sup> session plénière (Venise, 14-15 octobre 2016)<sup>71</sup>

CDL-AD(2016)023 **Albanie** - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur la restitution des biens

CDL-AD(2016)024 **Bosnie-Herzégovine** - Mémoire *amicus curiae* adopté pour la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine sur le mode d'élection des délégués à la chambre des peuples du parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

CDL-AD(2016)025 **République kirghize** – Avis conjoint sur le projet de loi «sur l'introduction d'amendements et des modifications à la Constitution»

CDL-AD(2016)026 **Pologne** - Avis sur la loi relative au Tribunal constitutionnel

CDL-AD(2016)027 **Turquie** – Avis sur la suspension du deuxième paragraphe de l'Article 83 de la Constitution (inviolabilité parlementaire)

CDL-AD(2016)028 Déclaration interprétative du code de bonne conduite en matière électorale sur la **publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections**

CDL-AD(2016)029 **Azerbaïdjan** - Avis sur le projet de révision de la Constitution, soumis au référendum du 26 septembre 2016

CDL-AD(2016)030 **Ukraine** - Avis conjoint de la Commission de Venise, de la Direction des Droits de l'Homme (DDH), de la Direction Générale des Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe et du Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme du BIDDH/OSCE, sur deux projets de lois concernant les garanties de la liberté de réunion pacifique

CDL-AD(2016)031 **Arménie** - Deuxième avis conjoint sur le code électoral (tel que modifié le 30 juin 2016)

CDL-AD(2016)032 « Lex-République yougoslave de Macédoine » - Avis conjoint relatif au code électoral, tel que modifié le 9 novembre 2015

### 109<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 décembre 2016)

CDL-AD(2016)033 **Arménie** - Avis sur le projet de loi constitutionnelle relative au défenseur des droits de l'homme

CDL-AD(2016)034 **Ukraine** – Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle

CDL-AD(2016)035 **République de Moldova** – Avis concernant la loi sur le statut ethnoculturel du district de Taraclia

CDL-AD(2016)036 **Albanie** - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle relative à la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (Loi sur la réévaluation)

CDL-AD(2016)037 **Turquie** - Avis sur les décrets d'urgence des lois Nos 667-676 adoptés suite au coup d'état manqué du 15 juillet 2016

CDL-AD(2016)038 **Arménie** - Avis conjoint sur le projet de loi constitutionnelle sur les partis politiques

CDL-AD(2016)039 **République de Moldova** - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits de l'Homme et l'Etat de droit (DG I) du Conseil de l'Europe, sur le projet de Loi n°161 modifiant et complétant la législation moldave en matière de cybercriminalité

71. Pour des raisons techniques aucun document n'a été publié sous la référence CDL-AD(2016)021.





## COMMISSION DE VENISE

Conseil de l'Europe - DGI  
67075 Strasbourg - France  
Tél. : +33 388 41 2067  
Fax : +33 388 41 2067

**Courriel:** [venice@coe.int](mailto:venice@coe.int)

**Site-web :** [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

**[www.coe.int](http://www.coe.int)**

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

