

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2017



Commission européenne
pour la démocratie par le droit

Conseil de l'Europe, 2017

Commission de Venise



Commission européenne pour la démocratie par le droit

La Commission de Venise
du Conseil de l'Europe

Rapport annuel d'activités 2017

Édition anglaise :

*Annual report of activities 2017 – European Commission
for Democracy through Law – Venice Commission*

Toute demande de reproduction ou de traduction
de tout ou d'une partie de ce document doit
être adressée à la Direction de la communication
(F-67075 Strasbourg ou publishing@coe.int). Toute
autre correspondance relative à ce document doit
être adressée à la Direction générale Droits de
l'homme et État de droit – Commission de Venise.

Couverture et mise en page :
Service de la production
des documents et publications (SPDP),
Conseil de l'Europe

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une
relecture typographique et grammaticale
de l'Unité éditoriale du SPDP

© Conseil de l'Europe, juillet 2018
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

I. POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT – APERÇU DES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION DE VENISE EN 2017	5
Chiffres clés	5
Principales activités	5
Contributions volontaires	9
II. RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES, INSTITUTIONS DE L'ÉTAT, DROITS DE L'HOMME ET JUSTICE	11
Activités par pays	11
Activités transnationales	20
III. JUSTICE CONSTITUTIONNELLE	23
Avis et conférences, rencontres	23
Conseil mixte de justice constitutionnelle	29
Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et base de données CODICES	30
Forum de Venise	31
Coopération régionale	31
Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ)	33
Autres conférences et rencontres	35
IV. ÉLECTIONS, RÉFÉRENDUMS ET PARTIS POLITIQUES	37
Activités par pays	37
Activités transnationales	42
VOTA, base de données électorale de la Commission	44
Coopération internationale	44
Autres conférences et réunions	44
V. COOPÉRATION AVEC LES PAYS VOISINS DU CONSEIL DE L'EUROPE ET AU-DELÀ	47
Bassin méditerranéen	47
Amérique latine	49
Asie centrale	50
Autres conférences et rencontres	51
VI. COOPÉRATION AVEC DES ORGANES ET ORGANISMES DU CONSEIL DE L'EUROPE, DE L'UNION EUROPÉENNE ET D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	53
Conseil de l'Europe	53
Union européenne	57
OSCE	60
Nations Unies	62
Coopération avec d'autres organisations et instances internationales	62
LA COMMISSION DE VENISE: UNE PRÉSENTATION	65
Assistance constitutionnelle	65
Etudes et rapports sur des sujets d'intérêt général	66
Justice constitutionnelle	66
Elections et référendums	67
Politique de voisinage	68
ANNEXE 1 – LISTE DES PAYS MEMBRES	71
ANNEXE 2 – LISTE DES MEMBRES³¹	73
ANNEXE 3 – FONCTIONS ET COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS³⁵	81
ANNEXE 4 – LISTE DES PUBLICATIONS DE LA COMMISSION DE VENISE	83
ANNEXE 5 – LISTE DES DOCUMENTS ADOPTÉS EN 2017	87



Session plénière de la Commission de Venise, octobre 2017

I. POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT – APERÇU DES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION DE VENISE EN 2017

Chiffres clés

La Commission de Venise a adopté 34 textes en 2017 : six avis sur des réformes et révisions constitutionnelles concernant l'Arménie, la Géorgie, le Kazakhstan, la République de Moldova, la Turquie et le Venezuela ; deux mémoires *amicus curiae* ; 23 avis sur des textes législatifs et autres questions juridiques ; et trois textes à caractère général. Elle a organisé ou coorganisé 57 rencontres, et participé à 91 autres activités, dont cinq missions d'observation d'élections. Elle a publié trois numéros du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, et recueilli des éléments de droit constitutionnel auprès de cours constitutionnelles et de juridictions équivalentes dans 30 affaires. Neuf cours¹ ont rejoint en 2017 la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, qui comptait ainsi 112 membres au total en décembre 2017. La banque de données de droit constitutionnel CODICES contenait en 2017 près de 9 500 arrêts.

Principales activités

Institutions démocratiques et droits fondamentaux

Réformes constitutionnelles

La Commission a adopté en 2017 un avis sur la grande réforme constitutionnelle de la Turquie, qui a mis en place un régime superprésidentiel, et deux avis sur la réforme constitutionnelle de la Géorgie, qui parlementarise son système politique (une transformation entamée en 2010, avec une réforme antérieure menée en étroite liaison avec la Commission de Venise).

1. Cour constitutionnelle de Centrafrique ; Conseil constitutionnel de Djibouti ; Conseil d'enquête constitutionnelle d'Éthiopie ; Cour suprême d'Irlande ; Cour suprême du Kenya ; Cour constitutionnelle du Luxembourg ; Cour fédérale de Malaisie ; Cour suprême du Panama ; Cour suprême du Swaziland (par ordre alphabétique).

La Commission a également examiné une proposition de référendum sur une révision de la Constitution de la **République de Moldova** (le Président se proposait de renforcer son pouvoir de dissolution du Parlement) et une réforme constitutionnelle du **Kazakhstan** (qui répartissait certains pouvoirs présidentiels entre le Parlement et le gouvernement).

Enfin, la Commission a préparé un avis sur l'élection d'une assemblée constituante convoquée au **Venezuela** par le Président, M. Nicolas Maduro, en vue de l'adoption d'une nouvelle constitution.

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

Institutions démocratiques

La Commission a examiné en 2017 des modifications du règlement de la *Verkhovna Rada* d'**Ukraine**.

Elle a également examiné le remplacement par décret-loi d'urgence en **Turquie** de trois maires par des maires non élus, qui donnait aux autorités centrales un pouvoir discrétionnaire sur les municipalités concernées.

À la demande de la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise a préparé en 2017 un mémoire *amicus curiae* dans l'affaire **Berlusconi c. Italie** portant sur la révocation du mandat d'un député et les garanties minimales de procédure que doit prévoir un État dans la procédure de révocation.

Droits fondamentaux

La Commission a adopté en 2017 un avis sur le projet de loi visant à accroître la transparence du financement étranger des ONG en **Hongrie**.

Dans le domaine de la liberté d'expression et de la liberté des médias, la Commission a examiné la mise en liquidation d'un nombre considérable de médias prononcée par décrets-lois en **Turquie** dans le sillage du coup d'État avorté de 2016.



Le Président de la Commission de Venise M. Gianni Buquicchio donne interview sur la situation en Pologne, janvier 2017.

Il a également été demandé à la Commission de fournir un avis juridique sur l'utilisation en *République de Moldova* de mesures spéciales d'investigation en dehors des procédures pénales en vertu de « mandats de sécurité » *délivrés par un juge*. Un autre avis concernant la *République de Moldova* portait sur une modification de la législation susceptible d'éroder l'indépendance financière du médiateur (*Avocat du peuple*).

Dans son avis sur la loi **ukrainienne** sur l'éducation, la Commission a reconnu qu'il était légitime de chercher à promouvoir et à consolider la langue officielle et sa maîtrise par tous les habitants, tout en soulignant qu'il convient d'arbitrer soigneusement entre ce but légitime et la protection des droits linguistiques des minorités nationales d'Ukraine.

Un autre avis formulé en 2017 concernait les exigences plus contraignantes mises en place par la loi de 2011 sur l'enseignement supérieur national en **Hongrie** en ce qui concerne l'accréditation et le fonctionnement des universités étrangères.

Réformes de la justice

Dans le sillage de la récente réforme constitutionnelle évaluée par la Commission en 2016, les autorités d'**Arménie** ont préparé un projet de code judiciaire, qu'a examiné la Commission dans un avis de 2017, où elle évoquait notamment des problèmes ayant trait à la composition du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi qu'aux procédures de nomination, d'évaluation et de sanctions disciplinaires.

L'avis de 2017 sur la réforme de la justice **bulgare**, qui faisait suite à la réforme constitutionnelle de 2015, a porté sur trois grands points et formulé des recommandations à ce sujet : les pouvoirs étendus du procureur général au sein du système de gouvernance de la justice ; la composition de la Chambre des juges du Conseil de la magistrature ; et la question de l'inspection et de l'évaluation des juges.

La Commission a examiné en 2017 trois textes s'inscrivant dans la réforme de la justice de **Pologne** : la loi de juillet 2017 sur les tribunaux ordinaires, et deux projets de loi, l'un sur le Conseil national de la

justice et l'autre sur la Cour suprême. Un autre avis de 2017 concernant la Pologne a porté sur la réforme du ministère public, en particulier la fusion des fonctions de procureur général et de ministre de la Justice.

Le 18 juillet 2017, M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise, a publié une déclaration sur la situation de la justice polonaise, dans laquelle il s'inquiétait de l'intention du Parlement polonais d'adopter un certain nombre de textes sur le système judiciaire, affectant notamment le Conseil national de la magistrature et la Cour suprême. Il y rappelait que l'indépendance du pouvoir judiciaire est un élément de base de l'État de droit, garanti par la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et que le fait que les juges ne puissent être révoqués avant la fin de leur mandat, sauf sur la base de véritables procédures disciplinaires, est une garantie fondamentale de leur indépendance. Toute législation qui met arbitrairement un terme à la fonction des juges ne peut qu'être considérée comme une violation flagrante du patrimoine constitutionnel européen, a-t-il estimé.

La Commission a également adopté en 2017 un avis de suivi sur les modifications proposées de la législation de l'« **ex République yougoslave de Macédoine** » sur les juges : elle s'y félicitait de l'abrogation du Conseil chargé de l'établissement des faits et du transfert de ses fonctions au Conseil de la magistrature, tout en soulignant qu'il était important de maintenir l'équilibre entre les membres juges et non juges au sein du Conseil de la magistrature, qui a compétence en matière disciplinaire.

La Commission a également évalué en 2017 les compétences et le fonctionnement des formations de juges de paix statuant en matière pénale en **Turquie**, et la création de tribunaux spécialisés dans la lutte contre la corruption en **Ukraine**.

Le mémoire *amicus curiae* préparé par la Commission à l'intention de la Cour constitutionnelle de la *République de Moldova* portait sur la question de savoir si un juge peut faire l'objet de poursuites pénales lorsque l'une de ses décisions est annulée par une juridiction supérieure.

Activités transnationales

La Commission a organisé en 2017 deux importantes rencontres internationales touchant aux institutions démocratiques et aux droits fondamentaux :

- ▶ une conférence sur les interactions entre la majorité politique et l'opposition dans un régime démocratique, organisée avec la présidence de la Roumanie (Bucarest, 6 et 7 avril 2017) ;
- ▶ une table ronde sur le financement étranger des organisations non gouvernementales (Venise, 4 octobre 2017).

Justice constitutionnelle

Consolidation de la justice constitutionnelle

Des cours constitutionnelles ont été soumises à des pressions indues un certain nombre de fois dans des pays membres de la Commission de Venise. Cette dernière a dû intervenir à plusieurs reprises, par des déclarations, pour attirer l'attention sur ce problème et fournir son appui aux cours concernées.

La Commission de Venise a soutenu des cours constitutionnelles dans les situations ci-dessous.

- ▶ Le 16 janvier 2017, M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise, a publié une déclaration sur la situation du Tribunal constitutionnel de Pologne. Il s'y inquiétait des mesures prises dans le but apparent de faire en sorte que le Tribunal se conforme à la volonté de la majorité politique.
- ▶ Le 13 octobre 2017, M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise, a publié une déclaration concernant les déclarations très critiques du Président de la République de Moldova mettant en cause les arrêts de la Cour constitutionnelle et l'impartialité de ses juges. Il a rappelé que dans un État démocratique, les critiques des décisions de la Cour constitutionnelle sont admissibles dans la mesure où elles sont respectueuses. Si la liberté d'expression est une valeur fondamentale dans un État démocratique, a-t-il ajouté, les détenteurs de mandats publics doivent faire preuve de retenue dans leurs critiques ; des propos irrespectueux, et en particulier des déclarations menaçantes à l'encontre de juges, visant à influencer les décisions de la Cour, sont inadmissibles.

La Commission de Venise a aussi eu en 2017 d'autres activités touchant à la justice constitutionnelle.

- ▶ **Avis :** la Commission a adopté deux mémoires d'*amicus curiae* (l'un pour la Cour européenne des droits de l'homme, et l'autre pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova) et deux avis sur des lois relatives au fonctionnement des cours constitutionnelles d'Espagne et d'Arménie.
- ▶ **Banque de données CODICES :** cette banque de données est au cœur des travaux du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (voir ci-dessous) ; elle permet de consulter quelque 9 500 arrêts constitutionnels à titre d'information mutuelle, mais constitue aussi une base commune de dialogue entre les juges d'Europe et d'au-delà.
- ▶ **Le Forum de Venise de la Commission** a traité 28 demandes d'études de droit comparé émanant de cours constitutionnelles et



Le Secrétaire de la Commission de Venise M. Thomas Markert, Conférence sur les interactions entre la majorité politique et l'opposition dans un régime démocratique, Bucarest, avril 2017

de juridictions à compétences équivalentes sur des sujets comme les frais de procédure, le harcèlement sexuel et la violation de la dignité humaine, voire les tatouages religieux et les demandeurs d'asile.

- ▶ **Conférences et séminaires :** la Commission a coorganisé ou suivi plusieurs rencontres en 2017 (voir chapitre III).

Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ)

Le 11 mars 2017 a eu lieu à Venise (Italie) la 11^e réunion du bureau de la WCCJ. Des décisions ont été prises à cette occasion, notamment sur le fait qu'à l'avenir, les hôtes du congrès doivent faire en sorte que les délégations des cours membres de la Conférence n'aient pas de difficultés à entrer dans le pays pour assister à la rencontre.

Le 4^e congrès de la WCCJ a été accueilli à Vilnius par la Cour constitutionnelle de Lituanie du 11 au 14 septembre 2017. Des délégations de 91 cours constitutionnelles et instances équivalentes y ont participé, soit un total de 422 participants (voir ci-dessous).

Le 11 septembre 2017, le bureau de la WCCJ a tenu sa 12^e réunion à Vilnius (Lituanie). À cette occasion, le bureau a accepté l'offre de la Cour constitutionnelle d'Algérie, qui proposait d'accueillir le 5^e congrès à Alger en 2020, et a débattu de la déclaration de la Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CCJA) défendant la Cour suprême du Kenya, que le Président de la Commission de Venise a également soutenue dans son allocution d'ouverture du 4^e congrès.

Élections, référendums et partis politiques

En 2017, la Commission a poursuivi ses activités en matière électorale et de partis politiques. Elle a adopté un rapport sur la délimitation des circonscriptions

et la répartition des sièges. Elle a également adopté cinq avis dans le domaine des élections et des partis politiques, relatifs à **l'Arménie**, à **la Bulgarie**, à **la République de Moldova**, ainsi qu'à un document du Congrès relatif à l'utilisation abusive des ressources administratives. Le Conseil des élections démocratiques a adopté ces avis et rapports 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 2017, 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 ou en matière de référendums de **l'Arménie**, de **la Bulgarie** et de **la République de Moldova**

La Commission a organisé des activités d'assistance électorale et des séminaires en matière électorale en Arménie, en Géorgie, au Kirghizistan, en République de Moldova, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en Tunisie et en Ukraine.

Elle a aussi organisé, en coopération avec la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie et l'Assemblée interparlementaire de la Communauté des Etats indépendants, la 14e Conférence européenne des administrations électorales à Saint-Pétersbourg, de même que, en coopération avec l'Assemblée parlementaire, une conférence à Londres sur « L'abus des ressources administratives pendant les processus électoraux: un défi majeur pour des élections démocratiques ».

La Commission a apporté une assistance juridique à cinq missions d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire, y compris, dans le voisinage, au Kirghizistan.

La base de données VOTA sur la législation électorale, qui continue d'être gérée conjointement par la Commission et le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération mexicaine, a été mise à jour.

Partis politiques

La Commission a adopté un avis sur la législation de la République de Moldova en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales. La Commission a coopéré avec l'OSCE/BIDDH à la révision des lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques.



La Secrétaire adjointe de la Commission de Venise Mme Simona Granata-Menghini, Masterclass: Acteurs mondiaux pour la paix, Lille, septembre 2017

Partage de l'expérience européenne avec des pays non européens

Bassin méditerranéen

La Commission de Venise a poursuivi en 2017 sa fructueuse coopération avec les pays du sud de la Méditerranée. La nécessité de réformer les institutions de l'Etat pour les mettre en conformité avec les normes internationales a donné lieu à plusieurs projets au Maroc, en Tunisie et en Jordanie. Les autorités d'Algérie, d'Égypte et de Palestine² ont témoigné un intérêt croissant pour une coopération avec la Commission de Venise.

La Commission de Venise a poursuivi son dialogue avec les autorités tunisiennes sur le cadre juridique des institutions indépendantes, comme la nouvelle Cour constitutionnelle et le nouveau Haut conseil de la magistrature, dans le droit fil de 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 maintenu sa coopération fructueuse avec la Cour constitutionnelle.

L'année 2017 a vu un net accroissement des activités régionales organisées ou soutenues par la Commission: importants projets, comme les séminaires UNIDEM à l'intention des pays de la région MENA, et participation à des réunions et échanges de vues avec l'Organisation des administrateurs d'élections des pays arabes. Ces activités multilatérales ont attiré un nombre accru de représentants d'autorités nationales et d'universitaires d'Algérie, de Jordanie, du Liban, de Libye, du Maroc, de Palestine et de Tunisie.

2. Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un Etat de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque Etat membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

L'Algérie, le Liban et la Palestine ont fait connaître leur volonté de prendre une part plus active aux activités multilatérales de la Commission de Venise en 2018.

Asie centrale

La Commission de Venise entretient depuis 2007 une bonne coopération avec les institutions nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan, notamment dans le cadre de plusieurs projets financés par l'Union européenne et quelques États membres. Elle a entamé en 2017 la réalisation d'un nouveau projet dans le domaine électoral au Kirghizistan ; il s'agit d'aider les autorités du pays, par des compétences et des outils offerts aux entités nationales associées à la réforme électorale, à préparer une stratégie complète de réforme de la législation et des pratiques électorales pour les mettre en conformité avec les normes internationales.

En l'absence de projets conjoints pour l'Asie centrale, la Commission de Venise a poursuivi en 2017 sa coopération bilatérale avec les juridictions supérieures des cinq pays de la région qui montrent un intérêt soutenu pour l'assistance de la Commission. Cette dernière a adopté en 2017 des avis sur la réforme constitutionnelle et sur des projets législatifs de réforme administrative du Kazakhstan, préparés dans le contexte d'une réforme complète du droit correspondant lancée par le Président de la République.

Amérique latine

La Commission de Venise a continué en 2017 à développer sa coopération avec des pays d'Amérique latine, à la suite de demandes émanant de l'Argentine, du Mexique et de l'Organisation des États américains (OEA), ainsi que par le canal de sa sous-commission sur l'Amérique latine.

Un nombre croissant de pays de la région s'intéressent aux documents normatifs de la Commission de Venise et à son expérience de l'assistance constitutionnelle, de la justice constitutionnelle et de la réforme de la législation et de la pratique électorale. Des experts de la Commission ont été invités en 2017 à participer à des rencontres sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Argentine et au Mexique. La coopération a aussi été féconde avec l'OEA sur la question du référendum constitutionnel vénézuélien.

Conseil scientifique

Le Conseil scientifique a préparé et mis à jour cinq compilations thématiques d'avis et d'études de la Commission de Venise sur la justice constitutionnelle, le règlement des litiges électoraux, les procureurs, la protection des minorités nationales et les référendums. Ces compilations, qui contiennent des extraits d'avis et d'études de la Commission classés thématiquement par grands sujets, sont autant de documents de référence pour les représentants des pays, les chercheurs et les experts désireux de se familiariser avec l'approche de la Commission de Venise sur ces questions. Elles sont consultables sur le site web de la Commission et régulièrement mises à jour.

Contributions volontaires

La Commission a reçu en 2017 des contributions volontaires et en nature du gouvernement italien (région de la Vénétie et ministère des Affaires étrangères) pour l'organisation de ses sessions plénières, ainsi que des contributions volontaires de la Finlande pour la coopération avec des pays d'Asie centrale, du Japon pour une conférence sur le financement étranger des ONG, et de la Norvège pour la coopération avec des pays du sud de la Méditerranée, ainsi que des contributions du Plan d'action pour des activités en Ukraine. Certaines activités, en particulier au Kirghizistan, dans les Balkans occidentaux et dans des pays du Partenariat oriental, ont été financées par l'Union européenne dans le cadre de projets et de programmes conjoints.



Conférence sur les interactions entre la majorité politique et l'opposition dans un régime démocratique, Bucarest, avril 2017

II. RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES, INSTITUTIONS DE L'ÉTAT, DROITS DE L'HOMME ET JUSTICE

Activités par pays

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

Albanie

Vérification des qualifications des magistrats – suivi (CDL-AD(2016)009)

La Commission de Venise a adopté en 2016 un avis, dans l'ensemble favorable, sur une ample révision de la Constitution albanaise (CDL-AD(2016)009), qui prévoyait notamment la vérification des qualifications de tous les juges et procureurs. Le Parlement albanaise a adopté la révision à l'unanimité le 21 juin 2016. L'adoption de la législation de mise en œuvre a constitué la phase suivante de la réforme.

Le Parlement a adopté, en septembre 2016, la loi sur la vérification des qualifications des juges et des procureurs. Cette loi a été contestée devant la Cour constitutionnelle, d'abord en 2016 puis en 2017. À la demande de la Cour constitutionnelle albanaise, la Commission de Venise a adopté en 2016 un mémoire *amicus curiae* (CDL-AD(2016)036). La Cour constitutionnelle ayant dit, le 22 décembre 2016, que la loi respectait la Constitution, les vérifications peuvent se poursuivre.

Géorgie

Deux avis sur la réforme constitutionnelle de Géorgie

La nouvelle réforme, lancée en 2017, clôt la transition vers un système parlementaire amorcée par la Géorgie en 2010. Elle a été examinée par la Commission dans deux avis demandés par les autorités géorgiennes: l'un sur le projet de Constitution révisée de la

Géorgie (CDL-AD(2017)013) et l'autre sur la révision de la Constitution de la Géorgie, telle qu'adoptée en seconde lecture le 23 juin 2017 (CDL-AD(2017)023). Tous deux portaient une appréciation dans l'ensemble favorable sur la révision.

Le passage d'un système en partie majoritaire à un système électoral entièrement proportionnel apparaissait dans l'ensemble comme une bonne chose. Cependant, dans son premier avis adopté en juin 2017, la Commission a critiqué la combinaison d'un seuil électoral relativement élevé (5 %) pour l'obtention d'un siège au Parlement, de l'attribution au parti vainqueur des sièges non répartis, et de l'interdiction des alliances électorales aux élections législatives. Tout cela limiterait les effets du système proportionnel aux dépens des petits partis. La Commission regrettait par ailleurs le report de la création de la seconde chambre jusqu'au moment où l'intégrité territoriale de la Géorgie serait restaurée, et l'absence de mention du Conseil de sécurité nationale dans la Constitution.

Le passage à l'élection indirecte du Président était en soi conforme aux normes européennes, et la Commission se félicitait que le nouveau système ne s'applique pas aux élections présidentielles de 2018, pour n'entrer en vigueur qu'en 2023. L'avis recommandait aussi de renforcer le rôle du Parlement en matière budgétaire.

En ce qui concerne la justice, l'avis recommandait que le principe de la nomination à vie soit explicitement étendu aux juges de la Cour suprême et que ceux-ci soient désignés, non plus par le Parlement, mais par le Conseil supérieur de la magistrature, ou par le Président sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Il recommandait de prévoir une majorité qualifiée pour l'élection de ceux des juges de la Cour constitutionnelle et des membres du Conseil de

la magistrature qui sont désignés par le Parlement, de même que pour l'élection du procureur général.

Après l'adoption du premier avis, le Parlement de Géorgie a approuvé en deuxième lecture, le 23 juin 2017, une version modifiée du projet de constitution. Dans son second avis, la Commission regrettait que l'entrée en vigueur du système proportionnel soit reportée à octobre 2024, et constatait que le projet conservait le seuil de 5 % et l'interdiction des alliances politiques à partir de 2024. Tout en reconnaissant que certaines modifications apportées au projet précédent de constitution reprenaient certaines de ses recommandations antérieures, elle formulait de nouvelles recommandations portant sur la liste des droits fondamentaux et la justice. Elle réaffirmait que toute réforme constitutionnelle majeure doit s'appuyer sur le consensus le plus large possible. Et elle se félicitait de la volonté manifestée par les autorités d'apporter certaines autres modifications visant à la conformité avec ses recommandations.

Le Parlement géorgien a adopté, le 26 septembre 2017, le projet révisé de Constitution en troisième lecture. Le 10 octobre, le Président de la République a mis son veto à la loi constitutionnelle, en demandant l'adoption d'un système électoral entièrement proportionnel pour 2020, l'abolition du système de prime, et l'autorisation des alliances électorales. Le 13 octobre, le Parlement a fait échec au veto présidentiel par 117 voix et adopté la révision constitutionnelle. La Constitution révisée devrait entrer en vigueur en 2018.

Kazakhstan

Projet de révision de la Constitution

À la demande de l'administration présidentielle de la République du Kazakhstan, la Commission a adopté un avis sur des projets de modification de la Constitution de la République du Kazakhstan (CDL-AD(2017)010). Pour plus ample information, se reporter à la section V (coopération avec les pays voisins du Conseil de l'Europe et au-delà).

République de Moldova

Pouvoir présidentiel de dissolution du Parlement

L'avis sur la proposition du Président de la République d'étendre les pouvoirs du Président en matière de dissolution du Parlement (CDL-AD(2017)014) a été préparé à la demande du Président de la République de Moldova. La proposition du Président visait à compléter la Constitution pour élargir ses pouvoirs de dissolution du Parlement, et à ajouter cinq nouveaux motifs de dissolution, dont certains lui donneraient un pouvoir pratiquement discrétionnaire de dissolution.

La Commission a observé que la République de Moldova avait restauré en 2016 l'élection du Président



La Secrétaire adjointe de la Commission de Venise Mme Simona Granata-Menghini et le Président de la République de Moldova M. Igor Dodon, Chisinau, mai 2017

au suffrage universel, mais qu'elle restait un régime parlementaire, dans lequel le Président n'est pas le chef de l'exécutif. L'étude comparée des systèmes révèle que dans un régime de ce type, le rôle du président n'est pas lié à un parti politique ; ses pouvoirs de dissolution sont le plus souvent « semi-automatiques » (c'est-à-dire applicables dans les cas prévus par la Constitution) et il ne peut les utiliser qu'en temps de crise, pour surmonter un blocage politique par un appel au peuple. L'avis passait en revue les cinq nouveaux motifs de dissolution et, à une exception près, recommandait de les abandonner et de s'en tenir aux strictes limites imposées à la discrétion du Président en matière de dissolution. La Commission observait aussi que le « référendum constitutionnel consultatif » proposé par le Président avait un fondement mal défini dans la Constitution et la loi.

Plus tard dans l'année, la Cour constitutionnelle moldave a décidé que le « référendum constitutionnel consultatif » proposé par le Président était anticonstitutionnel, sur le plan formel comme matériel, et le référendum n'a pas eu lieu.

Espagne

Le Président de la Commission a reçu le 30 mai 2017 de M. Carles Puigdemont, alors Président du gouvernement de Catalogne (Espagne), une lettre relative à l'éventualité d'un référendum d'autodétermination de la Catalogne, accompagnée d'un exemplaire de la Résolution 122/XI adoptée par le Parlement catalan le 18 mai 2017. Dans sa réponse du 2 juin 2017, le Président de la Commission, M. Gianni Buquicchio, a indiqué que le référendum et même la coopération avec la Commission nécessitaient l'accord des autorités espagnoles. Il a par ailleurs rappelé que la Commission de Venise avait toujours insisté dans ses travaux sur le fait que tout référendum doit pleinement respecter la constitution et la législation nationales.

Turquie

Transformation du régime politique en république superprésidentielle

À la suite du coup d'État avorté de 2016, et pendant l'état d'urgence, le Parlement turc a adopté des modifications de la Constitution qui instaurent un régime présidentiel en Turquie. Ces modifications ont ensuite été approuvées par référendum.

À la demande de la Commission de suivi de l'APCE, la Commission de Venise a adopté un avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017 (CDL-AD(2017)005).

Ces modifications prévoient que le Président perdrait sa neutralité pour devenir le chef d'un parti ; il nommerait et révoquerait à sa volonté les ministres, les vice-présidents et autres hauts responsables. Il pourrait aussi dissoudre le Parlement pour quelque raison que ce soit, ce qui entraînerait sa réélection anticipée ; mais le système perdrait ainsi un frein essentiel aux pouvoirs présidentiels, du fait que le nouveau Parlement et le Président viendraient du même horizon politique. Le Président serait habilité à émettre des décrets présidentiels dans tous les domaines touchant aux compétences exécutives, sauf ceux que la Constitution réserve à la législation, et à opposer son veto aux lois ; le Parlement ne pourrait ensuite passer outre à ce veto qu'à la majorité absolue du nombre total de députés. Le Président serait aussi habilité à déclarer l'état d'urgence, pendant lequel il pourrait prendre des décrets présidentiels sans aucune restriction. De tels pouvoirs présidentiels devraient normalement être contrebalancés par une justice extrêmement forte et indépendante. Cependant, les pouvoirs présidentiels seraient aussi accrus à l'égard de cette dernière : il nommerait presque la moitié des membres du Conseil supérieur de la magistrature, ce qui lui donnerait la maîtrise des nominations, des transferts, des sanctions disciplinaires et de la révocation des juges et des procureurs.

L'avis concluait que le système présidentiel proposé concentrait des pouvoirs excessifs dans les mains du Président, érodait le contrôle parlementaire de ces pouvoirs, et affaiblissait davantage encore la justice.

L'autonomie locale en période d'état d'urgence

Dans son avis de 2016, la Commission de Venise avait conclu qu'en promulguant des décrets-lois d'urgence, le gouvernement avait interprété ses pouvoirs extraordinaires de manière trop large et adopté des mesures allant au-delà de ce que permettent la Constitution turque et le droit international.

Les dispositions du décret-loi n° 614 relatives à l'exercice de la démocratie locale suscitaient les mêmes inquiétudes, pour ce qui est du respect des règles de procédure et matérielles relatives à l'état d'urgence et



Échange de vues avec les autorités turques sur des amendements constitutionnels, Ankara, février 2017

de leur compatibilité avec les obligations contractées par la Turquie au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale. L'avis (CDL-AD(2017)021) demandé par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe répétait que seules devaient être prises les mesures extraordinaires qu'appelle la menace justifiant la déclaration de l'état d'urgence, et que leur durée devait être limitée à celle de ce dernier.

Le décret-loi avait modifié la loi sur les communes, qui habilitait à présent les autorités centrales à désigner des maires, des adjoints et des conseillers municipaux non élus, et à exercer sans contrôle juridictionnel un contrôle discrétionnaire sur le fonctionnement des municipalités concernées. Cela faisait apparaître des problèmes de nécessité et de proportionnalité. Il était particulièrement inquiétant que la législation d'urgence, non limitée à la durée de l'état d'urgence, altère la nature même du système turc d'autonomie locale, fondé sur l'élection des autorités locales par la population locale.

La Commission recommandait que soient abrogées les dispositions permettant de nommer des administrateurs à des fonctions d'élus locaux, lorsque cela n'est pas strictement nécessaire par l'état d'urgence, que la durée de validité des nouvelles règles n'aille pas au-delà de l'état d'urgence, que toute mesure permanente affectant la démocratie locale soit prise selon le régime des lois et procédures ordinaires et dûment examinée par le Parlement, qu'il existe un contrôle juridictionnel approprié des mesures prises par les gouverneurs dans les communes lorsque des pouvoirs spéciaux sont créés à ce niveau, et que soient mis en place des cadres adéquats de réintégration des élus locaux suspendus ou révoqués.

Ukraine

Avis sur le projet de loi portant modification des règles de procédure et de l'organisation interne de la Verkhovna Rada d'Ukraine (CDL-AD(2017)026)

M. Andriy Parubiy, Président du Parlement ukrainien, a demandé, le 28 février 2017, un avis sur le projet de loi portant modification des règles de procédure

et de l'organisation interne de la *Verkhovna Rada*. Le texte soumis visait à mettre les règles de procédure existantes en conformité avec l'actuelle Constitution ukrainienne, et à rendre la *Verkhovna Rada* plus efficace. Le projet a été évalué à la lumière des normes européennes existantes et des bonnes pratiques observées chez d'autres États membres.

L'avis abordait quatre points : le respect du principe de la séparation des pouvoirs ; la nature du texte régissant les procédures parlementaires ; le rôle de la coalition dans les procédures parlementaires ; et la question du mandat impératif (par opposition à représentatif). Tout en reconnaissant que le projet de loi reflétait les dispositions de la Constitution, l'avis recommandait que les règles de procédure soient adoptées par acte interne du Parlement, que le texte contienne des procédures spécifiques visant à minimiser les effets indésirables de l'article 81 de la Constitution (qui prévoit la possibilité pour un parti politique de révoquer le mandat d'un député), et que les règles de formation des coalitions soient revues. Il pourrait aussi être bon de reprendre certaines dispositions du texte examiné relatives à la nomination de hauts responsables et aux pouvoirs du président du Parlement.

Cet avis a été adopté à la session plénière d'octobre. Il rendait hommage à l'excellente qualité du dialogue entre les rapporteurs de la Commission et les représentants de la *Rada*, et exprimait l'espoir que la coopération entre la Commission de Venise et l'Ukraine sur la réforme du Parlement se poursuivrait en 2018.

Venezuela

Légitimité de l'Assemblée nationale constituante

À la demande du Secrétaire général de l'Organisation des États américains, la Commission de Venise a préparé un avis préliminaire, qu'elle a ultérieurement adopté (CDL-AD(2017)024), sur des questions de droit soulevées par le décret du Président Nicolas Maduro du 23 mai 2017 convoquant l'élection d'une Assemblée constituante nationale au Venezuela. L'avis devait dire si la Constitution habilite le Président du Venezuela à former une assemblée constituante, et s'il peut fixer par décret les règles d'élection de ses membres.

À la première question, l'avis répondait qu'à la lumière de la formulation des dispositions afférentes de la Constitution, compte tenu de l'expérience constitutionnelle antérieure du Venezuela, et en l'absence d'arguments péremptoires démontrant le contraire, la convocation d'une assemblée constituante ne pouvait être décidée que par le peuple vénézuélien lui-même, par référendum.

À la seconde question, la Commission a répondu que, conformément au principe de l'État de droit, et comme le prévoit la Constitution du Venezuela, le pouvoir de



Le Secrétaire Générale de l'OEA M. Luis Almagro annonce la demande d'avis de la Commission de Venise sur la légitimité de l'Assemblée nationale constituante du Venezuela

fixer les règles d'élection d'une assemblée constituante nationale appartient à la seule Assemblée nationale, qui doit adopter un texte législatif spécifique à ce sujet.

L'avis indiquait aussi que les règles électorales fixées dans le décret présidentiel violaient le principe démocratique de l'égalité de la force électorale en se fondant sur la représentation territoriale, et que la règle de représentation sectorielle constituait une violation flagrante du principe démocratique d'égalité de décompte. Enfin, les expériences faites dans d'autres contextes conduisaient à penser que le nombre des membres de l'assemblée constituante nationale était excessif et empêcherait l'assemblée d'avoir des débats féconds, d'arriver à un consensus et de terminer ses travaux dans un délai raisonnable.

Droits fondamentaux

Arménie

Suivi de l'avis sur le projet de loi constitutionnelle relative au Défenseur des droits de l'homme d'Arménie (CDL-AD(2016)033)

L'Assemblée nationale d'Arménie a adopté, le 16 décembre 2016, la loi constitutionnelle sur le Défenseur des droits de l'homme.

La Commission a été informée à sa session de mars 2017 que la plupart de ses recommandations avaient été reprises, notamment : la distinction entre les fonctions du médiateur liées à la défense des droits et celles du mécanisme national de prévention visé dans le Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture ; la possibilité d'une présence régionale du Défenseur des droits de l'homme pour garantir un accès effectif à la protection des droits de l'homme dans le pays ; de claires dispositions sur l'immunité des moyens de communication utilisés par le Défenseur et son personnel, et sur la révocation anticipée du titulaire de la fonction ; la présentation au Parlement et la publication du rapport d'activité du Défenseur.

Hongrie

Avis concernant le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger (CDL-AD(2017)015)

La Commission a adopté en juin 2017, à la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, un avis sur le projet de loi hongrois sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger

(CDL-AD(2017)015). Un avis préliminaire a été préparé par les rapporteurs et envoyé aux autorités hongroises le 2 juin 2017. Le Parlement hongrois a adopté la loi le 13 juin 2017 avec certaines modifications.

La Commission de Venise a reconnu qu'il était légitime de chercher à assurer la transparence des organisations de la société civile afin de prévenir une quelconque influence politique étrangère inappropriée, et que le texte pourrait aussi contribuer à la lutte contre le blanchiment de fonds et le financement du terrorisme.

Cependant, avait-elle estimé, ces buts légitimes ne doivent pas servir de prétextes pour contrôler les ONG ou les restreindre dans l'accomplissement de leurs activités légitimes. Elle avait en particulier jugé que le délai de trois ans pendant lequel une organisation ne peut recevoir aucun financement étranger pour être admise à entamer une procédure de radiation du registre des organisations à financement étranger était trop long, et qu'un délai d'un an suffirait; que les données figurant dans le registre et rendues publiques devraient se limiter aux principaux donateurs; et que l'obligation faite aux organisations concernées d'indiquer, dans tous leurs produits de presse et leurs publications, qu'elles reçoivent de l'aide de l'étranger était excessive et devait être supprimée. La Commission a recommandé également de mentionner expressément dans le projet le principe de proportionnalité concernant les sanctions, et donc de supprimer la sanction de dissolution pour violation des obligations prévues dans le projet. L'exclusion d'un certain nombre d'associations et d'organisations du champ d'application du projet pourrait en outre être discriminatoire, et devait donc être, soit justifiée plus clairement, soit supprimée.

Enfin, la Commission de Venise reconnaissait que certaines des modifications apportées au projet, avant son adoption le 13 juin 2017, constituaient des améliorations notables, mais ne suffisaient pas à dissiper les inquiétudes que lui inspirait le fait que la loi donnerait lieu à une ingérence disproportionnée et non nécessaire dans la liberté d'association et d'expression et le droit à la vie privée, et serait incompatible avec l'interdiction de la discrimination.

Droit à l'éducation et liberté universitaire

La loi XXV du 4 avril 2017 portant modification de la loi de 2001 sur l'enseignement supérieur national introduisait des exigences plus strictes d'accréditation et de fonctionnement des universités étrangères en Hongrie. Les nouvelles règles avaient un impact particulier sur le fonctionnement et l'existence même de l'Université d'Europe centrale (*Central European University, CEU*), un établissement réputé qui opérait dans des conditions régulières en Hongrie depuis de nombreuses années.

Dans son avis (CDL-AD(2017)022) préparé à la demande de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise a reconnu que, faute de normes européennes en la matière, il appartient à chaque État de définir le cadre réglementaire le plus approprié applicable aux universités étrangères sur son territoire. Mais la mise en place de règles plus contraignantes, sans qu'elles soient solidement justifiées, semblait poser un grave problème du point de vue de l'État de droit et des principes relatifs aux droits de l'homme. La Commission a recommandé donc d'exempter les universités, déjà en activité, de l'exigence qu'un accord international préalable soit conclu avec leur pays d'origine et de l'obligation d'avoir un campus dans ce dernier; de supprimer les contraintes de nom et les nouvelles restrictions sur la coopération en matière de programmes; et d'appliquer avec souplesse et de façon non discriminatoire les nouvelles exigences en matière d'octroi de permis de travail. Elle a, en outre, recommandé d'assouplir les délais de mise en œuvre, pour assurer le succès des négociations en cours et permettre aux universités concernées de prendre les mesures nécessaires pour se mettre en conformité avec la nouvelle réglementation.

La Commission a ensuite été informée que le Parlement hongrois avait modifié le 17 octobre 2017 la loi de 2017 sur l'enseignement supérieur en reportant au 1^{er} janvier 2019 le délai accordé aux universités étrangères opérant dans le pays pour se mettre en conformité avec les nouvelles exigences.

République de Moldova

Cadre juridique de fonctionnement de l'institution du médiateur

La Commission s'est félicitée en 2015 de l'adoption en 2014 d'un nouveau cadre juridique de fonctionnement de l'Avocat du peuple (médiateur) de la République de Moldova, y voyant une avancée dans la réforme de cette institution. Depuis, et comme le recommandait la Commission de Venise, cette dernière a bénéficié d'une protection constitutionnelle à la faveur de la révision d'avril 2017, qui a introduit dans la Constitution moldave un chapitre spécial sur le statut et le rôle de l'Avocat du peuple, et a institué d'importantes garanties d'indépendance ainsi que,

comme le demandait l'avis de 2015, une exigence de majorité renforcée (deux tiers) pour la révocation du titulaire de la fonction.

En 2017, à la demande de l'Avocat du peuple, la Commission a examiné une proposition de modification de la loi sur l'Avocat du peuple visant à retirer au médiateur la formulation de la proposition de budget de son institution et à transférer cette compétence au ministère des Finances.

L'avis (CDL-AD(2017)032) rappelle que le budget de l'institution du médiateur doit garantir son indépendance et son impartialité, et que la décision budgétaire doit appartenir au Parlement. À moins que des changements plus généraux ne soient nécessités par des contraintes économiques, le gouvernement ne devrait pas avoir son mot à dire sur les propositions budgétaires du médiateur. Du fait que les modifications proposées permettraient à l'exécutif de s'immiscer dans les travaux du médiateur, la Commission a recommandé aux autorités moldaves de revenir sur leur intention de réforme.

Mesures spéciales d'investigation – le « mandat de sécurité »

La Commission s'est penchée en 2017 sur des modifications de certains textes législatifs de la République de Moldova concernant le recours à des mesures d'investigation spéciales en dehors des procédures pénales, en vertu d'un « mandat de sécurité » délivré par un juge. Ces modifications s'inscrivaient dans les efforts déployés par les autorités pour améliorer le cadre juridique de la protection de la sécurité de l'État et de la lutte contre l'extrémisme. Le dispositif proposé avait déjà été examiné par la Commission de Venise et la DGI en 2014.

L'avis de 2017 (CDL-AD(2017)009), préparé avec la DGI, a noté que certaines recommandations formulées dans l'avis de 2014 avaient été prises en compte (limite de la durée maximale d'autorisation des mesures spéciales avec renouvellement pour un maximum de deux ans, accès du procureur et du juge compétents aux renseignements secrets). Mais un certain nombre de problèmes fondamentaux n'avaient pas été réglés, notamment la nécessité pour le Service de rendre des comptes. La Commission a recommandé en particulier de définir des conditions suffisamment claires et précises d'autorisation judiciaire d'un mandat de sécurité ; de préciser les circonstances permettant de donner une autorisation d'urgence ; et de prévoir un délai raisonnable de contrôle ultérieur par le juge. En outre, il convenait de définir plus clairement, plus spécifiquement et plus étroitement les nouvelles infractions d'extrémisme, et de renforcer les garanties de respect des droits de l'homme dans la répression des activités extrémistes menées à l'aide de réseaux et de systèmes de communication électroniques.

Sachant qu'il existait des projets de loi parallèles en cours d'examen portant sur le renseignement et les questions de sécurité, la Commission a estimé qu'il était capital d'assurer la clarté et la cohérence de la législation future, sur le plan des concepts et procédures et des aspects institutionnels.

Turquie

Liberté des médias dans l'état d'urgence

À la demande de la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'APCE, la Commission de Venise a préparé un avis (CDL-AD(2017)007) sur les mesures prises par la Turquie en ce qui concerne la liberté de la presse dans le sillage du coup d'État avorté de 2016.

Il s'agissait principalement de la liquidation de nombreux médias ordonnée par décrets-lois. La mise en liquidation avait été ordonnée sans examen en l'espèce, directement par décrets-lois d'urgence, et ne s'appuyait sur aucune disposition préexistante de la loi. Les établissements étaient portés sur la liste des mises en liquidation sur la base de critères très vagues (liens avec des organisations terroristes). L'avis répétait les conclusions d'un avis antérieur de la Commission de Venise sur l'état d'urgence en Turquie, à savoir que les mesures permanentes devaient être prises dans la législation ordinaire, et que les mesures d'urgence devaient rester exceptionnelles et être liées aux motifs ayant justifié la déclaration de l'état d'urgence.

Les poursuites pénales à l'encontre de journalistes constituaient une autre source d'inquiétude. Elles s'étaient intensifiées au cours de la période d'urgence. Des journalistes avaient souvent été placés en détention provisoire sans raison suffisante, sur simple mention du contenu de leurs publications. La Commission estimait que cela ne saurait être assimilé à une appartenance à une organisation terroriste. La création en janvier 2017 d'une commission spéciale d'enquête chargée de réexaminer certaines mesures prises sous le régime d'urgence était une bonne chose, mais on pouvait douter de l'indépendance et de l'efficacité de ladite commission.

Ukraine

Droit à l'éducation des personnes appartenant à des minorités nationales

La Commission de Venise a examiné, à la demande du ministère des Affaires étrangères d'Ukraine, les dispositions relatives à la langue (article 7) de la nouvelle loi ukrainienne sur l'éducation. L'avis adopté en décembre 2017 (CDL-AD(2017)030) indiquait que la question linguistique, qui reste un point très délicat en Ukraine, appelait un arbitrage soigneux entre le but légitime de consolider le statut de langue officielle de l'ukrainien et la protection des droits linguistiques des minorités nationales d'Ukraine.



Le Président de la Commission de Venise M. Gianni Buquicchio et le Chef de bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine M. Mårten-Ehnberg à la Verkhovna Rada, Kiev, juin 2017

Aux yeux de la Commission, l'article 7 de la loi centre le système sur l'emploi obligatoire de l'ukrainien dans l'éducation, ce qui permet de réduire sensiblement l'envergure de l'éducation dans les langues des minorités, notamment dans le secondaire. De plus, le traitement moins favorable des langues des minorités qui ne sont pas des langues officielles de l'UE, en particulier le russe, suscite des problèmes de discrimination (l'article 7 prévoit que ces langues ne peuvent être utilisées dans l'enseignement qu'au niveau préscolaire et primaire).

La Commission a jugé qu'une solution convenable serait de remplacer l'article 7 par une disposition plus équilibrée, éliminant le problème du traitement discriminatoire des langues minoritaires non reconnues dans l'UE. Comme disposition-cadre, l'article 7 pourrait en même temps ouvrir des possibilités d'interprétation et d'application plus équilibrées, et les autorités ukrainiennes ont déclaré vouloir mettre en place des solutions plus équilibrées dans la future loi sur l'enseignement secondaire général.

L'avis recommandait ainsi, en évoquant la future loi sur l'enseignement secondaire général, de garantir une proportion suffisante d'enseignements en langues minoritaires dans l'enseignement primaire et secondaire, en plus de l'enseignement de la langue officielle, et d'améliorer en parallèle la qualité de l'enseignement de la langue officielle; de prévoir davantage de temps pour une réforme graduelle; d'exempter les écoles privées des nouvelles exigences linguistiques; d'instaurer dans la mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'éducation un nouveau dialogue avec les représentants des minorités et toutes les parties intéressées; de veiller à ce que l'application des nouvelles règles ne compromette pas la préservation du patrimoine culturel des minorités et la continuité de l'éducation dans les langues minoritaires dans les établissements traditionnels.

Justice

Arménie

Projet de code judiciaire

La Commission de Venise a adopté son avis sur le projet de code judiciaire de l'Arménie (CDL-AD(2017)019) à la demande du ministère arménien de la Justice. Le projet avait été préparé dans le sillage de la réforme constitutionnelle de 2015, sur laquelle la Commission avait porté une appréciation dans l'ensemble favorable. Dans son avis, la Commission a examiné la composition – plus équilibrée – du Conseil supérieur de la magistrature. Le Conseil des présidents de tribunaux avait été aboli, et ses pouvoirs transférés au Conseil supérieur de la magistrature, dont les présidents de tribunaux ne pouvaient pas être membres, ce qui était une bonne chose. La Commission de Venise observait que le Département de la justice pourrait rester un organe autonome remplissant des fonctions administratives pour les tribunaux du moment qu'il fonctionnait sous le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature. Certaines dispositions du projet méritaient d'être clarifiées, particulièrement les critères et méthodes d'évaluation des performances, les procédures de nomination, les codes de conduite des juges, etc. La Commission regrettait que les juges ne puissent pas contester devant la justice les décisions du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire.

Le projet a été révisé dans les mois qui ont suivi, à la lumière des recommandations de la Commission de Venise, et soumis au Parlement. Le Code adopté par ce dernier reprend bon nombre des recommandations de la Commission de Venise (à l'exception notable du droit de recours en justice dans les affaires disciplinaires).

Bulgarie

Loi relative au système judiciaire

L'avis sur la loi relative au système judiciaire de Bulgarie (CDL-AD(2017)018) a été demandé par la Commission de suivi de l'APCE. La réforme constitutionnelle de 2015 avait apporté de nombreux changements bienvenus au système judiciaire bulgare, comme la création de deux chambres distinctes au sein du Conseil supérieur de la magistrature, l'une pour les juges et l'autre pour les procureurs. Toutefois, les recommandations antérieures de la Commission de Venise n'avaient pas toutes été pleinement suivies, et d'autres changements étaient encore nécessaires.

Le projet d'avis se concentre sur trois points. Tout d'abord, les pouvoirs très étendus du procureur général au sein du système de gouvernance de la justice: les procureurs étaient subordonnés au procureur général; ils participaient aux séances plénières du Conseil supérieur de la magistrature avec le procureur

général, et pouvaient même être représentés à la chambre des juges. Les dispositifs de contrôle de l'action du procureur général étaient faibles : il était pratiquement impossible de le révoquer s'il commettait une infraction pénale, et très difficile de mettre en œuvre la procédure de destitution prévue dans la Constitution et la loi. Le projet d'avis proposait des solutions. La composition de la chambre des juges suscitait aussi des inquiétudes, dans la mesure où la plénière du Conseil supérieur de la magistrature (dans laquelle les juges étaient en nette minorité) conservait certaines fonctions importantes à l'égard des juges ; de plus, au sein de la chambre des juges elle-même, les juges élus par leurs pairs étaient en légère minorité. Le troisième point essentiel portait sur l'inspection et l'appréciation des juges. Les pouvoirs du service d'inspection étaient désormais très étendus, et recoupaient ceux du Conseil supérieur de la magistrature ; il était nécessaire de revenir sur ce point, et de créer des liens institutionnels entre le service d'inspection et le Conseil supérieur de la magistrature.

Pologne

Réforme en cours de la justice polonaise : loi sur les tribunaux ordinaires, projet de loi sur le Conseil national de la justice et projet de loi sur la Cour suprême

C'est à la demande du Président de l'APCE que la Commission de Venise a préparé et adopté son avis (CDL-AD(2017)031) sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la justice et le projet de loi portant modification de la loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires. L'avis portait sur la réforme en cours de la justice polonaise, lancée par le gouvernement en 2016. Le but déclaré de la réforme était de « démocratiser » la justice polonaise. Cette réforme fait suite à la refonte du Tribunal constitutionnel, critiquée par la Commission de Venise dans des avis antérieurs.

En ce qui concerne le projet relatif au Conseil national de la justice, l'avis souligne le risque de politisation de ce dernier. L'élection de ses membres juges par le Parlement est contraire aux normes européennes, qui voudraient qu'ils soient élus par leurs pairs. Les membres non juges représentent la composante « démocratique » des conseils de ce type. Le mode de nomination des membres juges, tel que le prévoit le projet, ne prévient pas la politisation du Conseil.

Le projet de loi sur la Cour suprême prévoit la révocation anticipée d'un grand nombre de ses juges par abaissement rétroactif de l'âge de la retraite. C'est une mesure malheureuse, qui affecte la durée de leurs fonctions et peut se traduire par une perte d'indépendance de la justice dans son ensemble, puisque les nouveaux juges seront nommés par le



Échange des vues avec les autorités polonaises sur la Loi amendée sur le ministère public, Varsovie, octobre 2017

nouveau Conseil supérieur de la magistrature (ainsi politisé). La création de deux chambres spéciales de la Cour suprême placées quelque peu au-dessus des autres fait particulièrement problème, car elle crée une hiérarchie interne au sein de la Cour. La création de la chambre des contrôles extraordinaires menace la sécurité juridique. Des juges non professionnels ne devraient pas siéger à la plus haute juridiction et trancher des questions complexes de droit. Les candidats aux fonctions de premier président de la Cour suprême proposés au Président de la République pour approbation devraient bénéficier d'un solide appui parmi leurs collègues.

La loi sur les tribunaux ordinaires (adoptée en juillet 2017) confère des pouvoirs excessifs au ministre de la Justice sur les présidents et, par ce canal, sur toute la justice, car en Pologne, les présidents de tribunaux ont des pouvoirs étendus, en particulier en ce qui concerne la gestion des affaires. Cela est d'autant plus problématique que le ministre de la Justice est en même temps procureur général. Le ministre ne devrait pas disposer de pouvoirs pratiquement illimités de nomination et de révocation des présidents de tribunaux, et ne devrait pas pouvoir à lui seul les sanctionner : la justice devrait être convenablement associée aux décisions de ce type.

La Commission de Venise a conclu que la réforme en cours menace gravement l'indépendance de la justice. Malgré cette critique, et sans tenir compte des recommandations de la Commission, le Parlement a adopté et le Président de la République promulgué les deux projets en décembre 2017, moyennant quelques modifications.

Avis relatif au projet de loi sur le bureau du procureur

La fusion des fonctions de procureur général et de ministre de la Justice représentait l'aspect majeur du nouveau ministère public créé par la loi de 2016 sur le ministère public, à contre-courant du modèle adopté en 2009 (séparation de ces deux fonctions). L'avis (CDL-AD(2017)028) demandé par le Président

de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a examiné cette fusion à la lumière des pouvoirs accrus du procureur général/ministre de la Justice sur l'ensemble du ministère public. Le ministre pouvait intervenir directement dans les affaires, sans passer par la hiérarchie du ministère public. Il pouvait non seulement donner des ordres au procureur en chef, mais aussi exécuter lui-même tous les actes du parquet dans les affaires. Il pouvait modifier ou annuler toute décision prise par un procureur de niveau inférieur sans le consulter, et consulter toutes les informations réunies à la faveur des travaux du ministère public, puis les transmettre à toute autre personne sans contrôle.

La Commission a estimé que la fusion, ajoutée aux pouvoirs accrus que donne au ministre de la Justice/procureur général la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires (voir CDL-AD(2017)031), engendrait un réel risque d'abus et de manipulation politique du ministère public. C'est pourquoi, elle recommandait en particulier de séparer la fonction de procureur général et celle de ministre de la Justice. Elle recommandait par ailleurs que toute instruction annulant les actes d'un procureur subordonné soit dûment motivée, et que la loi dise clairement que les parties à une affaire ont accès aux instructions données par un procureur de rang supérieur. Le procureur subordonné devrait pouvoir contester la validité de l'instruction pour illégalité ou motifs infondés devant un tribunal ou un organe indépendant. Elle concluait que si la fusion entre les deux fonctions était maintenue, il devrait être exclu que le procureur général (ministre de la Justice) puisse intervenir dans des affaires, et il ne devrait pouvoir donner que des règles et directives à caractère général aux procureurs subordonnés.

Serbie



Réunion au ministère de la justice de la Serbie, Belgrade, novembre 2017

Un ancien membre de la Commission de Venise a pris part à la fin de l'année 2017, en qualité de conseiller juridique, à une série de réunions de travail des autorités serbes, à la demande du ministre de la Justice serbe. Cet appui a consisté à conseiller le ministère de la Justice dans la préparation d'une révision de la Constitution touchant à la justice.

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

Réorganisation des organes connaissant des affaires disciplinaires visant des juges

L'avis demandé par les autorités macédoniennes portait sur trois projets de loi : l'un sur l'abrogation de la loi sur le Conseil d'établissement des faits, l'autre sur des modifications apportées à la loi sur le Conseil de la magistrature, et le troisième sur des modifications apportées à la loi sur la protection des témoins (CDL-AD(2017)033). Ces projets faisaient suite à des avis adoptés en 2015 et 2016 par la Commission de Venise sur ces mêmes sujets (CDL-AD(2015)042 et CDL-AD(2016)008).

Les trois projets allaient dans la bonne direction : la dissolution du Conseil d'établissement des faits et le transfert de ses compétences au Conseil de la magistrature constituaient l'une des grandes recommandations de l'avis de 2015. Mais la réforme pouvait aussi faire apparaître de nouveaux problèmes. La question des voies de recours ouvertes aux membres et au personnel du Conseil d'établissement des faits devait être clarifiée à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière. Il convenait de préserver l'équilibre entre les membres juges et non juges dans la composition du Conseil de la magistrature, chargé d'examiner les affaires disciplinaires. L'avis formulait plusieurs recommandations à cet égard. Les quotas ethniques devaient être respectés dans la mesure du possible. Les membres du Conseil de la magistrature à l'origine d'une procédure disciplinaire ne devaient pas participer à la décision sur le fond de l'affaire. Au sein du Conseil de la magistrature, l'élection des candidats à des fonctions de juge devait tenir compte de l'évaluation de leur travail et de leurs notes d'examen. Dans le domaine de la protection des témoins, le chef de département du ministère de l'Intérieur ne devait pas être habilité à clore le programme de son propre chef, des contrôles extérieurs devaient être en place. Enfin, l'avis invitait les autorités macédoniennes à mettre en œuvre les autres recommandations formulées dans l'avis de 2015.

Ukraine

Avis relatif à la proposition de loi sur les juridictions anticorruption et à la proposition de loi portant révision de la loi sur le système judiciaire et le statut des juges (concernant l'institution d'une spécialisation obligatoire des juges chargés des infractions de corruption et des infractions connexes) (CDL-AD(2017)020)

Le Parlement ukrainien a demandé à la Commission de Venise un avis, adopté à la session d'octobre 2017, sur deux projets de loi.



Table-ronde sur le financement étranger des organisations non-gouvernementales, Venise, octobre 2017

Le premier projet visait à créer une haute cour anticorruption qui connaîtrait des affaires de grande corruption, avec une chambre d'appel spéciale au sein de la Cour suprême ; le second prévoyait que dans tous les tribunaux, des juges spécialisés entendraient toutes les affaires de corruption. Les mesures définies dans le second projet semblaient manquer de réalisme et de nécessité au regard du principal problème à résoudre, à savoir l'inefficacité du traitement des affaires de grande corruption dans les tribunaux ordinaires. Il semblait nécessaire de mettre en place en Ukraine une cour spécialisée dans la lutte contre la corruption, avec une composante internationale dans le mode de sélection des juges, eu égard à la délicatesse et à la complexité particulières des affaires de grande corruption. Il convenait en même temps de ne pas compromettre la crédibilité de la réforme en cours de la justice. Le premier projet fournissait une bonne base de création de la haute cour anticorruption, conforme aux normes du Conseil de l'Europe et de la Commission de Venise, mais plusieurs recommandations seraient à prendre en compte, en particulier en ce qui concernait la constitutionnalité du projet. Il était souhaitable que le Président de la République soumette au Parlement son propre projet de loi, reprenant les recommandations de la Commission.

Activités transnationales

Études et rapports

Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

La Commission a adopté à sa session plénière d'octobre 2017 ses observations à l'intention du Comité des Ministres en vue de la réponse de ce dernier à la Recommandation 2010 (2017) de l'Assemblée parlementaire sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle a évoqué un

certain nombre de cas dans lesquels il lui avait été demandé de s'exprimer sur des mesures générales adoptées par des États membres dans le but spécifique d'exécuter des jugements de la Cour.

Elle s'est aussi déclarée disposée à participer activement à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en aidant les membres à aligner sur les arrêts leurs projets et textes législatifs déclarés incompatibles avec la CEDH, pour prévenir de nouvelles violations. Les avis juridiques de la Commission peuvent par ailleurs aider le Comité des Ministres à déterminer si les mesures générales prises par les États membres sont suffisantes, et s'il peut clore la surveillance de l'exécution de tel ou tel arrêt ou groupe d'arrêts.

La Commission de Venise a donc invité le Conseil de l'Europe et ses États membres à mettre à profit ses compétences pour renforcer l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

Conférences organisées par la Commission

Conférence sur les interactions entre la majorité politique et l'opposition en démocratie, organisée avec la présidence de la Roumanie (Bucarest, 6 et 7 avril 2017)

Organisée par la Commission de Venise avec l'Administration présidentielle roumaine à Bucarest les 6 et 7 avril 2017, la conférence sur les interactions entre la majorité politique et l'opposition dans une démocratie était parrainée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le Président roumain. Elle devait nourrir la réflexion lancée par le Secrétaire Général, au regard de l'évolution inquiétante observée dans ce domaine ces dernières années, sur les interactions entre majorité politique et opposition, et sur les façons de les rendre plus efficaces et plus constructives.

Plus d'une centaine de participants, parmi lesquels de hauts représentants du Conseil de l'Europe (la Secrétaire Générale adjointe, le Président de l'Assemblée parlementaire, le Président de la Commission de Venise) et le Président de la République de Roumanie, ainsi que des députés de parlements de pays membres du Conseil de l'Europe, des juges constitutionnels et des experts ont échangé sur le rôle et les responsabilités de la majorité et les façons de protéger l'opposition et ses droits, et ont partagé les leçons de l'expérience glanée dans plusieurs pays en la matière.

Table ronde sur le financement étranger des organisations non gouvernementales, Venise, 4 octobre 2017

La Commission de Venise a organisé avec l'OSCE/BIDDH une table ronde sur le financement étranger des organisations non gouvernementales le 4 octobre 2017 à Venise. Il s'agissait de passer en revue les règles juridiques en vigueur à ce sujet dans différents pays du monde, en tenant compte des pratiques en usage en Amérique latine, en Afrique et en Asie, et d'analyser les restrictions imposées au financement étranger au regard des buts légitimes poursuivis. Le but était en particulier de contribuer par ces échanges à la définition de bonnes pratiques créant un environnement

propice aux activités transnationales des ONG, compte dûment tenu des impératifs de la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent. Les informations ainsi réunies fonderont un examen des normes applicables au financement étranger des ONG dans les pays membres du Conseil de l'Europe, comme l'avait demandé le Secrétaire Général de ce dernier à la Commission de Venise.

Autres conférences et rencontres

La Commission de Venise a participé en 2017 aux rencontres ci-dessous dans le domaine des institutions démocratiques et des droits de l'homme :

- ▶ une conférence sur le cadre conventionnel du Conseil de l'Europe (Minsk, 13 et 14 décembre 2017);
- ▶ le VII^e congrès international de droit comparé (droit national et droit universel : des traditions au postmodernisme ; Moscou, 1^{er} et 2 décembre 2017).



Participants de la 4^e Conférence mondiale de la justice constitutionnelle, Vilnius, septembre 2017

III. JUSTICE CONSTITUTIONNELLE³

Avis et conférences, rencontres⁴

Mémoire *amicus curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Berlusconi c. Italie (CDL-AD(2017)025)

Ce mémoire *amicus curiae*, qui s'appuyait sur l'analyse comparée des règles applicables dans 62 pays, a montré que les procédures varient après le prononcé d'une décision de condamnation pénale. Dans la grande majorité des pays, le Parlement possède une compétence liée. Ce n'est pas le cas en Italie, où il agit rarement avant d'avoir fait intervenir la justice pénale. L'intervention du juge a pour effet important d'individualiser la sanction, ce qui garantit le respect du principe de proportionnalité. Mais comme l'a dit la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence sur la privation du droit de vote, cette intervention n'est pas nécessaire dès lors que la loi contient des critères d'application suffisamment détaillés pour prévenir une application générale, automatique et indifférenciée.

Aux yeux de la Commission de Venise, il n'est pas nécessaire que la procédure de révocation du mandat offre toutes les garanties d'une procédure pénale, car l'atteinte au droit d'être élu découle de la condamnation pénale, et non de la révocation par le Parlement en application de ladite condamnation. Les garanties procédurales requises peuvent donc rester limitées et concernent, notamment, la composition pluraliste de la commission chargée de la préparation du dossier; le caractère permanent de cette commission; le droit du parlementaire de présenter des arguments, d'être

entendu en personne par le parlement et d'être assisté par un avocat; la tenue d'une audition publique. La décision devrait dans tous les cas être publique. Il ne paraît en particulier pas nécessaire de prévoir la possibilité d'un recours devant la Cour constitutionnelle lorsqu'elle n'est pas ordinairement offerte aux députés.

L'affaire a été entendue par la Cour européenne des droits de l'homme le 22 novembre 2017.

Albanie

*Suivi du mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle relatif à la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs d'Albanie (Loi sur la réévaluation) (CDL-AD(2016)036)*

Dans son mémoire *amicus curiae* de 2016, la Commission de Venise avait examiné la compatibilité avec les normes internationales de la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (loi sur la réévaluation) adoptée par le Parlement albanais en août 2016; le texte se proposait de restaurer la confiance dans la justice en formulant des règles spécifiques de réévaluation transitoire des juges et des procureurs. La Commission de Venise observait que la décision définitive appartenait à des organes indépendants à caractère juridictionnel, ce qui apportait des garanties suffisantes contre l'ingérence du gouvernement dans le fonctionnement de la justice.

À sa session de mars 2017, la Commission a été informée que la Cour constitutionnelle a déclaré (par six voix contre deux) le 22 décembre 2016 la constitutionnalité de la loi sur la réévaluation, en s'appuyant sur son mémoire *amicus curiae*. La suspension de la loi, décidée par la Cour constitutionnelle a donc été levée, et l'élection des membres des organes de vérification a pu commencer. L'application de la loi sur la réévaluation est l'une des conditions-clé imposées par l'Union européenne dans les négociations d'adhésion de l'Albanie à l'UE.

3. Le texte complet de tous les avis adoptés est consultable sur le site internet www.venice.coe.int.

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

Tirana, 19 et 20 octobre 2017 – Conférence internationale sur l'eupéanisation du droit constitutionnel et la constitutionnalisation du droit européen : les défis à venir, organisée par la Cour constitutionnelle d'Albanie à l'occasion de son 25^e anniversaire

La rencontre a rassemblé quelque 40 participants, dont des représentants de cours constitutionnelles de 16 pays et de la Cour de justice de l'UE, ainsi que des universitaires.

La Commission de Venise y a assisté à titre de suivi d'avis antérieurs, notamment son mémoire *amicus curiae* sur la réévaluation des juges, ainsi que dans le but d'étudier des domaines de coopération avec les autorités albanaises.

Arménie

Avis relatif à la loi sur la Cour constitutionnelle arménienne (CDL-AD(2017)011)

Cet avis, demandé par Mme Arpine Hovhannisyan, ministre de la Justice d'Arménie, a été adopté par la Commission de Venise à sa session plénière de juin 2017. Le projet de loi avait été préparé à la suite de modifications apportées à la Constitution arménienne. Cette révision, adoptée en décembre 2015, portait en particulier sur l'immunité des juges, qui était réduite à une immunité purement fonctionnelle, et sur les motifs de sanctions pénales et disciplinaires introduits dans le projet de loi.

L'avis recommandait notamment que la nomination des juges soit évoquée dans le projet de loi, et que les pouvoirs étendus du président de la Cour constitutionnelle soient revus, notamment en ce qui concernait les actes normatifs issus par le président et le pouvoir de donner des ordres aux juges. L'avis recommandait également de revenir sur l'exigence de signature des décisions par tous les juges qui y avaient participé, car il peut arriver qu'un juge omette délibérément de signer ou soit malade.

La loi sur la Cour constitutionnelle a été adoptée par l'Assemblée nationale le 17 janvier 2018, mais n'a pas encore été promulguée.

Erevan, 19-21 octobre 2017 – XXII^e Conférence internationale d'Erevan sur le rôle des cours constitutionnelles dans le règlement des conflits constitutionnels

La conférence, qui portait sur le rôle des cours constitutionnelles dans le règlement des conflits constitutionnels, était organisée par la Cour constitutionnelle arménienne, la Commission de Venise et la Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie (CCOCND).

La rencontre a réuni des présidents et des juges de cours constitutionnelles et de juridictions aux

compétences équivalentes, ainsi que des universitaires de 15 pays, qui ont échangé sur le rôle de leurs cours respectives dans le règlement des conflits constitutionnels, notamment lorsqu'il s'agit des rapports entre les pouvoirs. La Vice-présidente de la Commission de Venise, Mme Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir, a mis en lumière les risques auxquels fait actuellement face la justice constitutionnelle et le rôle de la Commission de Venise dans la défense des cours constitutionnelles soumises à des pressions indues. Elle a également rappelé aux participants l'existence de la Liste des critères de l'Etat de droit préparée par la Commission de Venise, soulignant qu'il s'agit d'un précieux outil pratique reconnu par les organes statutaires du Conseil de l'Europe.

M. Igor Rogov, ancien président de la Cour constitutionnelle du Kazakhstan, a repris la présidence de la CCOCND, M. Gagik Harutyunyan, le fondateur de la CCOCND et son président depuis sa création, devant quitter la Cour constitutionnelle arménienne en mars 2018.

La rencontre était financée par le Partenariat pour une bonne gouvernance⁵ (PGG) en coopération avec la Commission de Venise, un programme financé par l'Union européenne et avec l'appui du bureau arménien du programme GIZ.

Bélarus

Minsk, 27 et 28 avril 2017 – Conférence sur le rôle des organes de contrôle de la constitutionnalité pour garantir l'Etat de droit dans l'élaboration et l'application des lois

La conférence a attiré une quarantaine de participants. Elle a été ouverte par M. Petr Miklashevich, Président de la Cour constitutionnelle du Bélarus, et Mme Herdis Kjerulf-Thorgeirsdottir, Vice-présidente de la Commission de Venise.

Les présentations ont évoqué un certain nombre de problèmes auxquels font face les États dans une situation de « turbulence constitutionnelle » : lorsque la constitution nationale est profondément modifiée, ou à l'adoption d'une nouvelle constitution. Ce sont des moments cruciaux dans n'importe quel pays, et il convient de les traverser rapidement pour arriver à la stabilité – l'une des grandes composantes de l'Etat de droit. Il a également été question du fait que la création d'un environnement propice à l'Etat de droit appelle le développement de la responsabilité sociale (ou collective), à savoir que les citoyens n'ont pas que des droits, mais aussi des obligations.

La conférence a été organisée par la Cour constitutionnelle du Bélarus, et financée par la Commission

5. Cadre de coopération programmatique pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République de Moldova, l'Ukraine et le Bélarus jusqu'au mois d'avril 2017.



Participants de la Conférence sur les organes de contrôle de la constitutionnalité et l'état de droit, Minsk, avril 2017

de Venise au titre du programme conjoint du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne *Partenariat pour une bonne gouvernance* conclu avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République de Moldova, l'Ukraine et le Bélarus – renforcer la justice constitutionnelle.

Bosnie-Herzégovine

Suivi du mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine sur le mode d'élection à la Chambre des peuples du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (CDL-AD(2016)024)

Il avait été demandé à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine de se prononcer sur la compatibilité du mode d'élection des délégués à la Chambre des peuples du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine avec les principes qui fondent le patrimoine électoral européen, compte tenu des particularités de la situation constitutionnelle et de la décision de la Cour constitutionnelle sur les peuples constitutifs.

À sa session de mars 2017, la Commission a été informée que la Cour constitutionnelle avait prononcé le 1^{er} décembre 2016 sa décision en évoquant le mémoire *amicus curiae* de la Commission de Venise, dont elle avait suivi certaines recommandations.

La Cour a dit que certaines dispositions de la loi électorale n'étaient pas conformes à la Constitution de Bosnie-Herzégovine du fait qu'elles impliquaient que le droit de participation aux décisions démocratiques exercé par la représentation politique légitime ne se fonderait pas sur l'élection démocratique de délégués à la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-Herzégovine par le peuple constitutif – lui-même représenté par ces délégués, et dont les intérêts sont défendus par ces délégués.

La Cour constitutionnelle a donc estimé que ces dispositions étaient contraires au principe du statut constitutif des peuples, à savoir le principe d'égalité de tous les peuples constitutifs.

France

Strasbourg, France, 9-11 octobre 2017 – Visite officielle d'une délégation de la Cour constitutionnelle de Jordanie

Une délégation de la Cour constitutionnelle jordanienne s'est rendue en visite d'étude à Strasbourg, où elle s'est entretenue avec la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe et les directeurs de plusieurs directions du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise, des juges de la Cour européenne des droits de l'homme et une délégation de députés jordaniens qui assistaient à une session de l'APCE, ainsi qu'avec le rapporteur de l'APCE sur l'évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement de Jordanie.

La visite était organisée par la Commission de Venise et financée par l'Union européenne dans le cadre du programme *Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le sud de la Méditerranée*.

Géorgie

Suivi de l'avis sur les modifications de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle et de la loi sur les procédures constitutionnelles de Géorgie (CDL-AD(2016)017)

La Commission de Venise a préparé en mai 2016 un avis préliminaire sur des modifications apportées à la législation sur la Cour constitutionnelle de Géorgie et adoptées par le Parlement, mais qui n'avaient pas encore été promulguées par le Président. Ce dernier n'avait que dix jours pour faire le cas échéant usage de son veto.

La Commission s'était félicitée d'un certain nombre d'améliorations. Elle avait toutefois critiqué plusieurs dispositions qui auraient empêché la Cour constitutionnelle de s'acquitter effectivement de ses missions constitutionnelles, notamment : la limitation des pouvoirs des juges dans les trois derniers mois de leurs fonctions ; les dispositions sur le quorum en plénière et le nombre de juges nécessaire à la prise d'une décision en plénière ; la possibilité pour un juge de renvoyer une affaire d'une chambre à la plénière,

combinée aux règles empêchant la plénière de rejeter aisément une telle demande.

Le Président a opposé son veto en se fondant sur l'avis préliminaire et proposé des changements, qui ont été acceptés par le Parlement. Après la promulgation du texte modifié, un groupe de députés et une ONG ont contesté les dispositions restantes devant la Cour constitutionnelle.

À sa session de juin 2017, la Commission a été informée que la Cour constitutionnelle s'était prononcée le 29 décembre 2016. S'appuyant sur l'avis de la Commission, la Cour avait déclaré plusieurs de ces dispositions inconstitutionnelles, notamment : l'exigence d'un minimum de six voix sur neuf en faveur d'une décision en plénière, le quorum de sept juges étant toutefois constitutionnel pour les affaires à caractère électoral ; la stricte limitation de la durée des fonctions des juges, susceptible de laisser des sièges vacants si de nouveaux juges n'étaient pas nommés en temps utile ; l'exigence (supprimée) de majorité qualifiée pour le rejet de la demande de renvoi devant la chambre plénière, même si la règle permettant à un juge de renvoyer une affaire devant la plénière avait été déclarée constitutionnelle ; et la règle (également annulée) imposant que même dans les affaires de chambre, seule la chambre plénière puisse adopter des mesures conservatoires.

République de Moldova

Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur la responsabilité pénale des juges (CDL-AD(2017)002)

Ce mémoire *amicus curiae* demandé par M. Alexandru Tănase, président de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, a été adopté par la Commission à sa session plénière de mars 2017.

La Cour suprême de la République de Moldova avait demandé à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la constitutionnalité de l'article 307 du Code pénal (sentence, décision, arrêt ou jugement contraire à la loi). Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle avait transmis à la Commission de Venise plusieurs questions relatives à la possibilité ou à l'impossibilité pour un juge de faire l'objet de poursuites pénales quand l'une de ses décisions est annulée par une juridiction supérieure.

Le mémoire concluait qu'il était nécessaire de trouver un équilibre entre l'immunité des juges, qui permet de les protéger contre les pressions indues et les abus de pouvoir de l'État ou d'autres personnes (immunité fonctionnelle), et le fait qu'un juge n'est pas au-dessus des lois (obligation de rendre des comptes). Seuls les manquements intentionnels, impliquant un abus délibéré ou – de manière défendable – une négligence répétée, grave ou grossière, devaient pouvoir donner



Le Président Buquicchio ouvre la Conférence sur l'évolution du contrôle constitutionnel en Europe, Chisinau, mars 2017

lieu à des actions et à des sanctions disciplinaires et engager la responsabilité pénale ou civile. Il en découlait que pour que la responsabilité personnelle d'un juge soit engagée au titre de ses décisions, il ne suffit pas d'invoquer l'annulation de ses décisions par une juridiction de degré supérieur.

La Commission de Venise a été informée que la Cour constitutionnelle de la République de Moldova avait tranché le 28 mars 2017 sur l'article 307 du Code pénal. Elle avait suivi la plupart des recommandations de la Commission de Venise pour dire que l'article 307 n'était constitutionnel que si les juges de tribunaux, de cour d'appel et de la Cour suprême pouvaient seulement faire l'objet de poursuites pénales pour avoir délibérément prononcé une sentence, une décision, un arrêt ou un jugement contraire à la loi.

Chisinau, 2 et 3 mars 2017 – Conférence internationale sur l'évolution du contrôle constitutionnel en Europe : les leçons de l'expérience et les défis

Cette rencontre a attiré des délégations de cours constitutionnelles et de juridictions aux compétences équivalentes de 22 pays.

Les débats ont notamment porté sur l'essor du contrôle constitutionnel en Europe, l'évolution de la juridiction des cours constitutionnelles (nouvelles tendances), les rapports entre les juridictions de contrôle constitutionnel et les cours européennes et internationales.

La conférence avait été organisée par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova avec la Commission de Venise, dans le contexte du programme conjoint du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne Partenariat de bonne gouvernance pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République de Moldova, l'Ukraine et le Bélarus – renforcer la justice constitutionnelle.

Pologne

Suivi de l'avis sur les amendements à la loi relative au Tribunal constitutionnel de Pologne (CDL-AD(2016)026)

La Commission de l'Union européenne avait adopté une recommandation complémentaire sur l'état de

droit, qui demandait notamment à la Pologne de veiller à ce que toute réforme de la loi relative au Tribunal constitutionnel respecte les décisions du Tribunal constitutionnel, tienne pleinement compte de l'avis de la Commission de Venise et veille à ce que l'efficacité du Tribunal constitutionnel en tant que garant de la Constitution, ne soit pas compromise.

Mais la crise constitutionnelle n'a pas été résolue. La nouvelle législation promulguée le lendemain de la fin des fonctions du président du Tribunal ne portait plus sur les procédures du Tribunal, mais sur sa présidence ; elle prévoyait que l'assemblée générale du Tribunal chargée d'élire les candidats aux fonctions de président du Tribunal ne serait pas présidée par le vice-président, qui possède un mandat constitutionnel, mais par un président en exercice : le juge ayant le plus d'ancienneté dans la justice en général. Et il s'est trouvé que cette personne était un juge récemment nommé.

Le nouveau texte autorisait l'élection des candidats à la présidence du Tribunal à une minorité de juges, à contre-courant de la jurisprudence du Tribunal. La présidente en exercice, nommée le 20 décembre 2016 présidente permanente du Tribunal par le Président de la République, n'avait en fait été désignée que par une minorité de juges. Elle avait inclus dans le Tribunal des « juges de décembre », élus sur une base juridique déclarée inconstitutionnelle par le Tribunal. Le nouveau président avait aussi obligé le vice-président à prendre des vacances immédiates, ce qui avait affecté la majorité des voix au sein du Tribunal.

Agissant en qualité de procureur général, le ministre de la Justice avait contesté l'élection de trois juges nommés en 2010. Le 16 janvier 2017, le Président de la Commission de Venise a exprimé les inquiétudes que lui inspirait la détérioration de la situation du Tribunal (<http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2352>).

En parallèle, le procureur général a également contesté l'élection du président de la Cour suprême, qui avait soutenu le Tribunal constitutionnel et avait pris position contre une réforme de la justice accusée de restreindre gravement l'indépendance des tribunaux ordinaires.

Roumanie

Bucarest, 24-25 mai 2017 – Conférence internationale « Un quart de siècle de constitutionnalisme » organisée par la Cour constitutionnelle de Roumanie à l'occasion de son 25^e anniversaire

Des délégations de cours constitutionnelles et de juridictions aux compétences équivalentes de 23 pays ont participé à cette rencontre. Les débats ont porté sur ce qui constitue une ingérence dans le fonctionnement

de la justice, les revirements de jurisprudence constitutionnelle et l'évolution de la technique d'interprétation des normes.

Fédération de Russie

Suivi de l'avis final sur les amendements de la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie (CDL-AD(2016)016)

Cet avis a été adopté par la Commission de Venise à sa session plénière de juin 2016, après la première décision prononcée par la Cour constitutionnelle russe (en l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie*) sous le régime modifié. La Cour avait adopté une attitude constructive qui mérite d'être appréciée, en interprétant la loi comme ne s'opposant pas à l'application de mesures d'exécution, même si la décision était considérée comme non exécutoire. Or la recommandation de la Cour constitutionnelle n'avait valeur impérative ni pour le législateur fédéral ni pour le gouvernement. La Commission de Venise avait recommandé à plusieurs reprises de modifier la loi sur la Cour constitutionnelle, notamment pour faire en sorte que cette dernière n'ait pas à se prononcer sur l'ensemble de l'exécution d'une décision internationale, mais uniquement à évaluer la constitutionnalité d'une mesure d'exécution particulière. La Commission a expliqué que, puisque la satisfaction équitable ne posait pas de problème constitutionnel, elle ne devait pas être soumise à la Cour constitutionnelle. Il convenait de supprimer la disposition disant qu'aucune mesure d'exécution ne saurait être prise dès lors que la Cour constitutionnelle avait dit que l'exécution d'une décision serait inconstitutionnelle.

La Cour constitutionnelle a ensuite été saisie du problème de la satisfaction équitable dans l'affaire Yukos, dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme avait conclu à des irrégularités dans le recouvrement des pénalités et des redressements auprès de la société Yukos en raison de l'application rétroactive de la loi.

Dans son arrêt du 19 janvier 2017, la Cour constitutionnelle russe a dit que la société Yukos avait délibérément et sans scrupule pratiqué l'évasion fiscale, ce que la Cour européenne des droits de l'homme avait reconnu. Le fait pour la Russie de devoir verser aux actionnaires des montants sans précédent, ainsi que l'ordonnait la Cour européenne des droits de l'homme, alors que l'État n'avait pas bénéficié dans son budget des versements fiscaux considérables dont il avait besoin pour s'acquitter de ses obligations à l'égard de la population russe, va à l'encontre des principes constitutionnels d'égalité et de justice. La Cour constitutionnelle a donc déclaré l'exécution de l'arrêt Yukos incompatible avec la Constitution russe.

**Moscou, 3 et 4 février 2017 –
Concours de plaidoirie sur la justice
constitutionnelle (« Thémis de cristal »)**

L'Institut de droit et de politique publique a organisé, sous les auspices de l'Association des avocats de Russie et avec l'aide de la Commission de Venise, le sixième concours panrusse de plaidoirie ouvert aux équipes d'étudiants des facultés de droit russes (prix de la déesse de cristal de la justice, Thémis de cristal). La cour examinait cette année une affaire baptisée « la petite entreprise à n'importe quel prix ou l'affaire des jardins du paradis ». Seize équipes se sont affrontées. Contrairement à ce qui s'était passé dans les éditions précédentes, huit équipes (au lieu de quatre) ont pu cette année arriver jusqu'en quart de finale. Le grand prix de la Thémis de cristal a été remporté par les étudiants de l'Université publique de droit de l'Oural.

**Saint-Pétersbourg, 16 mai 2017 – Conférence
internationale sur la justice constitutionnelle :
doctrine et pratiques, accueillie par la Cour
constitutionnelle de la Fédération de Russie
pour marquer l'ouverture du VII^e Forum
juridique international de Saint-Pétersbourg**

Des délégations de cours constitutionnelles et de juridictions à compétences équivalentes de 36 pays ont participé à cette rencontre.

Slovaquie

**Avis sur des questions liées à la nomination
des juges à la Cour constitutionnelle
de Slovaquie (CDL-AD(2017)001)**

Cet avis, demandé par le Président slovaque, a été adopté par la Commission de Venise à sa session plénière de mars 2017.

Le Président de la République slovaque avait refusé de nommer sept des huit juges candidats à la Cour constitutionnelle, considérant qu'ils ne répondaient pas aux exigences de qualification professionnelle. Seul un des postes vacants avait été pourvu ; la Cour fonctionnait ainsi avec 10 juges sur 13, ce qui allongeait les procédures.

Dans sa demande d'avis, le Président slovaque demandait si l'interprétation n° 4/2012 de la Cour constitutionnelle relative à la nomination du procureur général s'appliquait aussi à la nomination des juges de la Cour constitutionnelle.

C'était un avis particulièrement délicat du fait que la Commission devait se prononcer sur des questions de faits et de procédure nationale. Une réponse aurait fait de la Commission une quatrième instance. Dans son avis, la Commission a refusé de jouer ce rôle, et notamment de dire s'il y avait une différence entre l'exposé oral de la conclusion et le raisonnement écrit d'une décision de la Cour constitutionnelle.

L'avis recommandait que la décision de la Cour ne soit prononcée qu'une fois le document écrit disponible. Les sénats (chambres) de la Cour constitutionnelle devaient pouvoir renvoyer en plénière une affaire revêtant une importance constitutionnelle majeure. L'avis recommandait aussi que le Président de la République slovaque ou ses représentants participent activement à la procédure parlementaire d'évaluation des candidats, ce qui éviterait une deuxième procédure de sélection. Il était également recommandé d'introduire une exigence de majorité qualifiée du Parlement pour l'élection des juges candidats, et que la modification de la Constitution correspondante mette aussi en place des mécanismes antiblocage appropriés.

Le 6 décembre 2017, la première chambre (I. ÚS 575/2016) a conclu que le Président avait porté atteinte au droit fondamental des candidats de se présenter à des fonctions électives : le Président devait revenir sur l'affaire et prendre une nouvelle décision en nommant trois juges de la Cour constitutionnelle de la République slovaque parmi le nombre suffisant de candidats proposés par le Conseil national de la République slovaque.

En décembre 2017, le Président a nommé trois juges. L'avis recommandait aussi de modifier la Constitution pour introduire une exigence de majorité qualifiée (et un mécanisme antiblocage) pour l'élection des juges de la Cour constitutionnelle ; de faire participer activement le Président à la procédure de sélection parlementaire, de façon à prévenir de nouveaux rejets ; d'ouvrir la possibilité pour une chambre de transférer la juridiction à la chambre plénière de la Cour constitutionnelle, et pour cette dernière, de ne prononcer sa décision qu'une fois que l'arrêt était disponible par écrit. Le récent arrêt de la première chambre a suivi cette recommandation.

Espagne

**Avis sur des modifications de la loi
organique sur la Cour constitutionnelle
d'Espagne (CDL-AD(2017)003)**

Cet avis, demandé par le Président de la commission de suivi de l'APCE, M. Stefan Schennach, a été adopté par la Commission à sa session plénière de mars 2017.

L'avis a été reporté à plusieurs reprises, d'abord parce que de nouvelles élections avaient été convoquées en Espagne, puis parce que la Cour constitutionnelle examinait des recours formés contre les modifications – qui, avait expliqué le gouvernement espagnol, visaient à garantir l'exécution des décisions de la Cour constitutionnelle.

Les modifications donnaient un rôle accru à la Cour dans l'exécution de ses propres arrêts, notamment par annulation de tout acte contredisant ses propres décisions et par des astreintes coercitives renouvelables décuplées, pouvant atteindre 30 000 euros.

L'avis indiquait qu'en ce qui concerne la Convention européenne des droits de l'homme, ces astreintes équivalaient à une accusation d'infraction au sens de l'article 6 dès lors qu'il s'agissait d'individus. La Cour pouvait aussi suspendre toute autorité publique ou fonctionnaire refusant d'exécuter la décision.

Les modifications ne précisait pas clairement si des élus pouvaient être suspendus, et l'avis recommandait de mieux circonscrire le champ d'application personnel de ces dispositions. Il reconnaissait que les décisions de la Cour constitutionnelle devaient impérativement être exécutées, et que les mesures prises à cette fin étaient légitimes, mais ne devaient pas être confiées à la Cour constitutionnelle elle-même, car cela pourrait nuire à sa réputation d'arbitre impartial et de juge de la loi. Il n'existait toutefois pas de normes européennes en la matière, et les modifications ne pouvaient donc pas être considérées comme incompatibles avec quelque norme que ce soit.

En 2017, la Cour constitutionnelle d'Espagne a recouru par deux fois à ses compétences d'exécution en Catalogne. Elle a imposé des astreintes au conseiller adjoint à l'Économie du gouvernement catalan et aux membres de la commission électorale. Ces mesures ont été efficaces puisque le gouvernement catalan a révoqué la commission électorale et nommé de nouveaux membres pour superviser le référendum.

Ukraine

Suivi de l'avis sur la loi relative à la Cour constitutionnelle ukrainienne (CDL-AD(2016)034)

La Commission de Venise a adopté un avis sur le projet de loi relative à la Cour constitutionnelle – un texte élaboré dans le cadre de la mise en œuvre des modifications apportées à la Constitution dans le domaine de la justice. Elle y estimait que le projet représentait une nette avancée et qu'il était conforme aux normes européennes en matière de justice constitutionnelle. Elle se félicitait en particulier de la sélection des juges sur concours, de l'instauration du système de prestation de serment devant la Cour elle-même, de la suppression de la révocation pour parjure, de la répartition automatique des affaires entre les chambres et de l'introduction d'un recours constitutionnel (normatif). L'avis n'en contenait pas moins quelques importantes recommandations : la loi devrait fixer un nombre maximal de membres des trois comités de sélection des juges, et indiquer clairement si ces comités sont permanents ou constitués *ad hoc*. Le Président de l'Ukraine a promulgué la loi sur la Cour constitutionnelle le 13 juillet 2017. Mais le texte adopté laissait au Président et à la *Rada* (dans son règlement) le soin de décider de la composition des comités de sélection. En ce qui concerne les quotas de juges, la sélection devait être faite par le Conseil des juges, et suivie d'un vote public du Congrès des juges.

La deuxième grande recommandation portait sur la procédure à suivre lorsqu'une chambre souhaite s'écarter d'une jurisprudence antérieure. L'avis recommandait qu'elle soit tenue de se dessaisir en faveur de la Grande chambre, mais la loi adoptée se contente de lui ouvrir cette possibilité. Enfin, le projet interdisait aux personnes qui avaient eu des activités politiques dans les deux années qui avaient précédé leur candidature de se porter candidates à des fonctions de juge de la Cour constitutionnelle ; l'avis recommandait que cette restriction soit supprimée, ce qui a été fait dans le texte adopté.

Kharkiv, Ukraine, 31 mai au 4 juin 2017 – Deuxième congrès de l'Association de justice constitutionnelle des pays des régions de la Baltique et de la mer Noire (BBCJ)

La Commission de Venise a participé à cette rencontre, organisée par la Cour constitutionnelle d'Ukraine, sur le rôle des cours constitutionnelles dans la rédaction des dispositions des constitutions nationales dans le contexte des principes et normes généralement reconnus du droit international et du droit de l'UE, et des arrêts des cours internationales.

À cette occasion, l'assemblée générale de l'Association a adopté une résolution sur le même sujet prévoyant notamment l'engagement de renforcer l'Etat de droit et la primauté de la Constitution dans les activités des organes de juridiction constitutionnelle, ainsi que de promouvoir le respect du droit international et du droit de l'UE comme système juridique fondé sur des valeurs humaines et démocratiques généralement reconnues, par présomption de la compatibilité du droit international et du droit de l'UE avec les constitutions nationales moyennant application du principe de subsidiarité.

Conseil mixte de justice constitutionnelle

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

La 16^e réunion du Conseil a été accueillie par la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne à Karlsruhe les 18 et 19 mai 2017.

Au cours de cette réunion, le Conseil :

- ▶ a été informé que M. Rik Ryckeboer, agent de liaison de la Cour constitutionnelle de Belgique, prenait sa retraite et que Mme Krisztina Kovács, agent de liaison de la Cour constitutionnelle hongroise et ancienne coprésidente du Conseil, quittait la Cour ;



16^e réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle, Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, Karlsruhe, mai 2017

- ▶ a été informé qu'un ancien agent de liaison de la Cour constitutionnelle de Turquie, M. Bekir Sözen, avait été arrêté le 16 juillet 2016 à la suite du coup d'État avorté, et que selon les informations reçues par le secrétariat, il se trouvait à ce moment en isolement cellulaire; le Conseil a décidé qu'une lettre signée par ses coprésidents serait envoyée aux autorités turques, exprimant l'espoir et l'attente que son ancien membre aurait un procès équitable, pleinement respectueux des droits de la défense⁶;
- ▶ a eu des entretiens avec les représentants des groupes linguistiques et régionaux travaillant avec la Commission de Venise, 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 reçu des informations sur le Réseau des cours supérieures créé par la Cour européenne des droits de l'homme;
- ▶ a reçu des informations sur les activités et les avis de la Commission de Venise touchant à la justice constitutionnelle;
- ▶ a reçu des informations sur la coorganisation de conférences et de séminaires avec des cours constitutionnelles et des juridictions aux compétences équivalentes, et la participation à ces rencontres;
- ▶ a été informé que le document de travail du XVII^e congrès de l'Association des cours constitutionnelles européennes sur *le rôle des cours constitutionnelles dans la sauvegarde et l'application des principes constitutionnels* serait publié à la fin de l'année 2017 dans un numéro spécial du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle;

6. Les autorités turques ont répondu que le procès de M. Sözen serait équitable.

- ▶ a été informé de l'état d'avancement de l'organisation du 4^e congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle à Vilnius (Lituanie);
- ▶ a été informé que la 17^e réunion du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle serait accueillie par le Tribunal fédéral de Suisse à Lausanne en 2018, la 18^e réunion par la Cour constitutionnelle d'Italie à Rome en 2019, et la 19^e réunion par la Cour constitutionnelle de Croatie à Zagreb en 2020.

La 16^e réunion du Conseil a été suivie d'une miniconférence sur les *cours courageuses*: sécurité, xénophobie et droits fondamentaux. Les débats ont été très animés, avec neuf présentations sur des sujets divers, comme l'instrumentalisation des institutions démocratiques (« constitutionnalisme pour la décoration ») et les moyens qu'auraient les cours d'y faire échec, ou encore les rapports entre les parlements et les cours constitutionnelles, ainsi qu'entre ces dernières et les cours internationales.

Toutes les présentations de la miniconférence ont été publiées dans une brochure consultable sur www.codices.coe.int à la section « Rapports ».

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 communiquées par les cours constitutionnelles ou les juridictions équivalentes des 61 pays membres (102 si l'on compte les non-membres), des États membres associés et des 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 s'ajoutent des numéros spéciaux sur des sujets précis ou qui contiennent des descriptifs de cours et des documents fondamentaux, comme des extraits de constitutions et le texte intégral des lois sur les cours, ce qui permet au lecteur de replacer chaque jurisprudence dans son contexte. Le Bulletin doit surtout favoriser l'échange d'informations entre les cours et aider les juges à trancher des problèmes juridiques délicats qui apparaissent souvent en même temps dans plusieurs pays. Il sert aussi aux universitaires et à tous ceux qui s'intéressent à ce domaine. Les nouvelles cours constitutionnelles d'Europe centrale et orientale profitent de cette coopération et de ces échanges ainsi que des décisions prises par leurs homologues d'autres pays.

Les trois numéros ordinaires du Bulletin ont diffusé 323 décisions abrégées d'arrêts en 2017. La publication du numéro spécial du XVII^e congrès de la Conférence des cours constitutionnelles européennes sur le rôle des cours constitutionnelles dans la préservation et l'application des principes constitutionnels a dû être retardée pour des raisons d'ordre financier imprévisibles.

Forum de Venise

Le Forum de Venise est une plateforme 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* restreint permet aux cours de partager activement des informations, par exemple d'annoncer en ligne les changements intervenus dans leur composition ou leurs grandes décisions récentes, et de soumettre des demandes d'information à caractère général.

Le *Forum de Venise classique*, en accès restreint, permet aux cours de demander à leurs homologues des informations spécifiques sur la jurisprudence. En 2017, il a traité 28 demandes de droit comparé allant des frais de justice aux tatouages religieux et aux demandes d'asile, en passant par le harcèlement sexuel et les atteintes à la dignité humaine.

L'*Observatoire de la jurisprudence constitutionnelle* reflète l'image que projettent les médias en ligne des activités des cours. Comme les années précédentes, la Commission de Venise a offert à tous les membres et agents de liaison la possibilité de s'y abonner. L'Observatoire est envoyé par courrier électronique et se présente comme des dépêches d'agence et des articles de presse relatifs aux cours constitutionnelles et aux juridictions à compétences équivalentes. L'information provient de recherches sur l'internet en anglais et en français, et ne prétend 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, sur demande, ajouter toute information communiquée par la cour concernée ou retirer une alerte. L'Observatoire a envoyé en 2017 aux membres et aux agents de liaison 688 de ces courriels.

Le *Bulletin intermédiaire* permet aux agents de liaison de suivre en temps réel la progression de leurs apports au Bulletin de jurisprudence constitutionnelle à toutes les étapes de la production : relecture dans la langue d'origine (anglais ou français), contrôle du sommaire et indexation fondée sur le thesaurus 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 chacune de ces étapes.

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

Coopération régionale

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

Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)⁷

La Commission de Venise a continué d'intégrer la jurisprudence des cours membres de l'ACCPUF dans la base de données CODICES, en vertu de l'Accord de Vaduz et de son Protocole de Djibouti conclus avec l'ACCPUF.



Séminaire-conférence de l'ACCPUF sur « l'écriture des décisions », à l'occasion du son 20^e anniversaire, Paris, novembre 2017

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



Le Président de la Commission de Venise M. Gianni Buquicchio au IV^e Congrès de la Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CJCA), le Cap, avril 2017.

Une délégation de la Commission de Venise a participé au séminaire-conférence de l'ACCPUF sur « l'écriture des décisions », organisé à l'occasion du 20^e anniversaire de l'Association les 16 et 17 novembre 2017 à Paris (France). Les actes ont été publiés sur le site internet de l'ACCPUF (<https://www.accpuf.org/index.php/actualites-de-l-association/51-uncategorised/347-20e-anniversaire-de-l-accpuf-16-et-17-novembre-2017>).

L'ACCPUF a également participé à la 11^e réunion du bureau de la WCCJ le 11 mars 2017 à Venise (Italie) et à sa 12^e réunion le 11 septembre 2017 à Vilnius (Lituanie) (voir ci-dessus).

Conférence des Cours constitutionnelles européennes (CECC)⁸

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

Un document de travail a été préparé pour le XVII^e congrès de la CECC sur *le rôle des cours constitutionnelles dans la sauvegarde et l'application des principes constitutionnels*, sous forme de numéro spécial du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* – dont la publication a dû être retardée jusqu'en 2018 pour des raisons d'ordre financier imprévisibles.

Une délégation de la Commission de Venise a participé au XVII^e congrès de la CECC, organisé à Batoumi (Géorgie) du 28 juin au 1^{er} juillet 2017. Les actes sont consultables à : <http://www.confeconstco.org/en/common/home.html>.

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

La CECC a également participé à la 11^e réunion du bureau de la WCCJ à Venise (Italie) le 11 mars 2017, et à sa 12^e réunion à Vilnius (Lituanie) le 11 septembre 2017 (voir ci-dessus).

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

La coopération avec le Forum des présidents des cours constitutionnelles d'Afrique australe se fonde sur l'accord de coopération signé en 2007 à Maseru (Lesotho).

Le SACJF a participé à la 12^e réunion à Vilnius (Lituanie) le 11 septembre 2017 (voir ci-dessus).

Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie (CCCOCND)

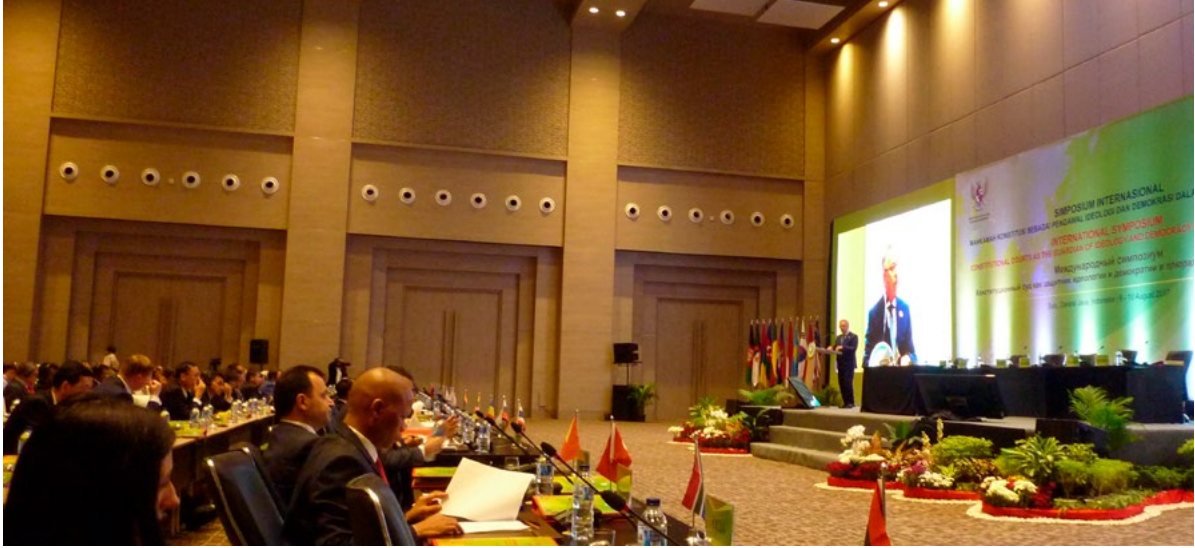
La Commission de Venise a organisé avec la Cour constitutionnelle d'Arménie la XXII^e Conférence internationale d'Erevan, en vertu de l'accord de coopération signé à Erevan en octobre 2003 avec la Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie. Consacrée au *rôle des cours constitutionnelles dans le règlement des conflits constitutionnels* (voir ci-dessus), la rencontre a eu lieu du 19 au 21 octobre 2017.

La CCCOCND a participé à la 11^e réunion du bureau de la WCCJ à Venise (Italie) le 11 mars 2017, et à sa 12^e réunion à Vilnius (Lituanie) le 11 septembre 2017 (voir ci-dessus).

Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes d'Asie (AACC)

La Commission de Venise a participé les 9 et 10 août 2017 au colloque de l'AACC sur *les cours constitutionnelles, gardiennes de la constitution, des idées fondamentales et de la démocratie dans une société plurielle* à Solo (Indonésie). Par sa présence, elle voulait multiplier ses contacts avec les cours constitutionnelles de l'AACC, inviter les membres de cette dernière à rejoindre la WCCJ et les encourager à alimenter la banque de données CODICES.

La Commission de Venise a participé du 30 octobre au 2 novembre 2017 à la conférence inaugurale du secrétariat de recherche-développement de l'AACC organisée à Séoul (République de Corée) organisée parallèlement à un colloque international sur *le constitutionnalisme en Asie : passé, présent et avenir*. Par sa présence, la Commission de Venise se proposait de prendre contact et d'entamer une coopération avec le nouveau secrétariat de recherche-développement de l'AACC.



Colloque de l'AACC sur les cours constitutionnelles, gardiennes de la constitution, des idées fondamentales et de la démocratie dans une société plurielle, Solo, août 2017

L'AACC a participé à la 11^e réunion du bureau de la WCCJ à Venise (Italie) le 11 mars 2017, et à sa 12^e réunion à Vilnius (Lituanie) le 11 septembre 2017 (voir ci-dessus).

Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle (CIJC)

La coopération entre la Commission de Venise et la CIJC repose sur un accord signé en juin 2008 à Vilnius (Lituanie).

La CIJC a participé à la 11^e réunion du bureau de la WCCJ à Venise (Italie) le 11 mars 2017, et à sa 12^e réunion à Vilnius (Lituanie) le 11 septembre 2017 (voir ci-dessus).

Union des cours et conseils constitutionnels arabes (UACCC)

La coopération entre la Commission de Venise et l'UACCC repose sur un accord de coopération signé au Caire (Égypte) en juin 2008.

L'UACCC a participé à la 11^e réunion du bureau de la WCCJ à Venise (Italie) le 11 mars 2017, et à sa 12^e réunion à Vilnius (Lituanie) le 11 septembre 2017 (voir ci-dessus).

Conférence des cours constitutionnelles de langue portugaise (CJCLP)

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 CJCLP est devenue l'un des groupes régionaux fondateurs de la Conférence mondiale de justice constitutionnelle (WCCJ).

La CJCLP a participé à la 11^e réunion du bureau de la WCCJ à Venise (Italie) le 11 mars 2017, et à sa 12^e réunion à Vilnius (Lituanie) le 11 septembre 2017 (voir ci-dessus).

Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CCJA)

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

La Commission de Venise a participé du 23 au 26 avril 2017 au 4^e congrès de la CCJA sur *la promotion de l'indépendance de la justice et l'État de droit* au Cap (Afrique du Sud). M. Mogoeng Mogoeng, Président de la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, a été à cette occasion élu président de la CCJA. Des représentants de 35 pays d'Afrique ont assisté à cette rencontre.

La Commission de Venise a participé les 25 et 26 novembre 2017 au 2^e séminaire international de la CCJA sur *l'accès individuel à la justice constitutionnelle* à Alger (Algérie). Par sa présence, la Commission de Venise voulait promouvoir l'accès individuel à la justice constitutionnelle, préparer le 5^e congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ), demander des contributions à la banque de données CODICES et recruter de nouveaux membres pour la WCCJ.

La CCJA a participé à la 11^e réunion du bureau de la WCCJ à Venise (Italie) le 11 mars 2017, et à sa 12^e réunion à Vilnius (Lituanie) le 11 septembre 2017 (voir ci-dessus).

Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ)

- ▶ La Commission de Venise assure le secrétariat de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle en vertu du statut de cette dernière.
- ▶ La Conférence rassemble 112 cours constitutionnelles, des conseils constitutionnels et des cours suprêmes d'Afrique, des Amériques, d'Asie et d'Europe. Elle promeut la justice constitutionnelle (c'est-à-dire le contrôle de constitutionnalité, étendu à la jurisprudence relative aux droits de l'homme) comme un élément indispensable



4^e session sur le droit et l'individu, 4^e congrès de la WCCJ, Vilnius, septembre 2017

à la démocratie, à la protection des droits de l'homme et à l'État de droit (article 1.2 du statut reproduit à l'annexe I).

- ▶ Pour atteindre ses objectifs, la Conférence organise des congrès, participe à des conférences et à des séminaires régionaux, promeut les échanges d'expériences et de jurisprudence et offre ses bons offices aux membres qui les demandent (article 1, alinéa 2, du statut)
- ▶ La vocation première de la WCCJ est de favoriser le dialogue judiciaire entre les juges constitutionnels du monde entier. Contraints à une certaine retenue judiciaire, ces juges n'ont parfois guère de possibilités pour engager un dialogue constructif sur les principes constitutionnels dans leur pays. Les échanges qui ont lieu entre juges à la Conférence nourrissent la réflexion sur la logique des objectifs fondamentaux des constitutions nationales. Même si ces dernières diffèrent souvent considérablement, le débat sur les notions constitutionnelles sous-jacentes réunit des juges constitutionnels de diverses parties du monde, qui ont à cœur de promouvoir le constitutionnalisme dans leur pays.

Neuf cours constitutionnelles et juridictions aux compétences équivalentes ont rejoint en 2017 la WCCJ en qualité de membres de plein exercice, à savoir (par ordre alphabétique) la Cour constitutionnelle de la République centrafricaine, le Conseil constitutionnel de Djibouti, le Conseil constitutionnel d'Éthiopie, la Cour suprême d'Irlande, la Cour suprême du Kenya, la Cour constitutionnelle du Luxembourg, la Cour fédérale de Malaisie, la Cour suprême du Panama, et la Cour suprême du Swaziland.

Le 4^e congrès de la WCCJ a été accueilli à Vilnius par la Cour constitutionnelle de Lituanie du 11 au 14 septembre 2017. Il a attiré des délégations de 91 cours

constitutionnelles et juridictions équivalentes, soit un total de 422 participants.

Le congrès était consacré à *l'État de droit et la justice constitutionnelle dans le monde moderne*. Ce sujet a été abordé sous quatre angles : *les différents concepts de l'État de droit ; les nouveaux défis pour l'État de droit ; le droit et l'État ; le droit et l'individu*.

Le *communiqué de Vilnius* adopté par le 4^e congrès de la WCCJ observait que si le principe de l'État de droit s'articule différemment selon les pays, il n'en demeure pas moins le fondement de tous les systèmes juridiques du monde moderne, où il est entièrement lié à la démocratie et à la protection des droits de l'homme. L'État de droit est un principe généralement reconnu, indissociable de la constitution proprement dite. En tant que principe constitutionnel fondamental, il exige que le droit repose sur certaines valeurs universelles et est donc par essence inhérent à toute question constitutionnelle. Dans le cadre de leur compétence constitutionnelle, les cours constitutionnelles garantissent le respect et l'application des constitutions nationales et influent profondément sur le contenu du principe de l'État de droit. Les différents aspects de ce principe apparaissent dans la jurisprudence constitutionnelle. Les effets de celle-ci sur le renforcement de l'État de droit et la garantie de la défense des droits individuels sont essentiels, de même que leur étude.

Outre son thème principal, le 4^e Congrès a aussi été l'occasion, comme les congrès précédents, de dresser un bilan de l'indépendance des cours constitutionnelles membres de la Conférence mondiale. Un certain nombre de cours ont été indûment soumises à des pressions par des pouvoirs exécutifs et législatifs de leurs pays respectifs, mais aussi des médias. Cela arrive généralement lorsque les cours rendent des décisions qui déplaisent à d'autres pouvoirs de l'État ou acteurs politiques. Plusieurs cours ont fait l'objet

de critiques âpres et injustes. La Conférence mondiale s'est une fois encore déclarée prête à offrir, par le canal de son bureau, ses bons offices aux cours soumises à de telles pressions, si elles le souhaitent, et a déploré toute tentative inconstitutionnelle de porter atteinte à l'État de droit dans quelque pays que ce soit.

Autres conférences et rencontres

La Commission de Venise a participé aux activités ci-dessous en 2017.

Allemagne

*Hanovre, Château de Herrenhausen,
5 décembre 2017 – Atelier sur le tournant
numérique dans le constitutionnalisme
comparé, organisé dans le cadre de la
Conférence internationale de l'Association
internationale de sciences politiques (IPSA)
sur les sciences politiques à l'âge du numérique*

Par sa présence, la Commission de Venise souhaitait déterminer si son thesaurus systématique CODICES serait utilisable dans le projet d'ontologie constitutionnelle commune, afin de rehausser la visibilité et d'améliorer les fonctions de recherche de sa banque de données CODICES.

Italie

*Venise, 27 et 28 mars 2017 – Conférence
organisée par l'alliance des démocrates
et des libéraux pour l'Europe (ALDE-
EIUC) sur la défense de la démocratie, des
droits de l'homme et de l'État de droit*

La rencontre visait à mettre en lumière les menaces communes auxquelles sont actuellement exposées l'UE et d'autres organisations internationales. Les débats ont principalement porté sur l'action extérieure de l'UE.



14^e Conférence européenne des administrations électorales, Saint-Pétersbourg, mai 2017

IV. ÉLECTIONS, RÉFÉRENDUMS ET PARTIS POLITIQUES

Activités par pays

Albanie

Assistance juridique à une mission d'observation de l'Assemblée parlementaire (élections législatives, 25 juin 2017)

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 du 25 juin 2017. La délégation de l'Assemblée parlementaire a observé l'ouverture du scrutin, son déroulement et les opérations de dépouillement.

Conférence post-électorale

Le 2 novembre 2017, la Commission de Venise a participé à une conférence post-électorale intitulée « Les élections de 2017 en Albanie – Leçons apprises et mesures à venir : législation, administration, formation ».

Argentine

Voir le chapitre V.

Arménie

Avis conjoint sur le projet de loi sur le référendum (CDL-AD(2017)029)

Suite à la demande de M. Davit Harutyunyan, ministre de la Justice de l'Arménie, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté un avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi sur le référendum de l'Arménie en décembre 2017.

L'avis souligne ce qui suit. Le projet de loi doit donner effet aux nouvelles dispositions de la Constitution concernant divers types de référendums nationaux, par une loi constitutionnelle nécessitant l'approbation des 3/5 des parlementaires. La Constitution prévoit divers cas de référendums : constitutionnel obligatoire,



Réunion au ministère de la Justice de l'Arménie, Erevan, novembre 2017

constitutionnel facultatif, facultatif sur des projets de lois issus d'initiatives populaires et obligatoire sur l'appartenance à des organisations supranationales. L'avis se félicite que les autorités arméniennes aient cherché dans leur projet à mettre la législation relative au référendum en conformité avec la Constitution et les normes internationales. Il traite de dispositions spécifiques au référendum telles que la collecte des signatures, ainsi que d'autres qui ne lui sont pas spécifiques comme le vote, le décompte et la récapitulation des résultats.

Toutefois, la préparation du texte n'a pas jusqu'à présent donné lieu à des débats inclusifs ni à de véritables consultations avec toutes les parties prenantes, qui sont essentiels pour le succès de la réforme, et un certain nombre de recommandations clés doivent encore être suivies. Ces recommandations concernent la nécessité de traiter clairement l'unité de la matière du projet soumis à référendum et l'exigence que la question soumise au référendum soit claire et n'induisse pas en erreur ; la nécessité de clarifier et de renforcer les dispositions relatives aux recours ; que les autorités fournissent une information objective sur les questions soumises au référendum ; de prévoir la soumission d'un projet d'initiative populaire au contrôle de la Cour constitutionnelle avant de recueillir

des signatures additionnelles ; de permettre à la Cour constitutionnelle de prendre une décision nuancée sur la constitutionnalité de chaque modification proposée, et de permettre que les dispositions valables d'une initiative populaire soient soumises au vote du peuple sans nouvelle collecte des signatures ; de réglementer clairement la collecte et la vérification des signatures en soutien d'une initiative populaire. D'autres recommandations touchent à la nécessité de mentionner expressément le devoir de neutralité des autorités administratives, pour prévenir l'abus des ressources administratives ; de donner suite aux recommandations d'avis antérieurs sur le Code électoral ; d'adopter une législation sur les référendums locaux. En bref, le projet est une avancée dans le règlement de la question, et la coopération avec les autorités arméniennes a été excellente.

Suivi de l'avis conjoint sur le projet de loi constitutionnelle sur les partis politiques d'Arménie (CDL-AD(2016)038)

La loi constitutionnelle sur les partis politiques d'Arménie a été adoptée le 16 décembre 2016, en exécution d'un mandat constitutionnel. Le texte a libéralisé la formation et l'enregistrement des partis politiques en Arménie, en réduisant le nombre des membres fondateurs et le nombre minimum de membres nécessaire à l'enregistrement du parti, ainsi que les exigences de représentation territoriale des partis.

L'avis conjoint formulait quatre grandes recommandations :

éviter de réglementer excessivement l'organisation interne des partis (la loi leur laisse à présent plus de liberté du fait que l'unanimité n'est nécessaire que pour la création du parti et un plus grand nombre de libertés sont garanties à l'intérieur de ce dernier) ;

- ▶ améliorer les règles de financement des partis (ce que fait la nouvelle loi en plafonnant précisément les dons, avec des règles relatives aux emprunts, aux prêts et aux dettes) ;
- ▶ remédier à l'absence de règles sur la promotion et l'encouragement de l'égalité des genres au sein du parti (le texte adopté évoque l'interdiction de la discrimination sur le critère du genre) ;
- ▶ clarifier les règles de suspension des partis politiques et préciser le sens de l'expression « violation flagrante de la loi » (des clarifications sont encore nécessaires).

Assistance juridique à la Commission électorale centrale (Erevan, 27 février – 3 avril 2017)

A la demande de la Commission électorale centrale, la Commission de Venise a envoyé un expert qui a assisté la Commission électorale centrale dans la préparation des élections législatives, en lui fournissant des conseils juridiques et techniques, notamment en matière de contentieux électoral.

Formations au règlement des litiges électoraux (Erevan, 3-10 mars 2017)

La Commission a organisé avec la Commission électorale centrale et l'Académie de justice d'Arménie une série de formations au règlement des litiges électoraux.

Les quatre séances s'adressaient à des membres des commissions électorales, à des juges administratifs, à des représentants de partis politiques et à la société civile.

Assistance juridique à une mission d'observation de l'Assemblée parlementaire (élections législatives, 2 avril 2017)

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 organisées le 2 avril 2017 en Arménie. La délégation de l'Assemblée parlementaire a observé l'ouverture du scrutin, son déroulement et les opérations de dépouillement.

Bulgarie

Avis conjoint sur des amendements au code électoral (CDL-AD(2017)016)

A la demande de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté en juin 2017 un avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur des amendements au code électoral.

L'avis contient les recommandations principales suivantes : assurer une large consultation tout en réformant des dispositions importantes afin d'encourager la confiance du public dans la législation et les processus électoraux ; prévoir une réforme électorale bien avant les élections, notamment en ce qui concerne les éléments fondamentaux de la législation électorale ; assurer l'établissement de bureaux de vote à l'étranger conformément au principe du suffrage égal pour tous les citoyens bulgares ; et prévoir un système efficace de recours contre toutes les décisions liées aux élections.

Assistance juridique à une mission d'observation de l'Assemblée parlementaire (élections législatives anticipées, 26 mars 2017)

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 anticipées qui se déroulaient le 26 mars 2017 en Bulgarie. La délégation de l'APCE a observé l'ouverture du scrutin, son déroulement et les opérations de dépouillement.



7^e réunion annuelle des administrations électorales, Borjomi, février 2017

Géorgie

7^e réunion annuelle des administrations électorales (Borjomi, 27-28 février 2017)

La Commission a participé à la 7^e réunion annuelle des administrations électorales. Le sujet de la réunion de 2017 portait sur le thème suivant : « Services innovants et opérations électorales efficaces ». L'événement était co-organisé par la Commission électorale centrale de Géorgie et la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) en coopération et avec le soutien financier du Centre international d'études parlementaires (ICPS).

Conférence « Elections législatives de 2016 : enseignements et étapes à venir » (Tbilissi, 13 mars 2017)

La Commission de Venise a participé à la conférence sur « Les élections législatives de 2016 : leçons à tirer et les étapes à venir ».

Séminaire de formation sur le contentieux électoral (Batoumi, 22-24 septembre 2017)

La Commission de Venise, la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) et la Commission électorale centrale de Géorgie en coopération avec la Cour suprême de Géorgie ont organisé un atelier de formation sur le traitement du contentieux électoral pour environ 90 juges des cours d'appel de la Géorgie.

Kirghizistan

Voir le chapitre V.

Norvège

Réunion préparatoire avec la Commission de la réforme électorale de Norvège (Oslo, 6 décembre 2017)

La Commission de Venise a rencontré des responsables de la Commission de la réforme électorale chargée de proposer au parlement norvégien des axes de réformes de la législation électorale. Des échanges de vue ont eu lieu sur les normes et standards électoraux et les recommandations de la Commission de Venise visant à améliorer la législation électorale de la Norvège.

République de Moldova

Avis conjoint sur les projets de loi modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement) (CDL-AD(2017)012)

Suite à la demande de M. Andrian Candu, Président du Parlement de la République de Moldova, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté à la session de juin 2017 un avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les projets de loi modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement).

Deux projets de loi ont été soumis au Parlement, l'un introduisant un système majoritaire à un tour et l'autre un système mixte (au lieu du système proportionnel actuel). L'avis se concentre sur un projet consolidé, largement semblable au deuxième projet (introduction d'un système mixte avec des bulletins séparés). Un système mixte semblable avait été proposé en 2013 et examiné dans un avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH en 2014. L'avis de 2017 est dès lors une sorte de suite de précédent et aboutit aux mêmes conclusions. D'ailleurs, des problèmes similaires se sont produits en Ukraine. Le choix du système électoral est un choix souverain, et la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH n'expriment pas de préférence *in abstracto*. Le choix doit être considéré dans son contexte spécifique, puisque un système peut avoir des effets différents dans des Etats différents.

Le système proposé suscite des préoccupations majeures dans le contexte spécifique, car des candidats majoritaires indépendants pourraient développer des liens avec des hommes d'affaires ou d'autres acteurs servant leurs propres intérêts. Bon nombre de personnes intéressées dans le pays ont fait part de telles préoccupations. Alors que le changement nécessite l'adoption de la législation à la faveur d'un large consensus, obtenu à la suite de vastes consultations publiques avec l'ensemble des parties prenantes concernées, le projet, bien que voté par une forte majorité, n'a pas fait l'objet d'un véritable consensus,



Echange de vues avec le Président de la République de Moldova M. Igor Dodon, mai 2017

car il y a une forte polarisation, et beaucoup de forces politiques s'y opposent. En outre, la procédure d'adoption du projet en première lecture a été très rapide, sans possibilité de tenir un débat parlementaire significatif et inclusif. Un tel changement fondamental n'est pas recommandé actuellement.

Suivi de l'avis conjoint sur les projets de loi modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement) de la République de Moldova (CDL-AD(2017)012)

La Commission a été informée que, contrairement à sa recommandation formulée dans un avis antérieur, la loi remplaçant le système purement proportionnel par un système électoral hybride avait été adoptée par le Parlement de la République de Moldova le 20 juillet 2017. Le texte reprenait toutefois, du moins partiellement, deux recommandations concernant le mode de découpage des circonscriptions et la baisse des seuils de représentation parlementaire dans la composante proportionnelle.

La Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a demandé le 14 septembre 2017 à la Commission de Venise un avis portant notamment sur les récentes modifications apportées à la législation électorale de la République de Moldova.

Avis conjoint sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales (CDL-AD(2017)027)

L'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales a été préparé suite à la demande de l'Assemblée parlementaire et adopté par la Commission de Venise en décembre 2017.

Cet avis donne suite à d'autres avis conjoints adoptés dans le passé. Plusieurs recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, et aussi du GRECO, ont été mises en œuvre et la législation pertinente a été amendée au cours des dernières années. Cela dit, un certain nombre de préoccupations persistent, avant tout, l'interdiction absolue de financer les partis politiques et les campagnes électorales par des revenus de citoyens moldaves perçus à l'extérieur du pays, laquelle a des conséquences considérables dans la pratique, étant donné le grand nombre de citoyens ayant des revenus (souvent importants) de sources étrangères. Il est aussi recommandé, entre autres, de réduire les plafonds des dons privés permis, d'augmenter l'efficacité et la capacité administrative de la Commission électorale centrale de Moldova de contrôler le respect des règles pertinentes, et de renforcer le régime des sanctions.

Chisinau, 19 et 20 octobre 2017 – Séminaire de formation au règlement des litiges électoraux pour les praticiens nationaux

Ce séminaire a été organisé avec la Commission électorale centrale (centre de formation continue aux élections) et l'Institut national de la justice, moyennant l'appui financier de l'UE (Partenariat pour une bonne gouvernance). Il a surtout abordé les normes européennes et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière. Cette formation semblait particulièrement opportune et nécessaire dans le contexte actuel (réforme électorale de 2017 et élections législatives prévues pour 2018). Elle s'adressait plus précisément aux juges et aux membres de la Commission électorale centrale, au personnel de cette dernière et aux juristes des partis politiques.

Serbie

Assistance juridique à une mission d'observation de l'Assemblée parlementaire (élection présidentielle, 2 avril 2017)

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 conseiller sur le cadre juridique de l'élection présidentielle qui s'est déroulée le 2 avril 2017 en Serbie. La délégation de l'Assemblée parlementaire a observé l'ouverture du scrutin, son déroulement et les opérations de dépouillement.



Participants de la réunion à la Commission électorale de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Skopje, mars 2017

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

Assistance juridique à la Commission électorale d'État

La Commission de Venise a apporté son assistance juridique à la Commission électorale d'État, à la demande de cette dernière, dans la perspective des élections locales initialement prévues pour mai 2017, puis reportées au 15 et 29 octobre 2017. Après une mission d'analyse des besoins, elle a détaché un spécialiste des élections auprès de la Commission électorale pour l'assister en matière juridique de la mi-mars à la mi-juin,

et du 28 août au 24 novembre 2017. Cette aide portait principalement sur l'amélioration de l'application des méthodes d'examen des plaintes, la définition précise des procédures de la Commission et l'amélioration de l'organisation interne de son personnel d'appui; elle comportait la participation à l'atelier sur le règlement des litiges électoraux organisé à Skopje du 30 mai au 1^{er} juin 2017.

Tunisie

Voir le chapitre V.

Ukraine

Séminaire relatif au traitement du contentieux électoral (Kiev, 28 novembre 2017)

La Commission de Venise a co-organisé avec l'Ecole nationale de la magistrature d'Ukraine, en partenariat avec le Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine, un séminaire à l'intention des juges administratifs nationaux sur le « Traitement du contentieux des élections: normes internationales, jurisprudence de la CEDH et pratique des tribunaux nationaux en Ukraine ». Environ 40 juges de différentes régions d'Ukraine représentant toutes les cours administratives d'appel régionales ont participé à ce séminaire.

Réunion du Groupe d'experts de l'Ecole nationale de la magistrature relative au traitement du contentieux électoral (Kiev, 29 novembre 2017)

La Commission de Venise a co-organisé, en coopération avec l'Ecole nationale de la magistrature d'Ukraine et en partenariat avec le Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine, une réunion du Groupe d'experts créé et formé par l'Ecole de la magistrature pour développer un cours de formation permanent pour les juges sur « Le droit électoral et le traitement du contentieux des élections ».

Conférence internationale sur le financement des partis politiques en Ukraine: législation en vigueur, évolution récente et perspectives (Kiev, 15 mars 2017)

La Commission de Venise a contribué à la conférence sur le financement des partis politiques en Ukraine: législation en vigueur, évolution récente et perspectives organisée par le Conseil de l'Europe avec le Parlement ukrainien et l'Agence nationale pour la prévention de la corruption. Plus d'une centaine de personnes ont participé aux débats, dont des représentants du Parlement, de la Commission électorale centrale, de la Cour des Comptes, de la justice et du gouvernement, ainsi que des spécialistes internationaux et nationaux du financement des partis politiques, des ONG et des médias.



Conférence internationale sur le financement des partis politiques en Ukraine, Kiev, mars 2017.

Table ronde sur les normes internationales et les pratiques ukrainiennes de règlement des litiges électoraux (Kiev, 16 mars 2017)

La Commission de Venise et la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) ont organisé une table ronde sur les normes internationales et les pratiques ukrainiennes de règlement des litiges électoraux. Il s'agissait de présenter et d'analyser des normes internationales de déploiement de programmes efficaces de règlement des litiges électoraux, ainsi que les pratiques ukrainiennes en la matière, sur la base d'apports de spécialistes ukrainiens et internationaux. Y ont participé plus d'une vingtaine d'experts nationaux et internationaux, des ONG, des représentants de la Commission électorale centrale ukrainienne, de la Cour suprême administrative ukrainienne et d'autres autorités publiques.

Conférence internationale sur l'utilisation des nouvelles technologies de l'information dans les processus électoraux: difficultés, risques et potentiel (Kiev, 27 et 28 mars 2017)

La Commission de Venise a organisé avec la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), plusieurs services compétents du Conseil de l'Europe et la Commission électorale centrale ukrainienne une conférence sur le recours aux technologies de l'information dans les processus électoraux.

La conférence a permis d'analyser les avantages et les inconvénients des divers systèmes informatiques électoraux, ainsi que les implications liées à la sécurité des différents systèmes de gestion des résultats en Ukraine et ailleurs. Cette rencontre a attiré plus d'une centaine de représentants d'organisations de la société civile, de médias, de sociétés d'informatique, d'organismes de gestion des élections d'Ukraine, de Lettonie et de la République de Moldova, de partis politiques, ainsi que des étudiants et des experts internationaux de ce domaine.

Table ronde sur le droit de vote des personnes déplacées dans leur propre pays (Kiev, 25 mai 2017)

La Commission de Venise a apporté une contribution à la table ronde sur les particularités de la réalisation des droits électoraux des personnes déplacées dans leur propre pays et de son cadre juridique, organisée par le

bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine en liaison avec l'Institut de législation de la *Verkhovna Rada* ukrainienne et la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES). Il y a été question des lacunes constatées dans les dispositions de la législation sur le droit de vote des personnes déplacées, ainsi que sur les modalités permettant d'assurer leur participation aux élections sur la base des normes internationales et des bonnes pratiques. La table ronde a réuni des représentants des autorités législatives et exécutives ukrainiennes, des universités, de la société civile et des médias, ainsi que des experts nationaux et internationaux de ce domaine. Les participants ont formulé des recommandations à l'intention du législateur sur les façons de garantir les droits électoraux des personnes déplacées dans leur propre pays, ainsi que d'autres groupes itinérants, dont les travailleurs migrants internes.

Atelier régional sur les problèmes d'organisation, de préparation et de tenue de premières élections dans les communautés territoriales unies : perspective régionale du potentiel de la réforme électorale en Ukraine (novembre-décembre 2017)

La Commission de Venise a organisé des ateliers à Tcherkassy, Tchernigov, Vinnitsa et Odessa, dans le cadre de son projet d'appui à la réforme de la législation et des pratiques électorales ukrainiennes. Des représentants des autorités locales, des experts nationaux et d'autres parties prenantes ont analysé les problèmes et les possibilités d'amélioration de la législation électorale en ce qui concerne les élections locales, et envisagé des recommandations concernant le Code électoral, examiné en première lecture par la *Verkhovna Rada* le 7 novembre 2017. Quelque 200 personnes ont participé à ces discussions régionales. À la suite de ces échanges, certaines recommandations des parties prenantes régionales ont été déposées à la *Verkhovna Rada* d'Ukraine comme amendements à examiner en deuxième lecture du Code électoral ukrainien. Des ateliers similaires sont prévus pour les premiers mois de 2018 dans d'autres grandes villes.

Activités transnationales

Études et rapports

Délimitation des circonscriptions et répartition des sièges (CDL-AD(2017)034)

Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté un rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges en décembre 2017. Ce rapport est consacré aux élections nationales et ne comprend pas de lignes directrices. Le rapport insiste sur l'importance d'une délimitation des circonscriptions et d'une attribution

des sièges appropriées afin de garantir le suffrage égal. L'égalité de la force électorale (le principe une personne – une voix) peut être garantie par l'attribution des sièges sur la base de la population, du nombre de résidents ressortissants, du nombre d'électeurs inscrits ou du nombre de votants. Le rapport traite de la question de la géométrie électorale, c'est-à-dire d'un découpage des circonscriptions ou d'une attribution des sièges allant à l'encontre du principe d'égalité, que ce soit du fait d'une géométrie électorale active ou passive ou du découpage abusif des circonscriptions (*gerrymandering*).

L'égalité de la force électorale implique des garanties substantielles (représentativité, représentation des minorités, égalité des chances) ainsi que des garanties procédurales (transparence, délimitation par une autorité indépendante et impartiale). Le rapport traite aussi des types de circonscriptions :

- ▶ nationales, parfois combinées avec des circonscriptions plus petites (y compris des circonscriptions uninominales) ;
- ▶ plurinominales, correspondant en général à des entités infranationales ou à des circonscriptions administratives ;
- ▶ uninominales ;
- ▶ spéciales, pour des minorités ou des citoyens à l'étranger, par exemple.

Après avoir énuméré les principales sources internationales en la matière, il traite des possibilités d'exceptions et de restrictions à l'égalité de la force électorale : les exceptions concernent les élections auxquelles le principe de l'égalité de la force électorale ne s'applique pas, relatives par exemple à la plupart des deuxièmes chambres ; les restrictions peuvent résulter de l'impossibilité mathématique de garantir une proportionnalité parfaite, mais aussi de l'attribution d'un nombre minimum de sièges à chaque circonscription, ou encore de la géométrie électorale, qui les rend excessives. La législation électorale définit les écarts possibles par rapport à la norme, qui ne devraient en principe pas dépasser 10 % d'après le Code de bonne conduite en matière électorale (le Code).

Le *gerrymandering* (partisan ou bipartisan), quant à lui, va à l'encontre de l'égalité des chances. Une nouvelle répartition ou un redécoupage sont nécessaires pour éviter la géométrie électorale (passive). Alors que la plupart des pays prévoit une nouvelle répartition et qu'elle est encouragée par le Code, le redécoupage est la seule solution en présence de circonscriptions uninominales. L'organe compétent pour la nouvelle répartition ou le redécoupage peut être par exemple une Commission électorale centrale ou une autre administration électorale, le Parlement, le chef de l'Etat, mais, outre l'intervention d'une commission indépendante et impartiale en cas de redécoupage, un recours auprès d'un organe judiciaire devrait être possible dans tous les



Participants de la 14^e Conférence européenne des administrations électorales, Saint-Pétersbourg, mai 2017

cas. Le rapport souligne que la géométrie électorale (y compris le *gerrymandering*) est un défi pour le suffrage égal, et donc pour la démocratie.

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

Suite à une demande du Secrétaire général du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté en mars 2017 un avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH sur le projet de liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional.

L'avis a conclu que la liste de critères du Congrès est conforme aux normes internationales en matière électorale telles qu'établies notamment par les documents de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH portant sur la question de l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux. L'avis souligne toutefois qu'il conviendrait d'en remanier la structure afin de la rendre plus cohérente et facile d'utilisation, en particulier pour les observateurs et les experts électoraux. L'avis indique également que la liste de critères bénéficierait grandement d'une révision et d'une harmonisation de certaines questions, qui sont parfois répétitives et dispersées dans tout le document.

Suites données à l'avis conjoint sur le projet de liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CDL-AD(2017)006)

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté la liste de critères le 20

mars 2017 (CG32(2017)12). Le projet soumis à l'examen de la Commission a été adopté sans modification.

Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise sur les référendums (CDL-PI(2017)001)

La Commission de Venise a entériné la compilation des rapports et avis de la Commission de Venise sur les référendums à la session plénière de mars 2017. Cette compilation est une première étape en vue de la réalisation d'une étude sur les référendums qui traitera, entre autres, des risques d'abus des référendums, en s'appuyant sur les travaux antérieurs de la Commission de Venise, en particulier les lignes directrices sur les référendums, et en partant du principe que les référendums ne doivent pas être vus comme une alternative à la démocratie représentative mais comme un complément à celle-ci.

Compilation des rapports et avis de la Commission de Venise sur le traitement du contentieux des élections (CDL-PI(2017)007)

La Commission de Venise a entériné la compilation des rapports et avis de la Commission de Venise sur le traitement du contentieux des élections en octobre 2017. Cette compilation est une première étape en vue de la réalisation d'une étude sur ce thème. Elle regroupe des documents de référence, avis et études de la Commission sur ce thème et couvre notamment les organes compétents pour traiter du contentieux des élections, les délais pour déposer les recours et de traitement des affaires ou encore les pouvoirs du juge électoral.

Conférences co-organisées par la Commission

14^e Conférence européenne des administrations électorales (Saint-Pétersbourg, 15-16 mai 2017)

La 14^e Conférence européenne des administrations électorales portait sur le thème suivant : « Des administrations électorales opérationnelles pour des élections démocratiques ». La conférence s'est tenue à Saint-Pétersbourg, en Fédération de Russie, les 15 et 16 mai 2017 (CDL-EL(2017)001syn), en coopération avec la Commission électorale centrale de la

Fédération de Russie et l'Assemblée interparlementaire de la Communauté des États indépendants.

Les participants ont débattu plus précisément de trois questions principales: « Des administrations électorales fonctionnelles »; « Des administrations électorales professionnelles »; et « Vers des élections authentiquement démocratiques ».

Environ 130 participants ont assisté à la Conférence, représentant des administrations électorales et d'autres institutions impliquées dans le domaine électoral, provenant de 23 pays européens et de 5 pays non-européens.

Après des débats fructueux, les participants ont adopté des conclusions. Entre autres questions, les participants ont rappelé les principes et normes existant en matière électorale, qui sont contenus dans différents documents internationaux. Ils ont également reconnu le rôle réglementaire des administrations électorales et leur responsabilité dans la mise en œuvre de la législation électorale. Ils ont aussi souligné l'importance de l'impartialité des administrations électorales ainsi que de leur professionnalisme et la nécessité de structures internes solides afin de réaliser de bons cycles électoraux.

Conférence régionale interparlementaire sur « L'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux : un défi majeur pour les élections démocratiques » (Londres, 9-10 novembre 2017)



L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise, en coopération avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, ont organisé une conférence régionale qui portait sur « L'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux : un défi majeur pour la tenue d'élections démocratiques ». Des parlementaires et des représentants des commissions électorales centrales des pays bénéficiaires du Partenariat pour la bonne gouvernance ont participé à cette conférence, de même qu'un panel d'experts internationaux spécialistes de la matière.

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 et elle propose une fonction de recherche ainsi qu'un thésaurus systématique. On y trouve les textes de loi pertinents d'une cinquantaine de pays ainsi que les avis de la Commission de Venise en matière électorale en anglais, en français et en espagnol (<http://vota.te.gob.mx>). Cette base de données est 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. En 2017, elle a été complètement révisée, grâce au soutien financier de l'Union européenne.

Coopération internationale

Voir le chapitre VI.3.

Autres conférences et réunions

2^e Conférence internationale conjointe sur le vote électronique – Conférence E-VOTE-ID (Bregenz, Autriche, 26-27 octobre 2017)

La Commission de Venise a été invitée à participer à la deuxième Conférence internationale conjointe sur le vote électronique. Cette conférence a été l'un des principaux événements internationaux pour les experts en matière de vote électronique.

L'un des principaux objectifs de la conférence était de fournir un forum de discussion interdisciplinaire ouvert sur toutes les questions liées au vote électronique. En 2016, les deux conférences, EVOTE et VoteID, précédemment organisées tous les deux ans, ont été fusionnées dans la conférence annuelle E-VOTE-ID.

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

Argentine

- Buenos Aires, 29-30 mai 2017 – Séminaire international sur les meilleures pratiques dans le domaine électoral, organisé par la Chambre électorale nationale et le Conseil des relations internationales de l'Argentine en coopération avec le PNUD.

Mexique

- ▶ Mexico, 5-6 décembre 2017 – Séminaire international – « Politique et argent : *démocratie et corruption* »

République de Moldova

- ▶ Chisinau, 14-15 décembre 2017 – Conférence sur le financement des partis politiques dans la République de Moldova : leçons apprises dans l'Eastern Partnership, organisée par le Conseil de l'Europe en coopération avec la Commission électorale centrale de la République de Moldova.

Conseil de l'Europe

- ▶ Strasbourg, 29-30 mars 2017 – 3^e réunion du Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (MSI-MED);

Assistance juridique aux missions d'observation de l'APCE

- ▶ **Bulgarie** – Elections législatives – 26 mars 2017
- ▶ **Arménie** – Elections législatives – 2 avril 2017
- ▶ **Serbie** – Elections présidentielles – 2 avril 2017
- ▶ **Albanie** – Elections législatives – 25 juin 2017
- ▶ **Kirghizistan** – Elections présidentielles – 15 octobre 2017

Union européenne

- ▶ Strasbourg, 16 février 2017 : rencontre avec le Groupe de Support à la Démocratie et de Coordination des Élections du Parlement européen

Autres organisations internationales

- ▶ Copenhague, 5-7 juillet 2017 – Conférence ICON-S sur « Tribunaux, pouvoir, droit public » : intervention dans le panel 84 consacré aux « Nouvelles tendances en matière électorale : le rôle des tribunaux et de la Commission de Venise »
- ▶ Varsovie, 8 septembre 2017 : inauguration du projet « Soutien au suivi des recommandations électorales dans les Balkans occidentaux », organisée par l'OSCE/BIDDH
- ▶ Varsovie, 2-3 novembre 2017 – Réunion annuelle du Groupe d'experts sur les partis politiques, organisée par l'OSCE/BIDDH
- ▶ Sofia, 9-10 novembre 2017 – 26^e Conférence annuelle de l'Association des administrateurs européens d'élections (ACEEEO), « Des électeurs conscients à l'âge numérique »



Election présidentielle du 2 avril 2017 en Serbie



Signature d'un mémorandum d'entente entre la Commission de Venise et le Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction publique du Maroc, session plénière de la Commission, Venise, octobre 2017



Visite d'étude d'une délégation de la République kirghize au Conseil de l'Europe, décembre 2017



Les représentants de l'OEA, le Président de la Commission de Venise et les membres de la Commission pour les Etats-Unis, le Pérou et le Chili, Venise, octobre 2017

V. COOPÉRATION AVEC LES PAYS VOISINS DU CONSEIL DE L'EUROPE ET AU-DELÀ

Bassin méditerranéen

Activités par pays

Algérie

Séminaire UniDem Med « La femme et le marché de l'emploi »

Le Conseil constitutionnel a également organisé, en coopération avec la Direction générale de la fonction publique et la réforme administrative algérienne, le 6^e séminaire régional UniDem Med qui s'est tenu à Alger le 7 et le 8 novembre sur le thème « La femme et le marché de l'emploi ». Cette activité fut la première organisée par la Commission de Venise en Algérie. A cette occasion, les autorités ont exprimé leur souhait de développer davantage la coopération dans le domaine de la justice constitutionnelle et sur les questions relatives à la mise en pratique du principe d'égalité.

Séminaire sur la question préjudicielle de la constitutionnalité

La Commission a organisé, en coopération avec le Conseil constitutionnel un séminaire scientifique de la Conférence des juridictions constitutionnelles africaines, sur le thème « L'accès des particuliers à la justice constitutionnelle », du 25 au 27 novembre 2017 à Alger.

Egypte

A l'invitation de l'Institut suédois d'Alexandrie, la Commission a participé à une Conférence « Participation de la jeunesse et engagement civique », les 3 et 4 mai 2017, à Alexandrie.

Ce fut l'occasion de présenter les Lignes directrices en matière de partis politiques et d'avoir un dialogue constructif avec une audience composée de jeunes membres d'ONG ou de partis politiques du pays et de la région.

Jordanie

Dans le cadre des activités de coopération bilatérale de la Commission de Venise, une délégation de la Cour constitutionnelle de la Jordanie s'est rendue à Strasbourg entre le 8 et le 11 octobre 2017. La délégation a pu rencontrer de hauts responsables de différentes instances du Conseil de l'Europe et assister à la 4^e session plénière de l'Assemblée parlementaire.

Maroc

Projet de loi relatif à l'organisation judiciaire du Royaume du Maroc

Après avoir apporté les années précédentes ses analyses juridiques sur les projets de lois organiques relatives au Conseil supérieur de la justice et au Statut des Magistrats, la Commission de Venise, en coopération avec la CEPEJ, a donné, en octobre 2017, un avis informel sur le projet de loi n° 38-15, relatif à l'organisation judiciaire.

Ministère de la Justice et des Libertés

La Commission a maintenu un dialogue constant en vue de la mise en œuvre de la loi organique sur la question préjudicielle de constitutionnalité, dans la perspective, notamment, de mettre en œuvre un programme de formation des juges.

Institution du médiateur

La Commission a organisé, les 4 et 5 mai 2017 à Rabat, en coopération avec l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), un séminaire sur le thème « Vers un guide de principes déontologiques pour les médiateurs et leurs collaborateurs ». Ce séminaire a réuni 23 médiateurs du réseau AOMF.

Le Bureau du médiateur du Royaume du Maroc et l'Association des médiateurs de la Méditerranée (l'AOM) ont organisé à Casablanca les 18 et 19 octobre, une session de formation pour les collaborateurs des ombudsmans membres de l'Association des médiateurs de la Méditerranée. Le thème de la session était « La déontologie des forces de sécurité et les droits des migrants au cours de leur parcours migratoire : le rôle de l'institution de médiateurs ».

9. Certaines activités touchant à la justice constitutionnelle sont traitées au chapitre III.



5^e Séminaire UniDem Med sur la prévention de la corruption dans la fonction publique, Rabat, septembre 2017

Plus de 20 collaborateurs de différentes institutions de médiateurs ont discuté et échangé les meilleures pratiques quant au rôle du médiateur quand il traite des droits des migrants au cours de leur parcours migratoire et de la déontologie des forces de sécurité.

La Commission a également organisé une visite d'études, du 24 au 26 octobre 2017, à l'Institution du médiateur du Portugal au bénéfice de cinq membres du personnel de l'Institution du médiateur du Royaume du Maroc.

Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique

À l'invitation du Ministère, la Commission a participé au 13^e forum sur la modernisation de l'administration publique et des institutions de l'Etat, le 6 juillet 2017 à Rabat. Ce Forum était organisé à l'issue des travaux de la 55^e session du Conseil d'administration du Centre africain de formation et de recherche administratives pour le développement (CAFRAD).

La présentation de la Liste des critères de l'Etat de droit a suscité un vif intérêt de la part des membres du CAFRAD.

Le 7 octobre 2017, au cours de la session plénière de la Commission, le Ministre de la Réforme de l'Administration et de la Fonction publique a signé un mémorandum d'entente avec la Commission.

Tunisie

Coopération avec l'Institution du médiateur

La Commission a organisé en coopération avec l'Institution du médiateur, et a participé à la 1^e Conférence commune organisée par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et l'AOMF sur le thème « Les parlementaires et les médiateurs, acteurs de la bonne gouvernance », les 23-24 novembre 2017, à Tunis. Plus de cinquante participants ont échangé sur les relations entre les Parlements et les médiateurs ainsi que sur le renforcement de leur coopération.

Coopération avec l'Instance supérieure indépendante pour les élections de Tunisie (ISIE)

La Commission de Venise, en coopération avec l'Instance supérieure indépendante pour les élections de Tunisie et le PNUD, a organisé une conférence internationale sur « Le financement de la vie politique en période électorale » à Tunis le 28 mars 2017. La conférence a été suivie d'un atelier intitulé « Regards croisés internationaux sur les techniques du contrôle du financement des campagnes électorales » qui a eu lieu le 29 mars 2017 également à Tunis.

Coopération régionale

Campus UniDem Med

Trois séminaires UniDem Med ont été organisés en 2017, réunissant près de 200 hauts fonctionnaires du Sud de la Méditerranée. Le 4^e séminaire UniDem Med s'est tenu en Tunisie du 27 au 30 mars 2017 sur le thème « Performance, mérite et égalité dans le service public », en coopération avec la Présidence du Gouvernement de la Tunisie. La 5^e édition a été organisée à Skhirat, Maroc du 25 au 28 septembre 2017 sur le thème « Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein du service public : expériences partagées », en partenariat avec le Ministère de la réforme de l'administration et de la fonction publique. Sur demande du Conseil constitutionnel de l'Algérie et en coopération avec la Direction générale de la fonction publique et la réforme administrative algérienne, le 6^e séminaire UniDem Med a eu lieu à Alger les 7 et 8 novembre 2017, sur le thème « La femme et le marché de l'emploi ».

À la 112^e session plénière de la Commission de Venise, un mémorandum d'entente entre la Commission et le Maroc, a été signé en présence de M. Mohammed Benabdelkader, Ministre délégué auprès du Chef du gouvernement, chargé de la réforme administrative et de la fonction publique du Maroc concernant notamment l'organisation du Campus UniDem Med pour les hauts fonctionnaires de la région MENA.

5^e Atelier interculturel sur la démocratie, Nicosie, 3 et 4 avril 2017

La Commission de Venise a organisé les 3 et 4 avril 2017 à Nicosie (Chypre) le 5^e Atelier interculturel sur la démocratie, dans le cadre du programme Sud II financé par l'UE. Consacré aux interactions entre les cours constitutionnelles et juridictions équivalentes et les tribunaux ordinaires, il a été réalisé avec le ministère des Affaires étrangères de Chypre à l'occasion de la présidence chypriote du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Cette rencontre a attiré des présidents de cours constitutionnelles, des membres de tribunaux ordinaires, des juges et des universitaires d'Algérie, d'Égypte,

de Jordanie, du Liban, du Maroc, de Tunisie et de Palestine¹⁰ et leurs homologues européens ainsi que des experts du Conseil de l'Europe pour un échange d'expériences et de bonnes pratiques. Il y a été question des rapports entre les cours constitutionnelles et les autres juridictions, de divers modèles de justice constitutionnelle et de l'impact du contrôle de constitutionnalité sur le droit national. Le problème de l'indépendance de la justice constitutionnelle a également été au cœur des débats.

2^e Congrès de l'Organisation des administrations électorales des pays arabes, Tunis, 7-9 février 2017

La Commission de Venise s'est jointe au Programme régional d'assistance électorale du Programme des Nations Unies pour le développement et à la Haute commission électorale indépendante de Tunisie pour aider l'Organisation des administrations électorales des pays arabes à organiser sa deuxième assemblée générale et un atelier sur l'indépendance des organes d'administration des élections. L'atelier a donné l'occasion aux organes de gestion des élections de pays arabes de procéder à un partage de savoirs et à une sensibilisation au principe de leur indépendance, de synthétiser l'expérience internationale et de comparer des modèles du monde entier. Les débats ont notamment porté sur les principes internationaux et les indicateurs de l'indépendance des administrations électorales des pays arabes, et identifié les grandes menaces qui pèsent sur l'indépendance des administrations électorales des pays arabes.

Amérique latine

Coopération avec l'Organisation des États américains (OEA)

Le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, a pris la parole à Washington devant le Conseil permanent de l'Organisation des États américains. Il a eu avec M. Luis Almagro, Secrétaire général de l'OEA, des entretiens dont sont ressorties de nouvelles possibilités de coopération entre les deux organisations.

Dans une lettre datée du 26 juin 2017, le Secrétaire général de l'OEA a demandé à la Commission de Venise un avis sur les problèmes juridiques soulevés par le décret du 23 mai 2017 n° 2878 du Président du Venezuela convoquant l'élection d'une assemblée constituante. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a autorisé la Commission de Venise à donner suite.

10. Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

Dans son avis, adopté à sa session plénière d'octobre, la Commission a insisté sur la nécessité impérieuse d'un authentique débat entre les forces politiques, les organisations non gouvernementales et les associations citoyennes, les universités et les médias, de sorte que le texte adopté soit durable, accepté par l'ensemble de la société, et conforme aux normes démocratiques. Elle a appelé à veiller à ce que le droit à la liberté de réunion pacifique et le droit à la liberté d'expression puissent être exercés sans entraves, et à ce que les médias diffusent convenablement et équitablement l'ensemble des arguments. Cet avis de la Commission de Venise a eu un large écho dans les médias.

M. Luis Almagro a assisté à la session plénière de la Commission de Venise le 6 octobre 2017. Au vu de cette bonne coopération sur le Venezuela, il a demandé en novembre 2017 à la Commission de préparer une étude sur le droit de l'individu à la réélection.

Réunion de la sous-commission sur l'Amérique latine, Venise, 5 octobre 2017

En 2017, la sous-commission sur l'Amérique latine s'est réunie à Venise en octobre lors de la 112^e session plénière de la Commission de Venise. Elle a été informée de l'avis préparé sur les problèmes juridiques posés par le décret du 23 mai 2017 du président vénézuélien, M. Nicolas Maduro, convoquant l'élection d'une assemblée constituante nationale, et s'est entretenue avec les représentants de l'Organisation des États américains. Les participants ont également été informés de propositions de coopération avec le Mexique dans le domaine électoral pour 2018.

Des membres de la sous-commission ont par ailleurs eu l'occasion de s'entretenir avec M. Luis Almagro, Secrétaire général de l'Organisation des États américains, et de parler avec lui des travaux de l'OEA et de sa coopération avec la Commission de Venise.

La Commission a maintenu en 2017 ses contacts avec d'autres organisations régionales des Amériques, notamment le PNUD et l'IFES.

Asie centrale

La Commission de Venise entretient depuis 2007 une bonne coopération avec les institutions nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan, notamment dans le cadre de plusieurs projets financés par l'Union européenne et quelques États membres. Le **Kazakhstan** et le **Kirghizistan**, en leur qualité de membres de la Commission de Venise, ont bénéficié en 2017 de la pleine coopération (participation à des activités multilatérales, élaboration d'avis et organisation de réunions bilatérales). La coopération avec l'Ouzbékistan et le Tadjikistan s'est limitée à la participation de leurs autorités au 4^e congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle

(WCCJ), qui a eu lieu à Vilnius (Lituanie) du 11 au 14 septembre 2017.

La Commission de Venise a aussi préparé une proposition de coopération avec les autorités kirghizes dans le domaine électoral. La réalisation du projet conjoint signé fin 2016 et financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe a démarré en janvier 2017.



5^e Conférence des ministres de la Justice d'Asie centrale et de l'Union européenne sur l'état de droit, Bruxelles, décembre 2017

Activités par pays

Kazakhstan

La Commission de Venise a adopté deux avis en 2017 : l'un sur la réforme constitutionnelle et l'autre sur les procédures administratives

Avis sur le projet de révision de la Constitution de la République du Kazakhstan (CDL-AD(2017)010).

La Commission a préparé l'avis sur le projet de révision de la Constitution de la République du Kazakhstan à la demande de M. Jaxybekov, directeur de l'administration présidentielle de la République du Kazakhstan. Elle a été informée que le Président du Kazakhstan avait soumis au Parlement le 1^{er} mars 2017 le texte de la Constitution révisée, qui avait été adoptée le 6 mars 2017. Le texte de l'avis faisait mention de cet élément important.

Le texte sur lequel était demandé l'avis portait principalement sur des changements dans la répartition des compétences entre le Président et les autres pouvoirs. Le projet étoffait le rôle du *Majlis* (la chambre basse du Parlement) et redistribuait certains pouvoirs du Président de la République du Kazakhstan entre le gouvernement et le Parlement. Les rapporteurs estimaient que les changements proposés dans le projet en ce qui concerne l'exécutif réduisaient certains pouvoirs exécutifs présidentiels pour donner plus de poids au gouvernement. La réduction limitée des pouvoirs présidentiels renforçait aussi le rôle du Parlement. La Commission prenait également note des changements

concernant les pouvoirs du Conseil constitutionnel ; le fait que ce dernier examinerait les projets de révision de la Constitution et les questions soumises au référendum avant leur adoption était à voir comme une mesure importante de protection de la Constitution et des libertés et droits constitutionnels.

Les auteurs du projet proposaient de se limiter dans la Constitution à une mention générale du bureau du procureur, et de transférer les dispositions relatives à ses principales compétences dans la législation afférente. C'était une heureuse idée, dans la perspective d'une réforme plus ample du ministère public au sein de la justice du Kazakhstan.

L'avis a été adopté à la session plénière de mars 2017 ; après quoi les autorités ont informé la Commission de leur intention de poursuivre cette coopération et de lui demander un avis sur des textes législatifs mettant en œuvre les nouvelles dispositions de la Constitution.

Avis sur le projet de loi de la République du Kazakhstan sur les procédures administratives (CDL-AD(2017)008)

La Commission a adopté à sa session de mars 2017 un avis sur le projet de loi de la République du Kazakhstan relatif aux procédures administratives. Le projet revenait sur la législation adoptée en 2000. La Commission a noté son excellente qualité, ajoutant que s'il était adopté, ce serait un précieux instrument de modernisation de plusieurs procédures administratives du Kazakhstan. Le texte examiné reprenait un certain nombre de recommandations figurant dans plusieurs documents internationaux, certains du Conseil de l'Europe. Toutefois, le texte examiné méritait d'être revu ou amélioré sur quelques points : terminologie utilisée dans différentes parties du texte, délais proposés pour certaines procédures, nécessité d'inclure d'autres renvois aux procédures concernant les recours en justice.

Après l'adoption de l'avis, les autorités du Kazakhstan ont invité la Commission à poursuivre cette fructueuse coopération sur la réforme administrative du Kazakhstan en 2018.

Kirghizistan

Projet conjoint Union européenne- Conseil de l'Europe de soutien au renforcement de la démocratie par la réforme électorale au Kirghizistan

La Commission de Venise a commencé en 2017 à déployer le projet de soutien au renforcement de la démocratie par la réforme électorale en République kirghize. Il couvre principalement :

- ▶ le soutien apporté aux autorités de la République kirghize dans la préparation d'une ample stratégie de réforme électorale ;



Session de travail sur le développement d'une nouvelle stratégie de réforme électorale en République kirghize, Koi-Tach, novembre 2017

- ▶ le renforcement des capacités du service d'enregistrement de l'État et de la Commission électorale centrale, principaux bénéficiaires du projet;
- ▶ l'aide fournie aux autorités dans l'amélioration du système de règlement des litiges électoraux;
- ▶ une aide à l'amélioration des dispositifs de protection des données pour les acteurs concernés;
- ▶ le renforcement des capacités des commissions électorales, des partis politiques, des acteurs concernés et d'autres entités participant au processus électoral.

Ce projet a donné lieu en 2017 à un certain nombre d'activités : visite d'étude à composantes multiples au siège du Conseil de l'Europe pour les principaux bénéficiaires du projet; organisation des deux premières réunions du groupe de travail dirigé par le cabinet du Président et chargé de préparer une stratégie complète de réforme électorale; réunions de travail et analyses d'experts sur la révision du mode de règlement des litiges électoraux; stages de formation et séminaires visant notamment à renforcer les capacités des partis politiques, des juges et des organes électoraux.

Le projet a aidé les autorités kirghizes à assumer leurs responsabilités dans la préparation d'une réforme conforme à l'accord conclu avec l'UE sur le renforcement de la démocratie par la réforme électorale (contrat pour la réforme du secteur), et à la stratégie nationale 2013-2017 de développement durable. Il a contribué à la mise en place de capacités nationales de déploiement de la réforme électorale par des organes électoraux respectueux des normes internationales et bénéficiant de la confiance du public dans les organes et processus électoraux. Il a soutenu ses interlocuteurs nationaux en fournissant des avis sur la suite de la réforme législative et sa mise en œuvre efficace. Cela devrait conférer aux processus électoraux un haut degré de crédibilité, d'inclusion et de transparence, ce qui rehaussera la légitimité des autorités élues et la confiance du public dans les institutions démocratiques.

Le projet devrait s'étaler sur deux ans, pour se clore le 31 décembre 2018.

Autres conférences et rencontres

La Commission a aussi participé aux activités ci-dessous en 2017.

Argentine

- ▶ Buenos Aires, 29 -31 mai 2017 : Séminaire international sur les « Bonnes pratiques en matière électorale », organisé par la Chambre électorale nationale et le Conseil pour les relations internationales de l'Argentine, avec le concours du PNUD.

Mexique

- ▶ Mexico, 5 et 6 décembre 2017 : Séminaire international sur le « Financement de la vie politique et des campagnes électorales », organisé par l'Institut électoral national du Mexique.

Kazakhstan

- ▶ Astana, 29 et 30 août 2017 : Conférence sur la « Constitution et la modernisation de la société et de l'État », organisée par le Conseil constitutionnel du Kazakhstan.

États-Unis d'Amérique

- ▶ Washington, 13 et 14 décembre 2017 : 12^e réunion de mise en œuvre de la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections, organisée par l'Organisation des États américains.



IV^e Congrès de la Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CJCA), le Cap, avril 2017

VI. COOPÉRATION AVEC DES ORGANES ET ORGANISMES DU CONSEIL DE L'EUROPE, DE L'UNION EUROPÉENNE ET D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Conseil de l'Europe

Comité des Ministres

Des représentants du Comité des Ministres ont participé aux quatre sessions plénières de 2017. Les ambassadeurs et les représentants permanents ci-dessous auprès du Conseil de l'Europe ont pris part aux sessions (dans l'ordre de participation) :

- ▶ Ambassadeur Laima JUREVIČIENĖ, Lituanie;
- ▶ Ambassadeur Stelios PERRAKIS, Grèce;
- ▶ Ambassadeur Katya TODOROVA, Bulgarie;
- ▶ Ambassadeur Christopher YVON, Royaume-Uni;
- ▶ Ambassadeur Paruyr HOVHANNISYAN, Arménie;
- ▶ Ambassadeur Predrag GRGIĆ, Bosnie-Herzégovine;
- ▶ Ambassadeur Jean-Baptiste MATTEI, France;
- ▶ Ambassadeur Marco MARSILLI, Italie;
- ▶ Ambassadeur Emil RUFFER, République tchèque;
- ▶ Ambassadeur Dmytro KULEBA, Ukraine;
- ▶ Ambassadeur Keith McBEAN, Irlande.

M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise, a ouvert le 5^e atelier interculturel sur la démocratie, consacré aux interactions entre les cours constitutionnelles et juridictions aux compétences équivalentes et les tribunaux ordinaires. La rencontre avait été organisée les 3 et 4 avril 2017 par la Commission de Venise avec le ministère des Affaires étrangères et la Cour suprême de Chypre à Nicosie, dans le cadre de la présidence chypriote du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

M. Buquicchio a présenté le 21 juin 2017 le rapport d'activité 2016 de la Commission au Comité des Ministres, et a eu des entretiens fructueux avec les Délégués des Ministres.

Le Comité des Ministres a autorisé la Commission de Venise à donner suite à une demande de l'Organisation des États américains (OEA), qui désirait un avis sur le décret du Président du Venezuela convoquant l'élection d'une assemblée constituante. Pour plus ample information, se reporter au chapitre II.

La Commission a adopté à sa session d'octobre 2017 les éléments de la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 2010(2017) de l'Assemblée parlementaire sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme¹¹.

Assemblée parlementaire

Mme Anne BRASSEUR, ancienne Présidente de l'Assemblée parlementaire, et M. Philippe MAHOUX, membre de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, ont régulièrement représenté l'APCE aux sessions plénières de la Commission en 2017.

Avis demandés par l'Assemblée

La Commission a adopté en 2017 des avis sur les sujets ci-dessous à la demande de l'Assemblée parlementaire :

- ▶ la loi **bulgare** sur le pouvoir judiciaire, telle qu'amendée par les deux séries d'amendements adoptées en mars et juillet 2016;
- ▶ les amendements apportés au Code électoral bulgare, tels qu'adoptés par le Parlement bulgare en 2016;
- ▶ la loi portant modifications des pouvoirs de la Cour constitutionnelle d'**Espagne**;

11. Document CDL-AD(2017)017

- ▶ la mission, les compétences et le fonctionnement des formations de juges de paix statuant en matière pénale établis par la loi n° 6545 de la **Turquie** ;
- ▶ les mesures récemment adoptées en Turquie par décrets-lois dans le cadre de l'état d'urgence, sous l'angle du respect de la liberté de la presse ;
- ▶ les modifications de la Constitution de Turquie soumises au référendum national le 16 avril 2017 ;
- ▶ le projet de loi **hongrois** sur la transparence des organisations recevant un soutien de l'étranger ;
- ▶ des modifications apportées à la loi hongroise sur l'enseignement supérieur national ;
- ▶ le cadre juridique régissant le financement des partis politiques de la **République de Moldova** ;
- ▶ les campagnes électorales de la République de Moldova.

La Commission de suivi et la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE ont par ailleurs demandé à la Commission de Venise des avis sur :

- ▶ des modifications de la législation électorale de la République de Moldova ;
- ▶ un projet de loi portant révision de l'ordonnance sur les associations et fondations de **Roumanie** ;
- ▶ deux projets de loi **ukrainiens**, l'un portant modification du code fiscal ukrainien dans un but de transparence publique du financement des associations publiques et de l'utilisation de l'aide technique internationale (loi n° 6674), et l'autre portant modification de certains textes législatifs dans un but de transparence publique de l'information sur les activités financières des associations publiques et sur l'utilisation de l'aide technique internationale (loi n° 6675).

Ces avis doivent être adoptés en 2018.

L'un des rapporteurs de la Commission a participé le 27 avril 2017 à des auditions de l'APCE sur la situation en Pologne.

Promouvoir ensemble les normes européennes

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire a eu le 26 janvier 2017 un échange de vues sur la **Liste de critères de l'État de droit** de la Commission avec deux de ses auteurs à Strasbourg, dans les locaux du Conseil de l'Europe. Plus tard dans l'année, le 11 novembre, l'Assemblée a adopté deux rapports : *Liste de critères de l'État de droit de la Commission de Venise et Nouvelles menaces contre l'État de droit dans les États membres du Conseil de l'Europe : exemples sélectionnés*. Dans ce contexte, M. Gianni Buquicchio, le Président

de la Commission de Venise, a expliqué à l'Assemblée l'utilité pratique de la Liste de critères de l'État de droit.

L'Assemblée parlementaire, à l'issue d'un débat auquel a participé M. Buquicchio, a adopté la Liste de critères de l'État de droit et décidé de l'utiliser systématiquement dans ses travaux, notamment dans le contexte de la préparation des rapports de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe. Les deux rapports ci-dessus s'appuient sur l'application concrète de la Liste dans leur analyse des menaces qui pèsent sur l'État de droit.

M. Gianni Buquicchio a présenté le 26 janvier 2017 à Strasbourg, en marge de la session de l'Assemblée, à la commission des questions politiques et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire, les textes de référence de la Commission de Venise sur les **systèmes électoraux** lors d'auditions sur les points à couvrir dans le rapport sur la définition de normes minimales pour qu'un système électoral réunisse les conditions d'élections libres et équitables.

L'Assemblée et la Commission de Venise ont organisé avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux la conférence régionale sur **l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux : un défi majeur pour des élections démocratiques** à Londres (Royaume-Uni), les 9 et 10 novembre 2017. Des députés et des représentants des administrations électorales centrales des pays bénéficiaires du Partenariat de l'UE pour une bonne gouvernance y ont participé, ainsi qu'un panel de spécialistes internationaux des sujets abordés à la rencontre.

La Commission a participé à la conférence **Promouvoir les mesures visant à la transparence et à la responsabilité des membres du Parlement** organisée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et accueillie par le Parlement italien à Rome (Italie) les 26 et 27 octobre 2017. La rencontre s'adressait à des parlementaires d'Albanie et de Bosnie-Herzégovine.

La Commission de Venise a participé le 16 mai 2017 à Helsinki au séminaire organisé par la commission de suivi de l'APCE à l'occasion du 20^e anniversaire de sa création. La rencontre portait sur *l'ordre juridique international dans un monde qui change : défis pour la procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire*.

Dans le cadre du plan d'action pour l'Ukraine, la Commission de Venise a coopéré activement en 2017 avec l'Assemblée sur les questions liées à la réforme de la Verkhovna Rada. Des représentants de la Commission ont notamment fourni des apports aux ateliers de rédaction législative et aux formations à l'intention du secrétariat de la Rada organisés par l'APCE.

Conseil des élections démocratiques

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 concernés de l'Assemblée étaient :

Membres

- ▶ Mme Josette DURRIEU, Commission des questions politiques et de la démocratie
- ▶ Lord Richard BALFE, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
- ▶ M. Jordi XUCLÀ I COSTA, Commission de suivi

Membres suppléants

- ▶ Mme Eka BESELIA, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
- ▶ Lord Donald ANDERSON, Commission des questions politiques et de la démocratie, remplacé par M. Corneliu Mugurel COZMANCIUC
- ▶ M. Tiny KOX, Commission de suivi

Assistance juridique à des missions d'observation d'élections

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 observaient des élections législatives en Albanie, en Arménie et en Bulgarie, et des élections présidentielles au Kirghizistan et en Serbie.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Le Congrès a aussi continué à participer aux travaux du Conseil des élections démocratiques – qu'un membre du Congrès, M. Jos Wiene, a présidé en 2017. Les membres concernés du Congrès ont été en 2017 :

- ▶ M. Jos WIENE, chambre des pouvoirs locaux ;
- ▶ M. Stewart DICKSON, chambre des pouvoirs régionaux.

En réponse à une demande du Secrétaire général du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe faite le 25 janvier 2017, la Commission de Venise a adopté à sa session de mars 2017 un avis sur la *Liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional*. Cette liste devrait compléter les *Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH visant à prévenir et à répondre*



Présentation de l'avis de la Commission concernant la Liste des critères du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux aux niveaux local et régional, 32^e session du Congrès, Conseil de l'Europe, Strasbourg, mars 2017

à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (préparées en 2016). Un membre de la Commission de Venise a présenté cet avis¹² à la 32^e session du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (cf. chapitre III).

À la demande du Congrès, la Commission de Venise a donné un avis sur les dispositions d'un décret-loi d'urgence affectant l'exercice de la démocratie locale en Turquie¹³ (voir chapitre II).

Le 7 novembre 2017, le Secrétaire général du Congrès a transmis à la Commission de Venise une demande d'avis sur la compatibilité du référendum local révo-catoire visant à écourter le mandat d'élus locaux avec les normes et les bonnes pratiques internationales. L'adoption de cet avis est prévue pour 2018.

Cour européenne des droits de l'homme

Pour mesurer la portée exacte des libertés et droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme s'appuie notamment sur des travaux de la Commission de Venise¹⁴, dont elle évoque les documents. En 2017, elle en a mentionné dans plus d'une dizaine arrêts et décisions¹⁵.

Les travaux de la Commission de Venise sur la responsabilité pénale des ministres ont été cités, du moins indirectement, par référence à la Résolution 1950(2013) de l'APCE, dans l'affaire *Haarde c. Islande* (paragraphe 45) ; il s'agissait notamment de la nature et de l'équité de poursuites engagées devant la Cour de destitution islandaise, qui examinait des accusations portées contre le requérant (un membre du conseil des ministres).

12. Cf. document CDL-AD(2017)006

13. Cf. document CDL-AD(2017)021

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

15. Et dans un certain nombre de rapports de communication, qui ne sont pas mentionnés ici.

Dans l'affaire *Archidiocèse orthodoxe d'Ohrid (Archidiocèse orthodoxe grec d'Ohrid du patriarcat de Peć) c. «l'ex-République yougoslave de Macédoine»*, la Cour, qui examinait le refus des autorités macédoniennes d'enregistrer un groupe religieux, a cité l'avis CDL-AD(2007)005 de la Commission de Venise concernant le projet de loi sur le statut juridique d'une église, d'une communauté religieuse et d'un groupe religieux de «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Et en l'affaire *Karajanov c. «l'ex-République yougoslave de Macédoine»*, c'est le mémoire *amicus curiae* de la Commission de Venise sur la «loi de lustration» (CDL-AD(2012)028) qui a été mentionné et approuvé (paragraphe 75).

Dans l'affaire *Işıkırık c. Turquie*, la Cour examinait la condamnation pénale du requérant au motif de sa participation à une manifestation par application des articles «antiterroristes» du Code pénal turc (paragraphe 2 de l'article 314 et paragraphe 6 de l'article 220). Son arrêt contenait une longue citation de l'avis relatif aux articles 216, 299, 301 et 314 du Code pénal turc (CDL-AD(2016)002); la Cour a aussi appuyé son raisonnement sur les conclusions de la Commission de Venise.

En l'affaire *Adyan et autres c. Arménie*, qui portait sur l'existence d'un service civil de remplacement pour les objecteurs de conscience, le gouvernement arménien avait évoqué des changements législatifs concernant le service civil notamment inspirés par des avis de la Commission de Venise (paragraphe 59).

L'affaire *Bayev et autres c. Russie* concernait la loi interdisant la «propagande pour l'homosexualité» en Russie. Dans son arrêt, la Cour a cité et approuvé l'avis de la Commission de Venise sur l'interdiction de la «propagande pour l'homosexualité» à la lumière de la législation récente de certains États membres du Conseil de l'Europe (CDL-AD(2013)022), en particulier en ce qui concerne l'imprécision de la terminologie utilisée à ce sujet dans la législation russe.

Le Code de bonne conduite en matière électorale (lignes directrices et rapport explicatif, CDL-AD(2002)023rev), a été cité dans l'affaire *Davydov et autres c. Russie*, qui concernait des irrégularités de décompte des voix, et dans l'affaire *Orlovskaya Iskra c. Russie*, portant sur des sanctions imposées à un journal en raison d'articles critiques publiés en période électorale. Dans cet avis, la Cour a également cité l'avis CDL-AD(2012)002 sur la loi fédérale relative à l'élection des députés à la Douma d'État de la Fédération de Russie.

Le Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise (CDL-AD(2007)008) a été évoqué dans une décision d'irrecevabilité en l'affaire *Mooohan et Gillon c. Royaume-Uni*, qui portait sur le fait qu'un prisonnier n'avait pas pu voter dans le référendum d'indépendance de l'Écosse.

Une autre décision d'irrecevabilité, en l'affaire *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, renvoyait à l'avis du 13 mars 2017 sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017 (CDL-AD(2017)005).

Dans l'affaire *Lashmankin et autres c. Russie*, la Cour devait se prononcer sur la législation russe en matière de liberté de réunion et son application pratique. L'arrêt contient de longues citations des Lignes directrices de 2010 sur la liberté de réunion pacifique (CDL-AD(2010)020), préparées par l'OSCE/BIDDH avec la Commission de Venise. Cet arrêt cite également la Compilation de 2014 de la Commission de Venise concernant la liberté de réunion (CDL-PI(2014)0003), et renvoie à l'avis sur la loi fédérale n° 54-FZ du 19 juin 2004 relative aux réunions, rassemblements, manifestations, marches et piquets de grève de la Fédération de Russie (CDL-AD(2012)007).

Des juges de la Cour européenne des droits de l'homme se sont également appuyés en 2017 sur des documents de la Commission de Venise dans des opinions concordantes ou dissidentes. Le rapport sur la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres a ainsi été cité par les juges *Judkivska, Tsotsoria et Vehabović dans l'affaire de Grande Chambre Merabishvili c. Géorgie*.

Mémoire *amicus curiae* dans l'affaire Berlusconi c. Italie (CDL-AD(2017)025)

Par une lettre datée du 24 juillet 2017, le greffier de la Cour européenne des droits de l'homme a informé la Commission de Venise que le Président de la Cour avait décidé le 19 juillet 2017 d'inviter la Commission de Venise à présenter des observations écrites dans l'affaire *Berlusconi c. Italie*, sur la question suivante :

Quelles sont les garanties procédurales minimales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de déchéance d'un mandat électif?

Pour plus d'information sur ce mémoire *amicus curiae*, se reporter au chapitre III.

Commissaire aux droits de l'homme

Les activités de la Commission et celles du Commissaire sont complémentaires : la Commission procède à des analyses approfondies en s'appuyant sur les compétences de ses membres, et le Commissaire analyse le contexte plus large et réagit avec promptitude et souplesse aux nouvelles menaces.

M. Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, a renvoyé à plusieurs reprises à des travaux de la Commission de Venise. Il a regretté que le *Sejm* ait adopté deux lois changeant la composition et le fonctionnement de la Cour suprême et du Conseil national de la magistrature

de **Pologne**; il a exhorté les autorités polonaises à suivre les recommandations formulées à ce sujet par la Commission de Venise dans ses avis (voir chapitre II). Il a également vivement encouragé les autorités du **Kosovo** à prendre conseil auprès de la Commission de Venise, en raison de la multiplicité des réformes de la justice qu'elles envisageaient.

Le Commissaire a publié le 10 novembre 2017 les observations qu'il a soumises par écrit à la Cour européenne des droits de l'homme concernant un groupe de douze requêtes relatives à la liberté d'expression et au droit à la liberté et à la sûreté de parlementaires en **Turquie**. Il y évoquait en particulier la levée de l'immunité parlementaire de 154 députés turcs, considérée par la Commission de Venise comme une utilisation abusive de la procédure de révision de la Constitution (voir chapitre II).

Autres institutions du Conseil de l'Europe

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

La coopération avec la CEPEJ s'est poursuivie dans le cadre des lois organiques relatives à l'organisation judiciaire au Maroc.

Après avoir apporté les années précédentes ses analyses juridiques sur les projets de lois organiques relatives au Conseil supérieur de la justice et au Statut des Magistrats, la Commission de Venise, en coopération avec la CEPEJ, a donné, en octobre 2017, un avis informel sur le projet de loi n° 38-15, relatif à l'organisation judiciaire.

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 (MSI-MED) a continué à procéder à des études de faisabilité sur l'égalité de genre dans la couverture des élections par les médias et sur l'utilisation de l'internet dans les élections. La Commission de Venise a participé aux troisième et quatrième réunions du Comité, qui ont respectivement eu lieu les 29 et 30 mars et les 20 et 21 septembre 2017 à Strasbourg. Les Lignes directrices de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques¹⁶ y ont été fréquemment citées, de même que plusieurs autres documents normatifs.

Commission pour l'égalité de genre

Le secrétariat de la Commission de Venise a participé aux réunions intersecrétariats de l'équipe chargée de

l'approche intégrée de l'égalité (GMT), dans l'intention d'informer les membres du groupe des activités récentes et en cours de la Commission de Venise en matière d'égalité et d'approche intégrée de l'égalité, et à titre de contribution à la stratégie 2018-2023 du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

Le président du GRECO, M. Marin Mrčela, a participé à la session plénière de décembre de la Commission. Dans son intervention, il a évoqué des exemples récents de coopération avec la Commission, comme l'association d'experts du GRECO à la préparation d'avis sur la République de Moldova et l'Ukraine. Il a relevé les similitudes entre la Commission et le GRECO: le fondement sur des accords élargis et une mission de conseil aux États membres sur des questions fondamentales pour le Conseil de l'Europe. Il a également mentionné les synergies, dont témoignent par exemple les nombreuses citations réciproques d'avis et de rapports d'évaluation.

Forum mondial de la démocratie, Strasbourg, 8-10 novembre 2017

Des représentants de la Commission de Venise ont participé à Strasbourg à la séance du 9 novembre 2017 du Forum mondial de la démocratie consacrée à l'assemblée des participants et à la démocratie délibérative. L'assemblée délibérante a débattu de questions liées aux nouvelles méthodes d'association du public aux décisions d'orientation politique. L'expérience irlandaise a été particulièrement utile.

Union européenne

La coopération entre la Commission de Venise et l'Union européenne a encore été consolidée en 2017.

Il est désormais d'usage que l'Union européenne invite ses membres et les candidats à l'adhésion à suivre les recommandations de la Commission de Venise. Les services de la Commission européenne ont rendu hommage à 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 appuyé les efforts constants de l'UE pour soutenir des réformes dans les pays concernés par l'élargissement, en leur traçant de claires limites techniques tout en respectant la maîtrise nationale du processus à toutes les étapes. Elle a été associée à des consultations avec des organes de l'UE sur des sujets concernant des politiques de l'Union et ses relations avec les pays membres, candidats à l'adhésion et voisins

16. Cf. document CDL-AD(2010)024.

(comme la Hongrie, la Pologne, l'Albanie, les pays des Balkans et les pays voisins de la région MENA, ainsi que l'Ukraine). Des représentants de la Commission de Venise ont aussi eu des réunions de travail avec la Commission européenne (DG-NEAR, DG-JUST, SEAE et DEVCO).

L'UE a évoqué à plusieurs reprises les travaux de la Commission de Venise à propos de la réforme de la justice en **Pologne**.

Le Secrétaire de la Commission a présenté ses activités récentes au Groupe «OSCE et Conseil de l'Europe» de l'UE (COSCE), dont il a rencontré les membres le 17 mars 2017 à Bruxelles. M. Buquicchio a abordé le 12 mai à Strasbourg avec le COSCE les activités de la Commission de Venise dans les États non membres de l'UE.

Un représentant de la Commission de Venise a participé le 11 mai 2017 à Bruxelles à la 42^e réunion de consultation entre la troïka du Comité de l'article 36 du traité de l'UE (CATS) et le Conseil de l'Europe; il y a présenté des informations sur les récents avis relatifs à la Hongrie, à la Pologne et à la Turquie.

Parlement européen

Mentions de travaux de la Commission

Le Parlement européen a évoqué à plus de 150 occasions l'importance des travaux et des documents de la Commission de Venise. En 2017, il a de plus en plus fait référence aux travaux de la Commission et consulté des représentants de la Commission sur des questions importantes¹⁷. Dans ses documents, le Parlement européen rend hommage à la compétence des conseils de la Commission de Venise, et appelle à une étroite coopération avec elle sur diverses questions. Les documents dans lesquels il a mentionné des travaux de la Commission en 2017 sont énumérés ci-dessous.

Questions générales

- ▶ Rapport sur la composition du Parlement européen (2017/2054(INL)), 26 janvier 2018
- ▶ Résolution du 15 novembre 2017 relative au partenariat oriental, dans la perspective du sommet de novembre 2017 (2017/2130(INI))
- ▶ Rapport contenant une proposition de résolution non législative sur le projet de décision du Conseil relatif à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres d'une part, et la République

du Kazakhstan d'autre part (2017/2035(INI)), 26 octobre 2017

- ▶ Rapport sur une recommandation du Parlement européen au Conseil, à la Commission et au SEAE relative au partenariat oriental, dans la perspective du sommet de novembre 2017 (2017/2130(INI)), 16 octobre 2017

Documents par pays

Kazakhstan

- ▶ Résolution du 12 décembre 2017 sur l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'UE et le Kazakhstan (12 409/2016 – C8-0469/2016 – 2016/0166(NLE) – 2017/2035(INI))

République de Moldova

- ▶ Résolution du 4 juillet 2017 sur une assistance macrofinancière à la République de Moldova (COM(2017)0014 – C8-0016/2017 – 2017/0007(COD))

Tunisie

- ▶ La transition politique en Tunisie (Résolution 2166 (2017))

Turquie

- ▶ Résolution du 7 juillet 2017 sur le rapport 2016 sur la Turquie (2016/2308(INI))

Le Parlement européen a en particulier adopté le 15 novembre 2017 une résolution sur la situation de l'État de droit et de la démocratie en **Pologne**, dans laquelle il évoque les avis de la Commission de Venise sur la Pologne. Dans cette résolution, le Parlement européen :

« – vu l'avis de la Commission de Venise, du 14 octobre 2016, sur la loi relative au Tribunal constitutionnel, et la déclaration du Président de la Commission de Venise, du 24 janvier 2017, exprimant ses profondes inquiétudes au sujet de l'« aggravation de la situation » en Pologne,

7. prie instamment le gouvernement et le parlement polonais de donner pleinement suite aux recommandations de la Commission et de la Commission de Venise, et de s'abstenir de mener toute réforme qui porterait préjudice au respect de l'État de droit, notamment à l'indépendance du pouvoir judiciaire; plaide à cet égard en faveur du report de l'adoption de toute disposition législative jusqu'à ce qu'une évaluation appropriée ait été réalisée par la Commission et la Commission de Venise. »

Échanges de vues

Le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, a présenté le 15 février 2017 à Strasbourg la coopération de la Commission avec la Géorgie, lors de la 4^e réunion de la commission parlementaire de l'association UE-République de Moldova,

17. Pour les renvois de l'UE à des travaux de la Commission, se reporter au site internet de cette dernière (« Références »): http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_references&lang=FR

en cours de session du Parlement européen. Pendant la même session, le 16 février 2017, il a eu avec le Groupe de soutien à la démocratie et de coordination des élections du Parlement européen un entretien sur les activités actuelles et futures de la Commission de Venise. Le Président a également pris la parole devant le Groupe de soutien à la démocratie et de coordination des élections du Parlement européen.

Le Président et la Secrétaire adjointe de la Commission, Mme Simona Granata-Menghini, se sont entretenus le 16 mars 2017 à Strasbourg avec la Commission des affaires étrangères du Parlement européen sur des questions intéressant les deux organismes, notamment la réforme constitutionnelle turque.

Coopération avec d'autres institutions de l'Union européenne

En 2017, des consultations techniques ont porté sur l'évolution de la situation en Hongrie et en Pologne, ainsi que dans les Balkans, en Ukraine, en Asie centrale et dans les pays de la région MENA. La Commission de Venise a aussi coopéré étroitement en 2017 avec les délégations de l'UE dans des pays comme le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Jordanie, la Libye, le Maroc, la Tunisie et l'Ukraine. M. Thomas Markert, Secrétaire de la Commission de Venise, a en outre eu des entretiens bilatéraux réguliers avec des fonctionnaires de l'EEAS, de la DEVCO et de la DG-NEAR de la Commission européenne à propos de l'Albanie, du Kosovo, de la République de Moldova, de la Turquie et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

Des représentants du Service juridique, 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 2017.

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

La Commission de Venise a maintenu en 2017 ses coopérations avec plusieurs pays dans le cadre de projets conjoints :

- ▶ Cadre de coopération programmatique 2015-2017, parties sur les élections et la justice constitutionnelle ;
- ▶ Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie ;
- ▶ Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le sud de la Méditerranée (segment du Programme Sud II).

La Commission a commencé en 2017 à mettre en œuvre l'accord de coopération avec l'Union



Le Secrétaire de la Commission M. Thomas Markert lors d'un échange de vues sur la réforme constitutionnelle en Géorgie au Parlement européen, Strasbourg, juillet, 2017

européenne en vue de la réalisation d'un nouveau projet de nature électorale au Kirghizistan (assistance à la consolidation de la démocratie par la réforme électorale en République kirghize). Pour plus ample information, se reporter au chapitre V.

Cadre de coopération programmatique¹⁸

La Commission de Venise a continué en 2017 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 des réformes dans les six pays du Partenariat oriental (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, République de Moldova et Ukraine), moyennant un financement de la Commission européenne.

Pour plus ample information, se reporter aux chapitres III (justice constitutionnelle) et IV (élections, référendums et partis politiques).

Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie

La Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie (Facilité horizontale) est une initiative de coopération de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe pour l'Europe du Sud-Est. Ce programme conjoint lancé en mai 2016 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 des compétences en réponse à des demandes d'analyses législatives et de conseils émanant des pays bénéficiaires de la Facilité.

18. Programme de bonne gouvernance depuis avril 2017.

La Commission de Venise a fourni en 2017 au titre de ce programme une assistance juridique à la Commission électorale d'État de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et au ministère de la Justice serbe. Pour plus ample information, se reporter aux chapitres II (réformes constitutionnelles, institutions de l'État, droits de l'homme et pouvoir judiciaire) et IV (Élections, référendums et partis politiques).

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

Lancé en 2012 et étoffé 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 par l'intermédiaire de réseaux et d'échanges entre pairs, le Programme Sud vise notamment à favoriser le renouvellement des cadres constitutionnels et législatifs et des structures de gouvernance démocratique dans les pays de la région, ainsi que l'émergence 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, sous forme de programmes de formation adaptés comme le programme PATHS, permet en outre de développer et de renforcer les capacités des groupes cibles (administrations publiques, professions juridiques, 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, Égypte, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine¹⁹, Tunisie) – l'un des buts du Programme Sud.

OSCE

La coopération avec l'OSCE a encore été féconde en 2017. La Commission de Venise a entretenu des contacts réguliers et fréquents, à haut niveau et d'ordre technique, avec les représentants de l'Organisation. L'OSCE/BIDDH a été représenté aux quatre sessions plénières de 2017 de la Commission de Venise.

Rencontres dans le domaine de la dimension humaine

La Commission de Venise a présenté sa Liste de critères de l'État de droit à la réunion annuelle supplémentaire

19. Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.



Réunion annuelle du Groupe d'experts sur les partis politiques, OSCE/BIDDH, Varsovie, novembre 2017

de l'OSCE sur la dimension humaine (Varsovie, 23 septembre 2017).

OSCE/BIDDH

Protection des droits fondamentaux

Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique

La Commission a continué de participer à la mise à jour de la seconde édition des Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, adoptées en 2010. Elle a assisté à la réunion du Groupe d'experts sur la liberté de réunion pacifique organisée par l'OSCE/BIDDH à Varsovie les 15 et 16 mai 2017 ; les participants ont notamment discuté du « monitoring » des assemblées (ce qui englobe la question de la sécurité des journalistes qui les couvrent) et du rôle des communes dans leur facilitation.

Financement étranger d'organisations non gouvernementales

La Commission de Venise a organisé le 4 octobre 2017 à Venise (Italie) avec l'OSCE/BIDDH, grâce à un financement du gouvernement japonais, une table ronde sur le financement étranger des organisations non gouvernementales, à laquelle ont assisté des membres de la Commission de Venise, des experts nationaux et internationaux ainsi que des représentants d'autorités publiques et de la société civile. Il s'agissait de développer les normes internationales sur le financement étranger des associations, afin d'approfondir le débat juridique sur la question. Les discussions ont aussi porté sur les bonnes pratiques de promotion et de création d'un environnement favorable aux activités transfrontières des ONG, dans le respect des impératifs de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent. Les conclusions de la table ronde serviront aussi à la préparation de l'étude demandée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à ce sujet.

Élections, référendums et partis politiques

M. Michael Georg Link, directeur de l'OSCE/BIDDH, a observé dans son intervention de mars 2017 à la session plénière de la Commission, que les lignes directrices et les avis conjoints touchant aux élections sont au cœur de la coopération entre la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Cette coopération crée une importante valeur ajoutée, a-t-il expliqué, en combinant les ressources dans une approche commune des problèmes, ce qui empêche les États de jouer les organisations internationales les unes contre les autres; dans le climat politique actuel, il convient de ne pas céder à la tentation de donner priorité à la sécurité sur les institutions démocratiques, car la sécurité passe nécessairement par les institutions démocratiques : sécurité et démocratie sont indissociables. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont et doivent rester compatibles, et leur coopération doit se poursuivre, a-t-il conclu.

En 2017, la Commission de Venise a continué de coopérer étroitement avec l'OSCE/BIDDH dans le domaine des élections et des partis politiques. Des avis conjoints ont été préparés sur l'Arménie, la Bulgarie et la République de Moldova. L'OSCE/BIDDH a pris part à quatre réunions du Conseil des élections démocratiques et aux sessions plénières de la Commission.

Avis conjoints touchant aux élections et aux partis politiques

Dans le domaine des élections et des partis politiques, la Commission de Venise a préparé en 2017 avec le BIDDH et adopté des avis sur :

- ▶ le projet de liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CDL-AD(2017)006);
- ▶ les projets de loi modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du parlement) de la République de Moldova (CDL-AD(2017)012);
- ▶ des amendements au code électoral de Bulgarie (CDL-AD(2017)016);
- ▶ le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales dans la République de Moldova (CDL-AD(2017)027);
- ▶ le projet de loi sur le référendum en Arménie (CDL-AD(2017)029);

Pour plus ample information sur ces avis, se reporter à la section IV.1.

Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques

La révision des lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, élaborées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise en 2010 à la suite d'un vaste processus inclusif, avait été entamée en 2016, afin d'incorporer de nouvelles expériences, d'affiner les lignes directrices et de tenir compte des nouvelles tendances et de l'introduction de thèmes spécifiques. Plusieurs membres de la Commission ont contribué à cette révision en 2017 et la poursuivront en vue de l'adoption de la nouvelle version par la Commission de Venise en 2018. La Commission a été invitée à participer à la réunion annuelle du groupe restreint d'experts sur les partis politiques organisée par le l'OSCE/BIDDH les 2 et 3 novembre 2017 à Varsovie, qui était consacrée à ce sujet.

Réunion sur la publication de nouveaux codes de conduite et lignes directrices

La Commission de Venise a participé à des discussions sur des projets de deux nouvelles publications dans le domaine des élections : « Manuel sur l'observation et la promotion de la participation électorale des personnes handicapées » et « Lignes directrices sur le rôle des prestataires en matière de sécurité publique lors des élections ». L'événement était organisé par l'OSCE/BIDDH à Varsovie les 19-20 juin 2017. Parmi les participants à la réunion figuraient des experts internationaux ainsi que des représentants de la société civile et des organisations internationales.

Suivi de recommandations électorales dans les Balkans occidentaux

La Commission de Venise a participé au lancement du projet d'assistance au suivi des recommandations électorales dans les Balkans occidentaux, organisé à Varsovie le 8 septembre 2017 par l'OSCE sous forme de table ronde.

L'importance du suivi des recommandations électorales y a été bien mise en lumière, et des informations ont été données sur la suite du projet. La rencontre a commencé par un descriptif général du projet, suivi de trois séances de travail sur la gestion des élections, l'enregistrement des électeurs et la conduite des médias pendant les campagnes électorales. Y ont participé des experts internationaux, des commissions électorales centrales et des représentants de la société civile et d'organisations internationales.

Atelier de réflexion sur l'observation d'élections avec l'APCE, l'OSCE/BIDDH et l'OTAN

Des représentants de la Commission ont participé à Strasbourg, le 16 novembre 2017, à cet atelier de réflexion sur l'observation des élections avec l'APCE, l'OSCE/BIDDH et l'OTAN.



12^e réunion de l'OEA sur la Déclaration de principes de l'observation internationale des élections, Washington, décembre 2017

Nations Unies

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

La Commission de Venise a poursuivi en 2017 sa fructueuse coopération et ses échanges d'informations avec plusieurs projets du PNUD, notamment dans des pays du sud de la Méditerranée, en Ukraine et au Kirghizistan.

Dans le voisinage méridional, la Commission a continué à coopérer fructueusement avec le Bureau des politiques et de l'appui aux programmes (bureau régional pour les États arabes) du PNUD pour assister l'Organisation des organes de gestion des élections arabes. La Commission et le PNUD ont organisé ensemble une conférence sur la consolidation de l'indépendance des organes de gestion des élections, accueillie par l'Instance supérieure indépendante pour les élections de Tunisie à Tunis du 7 au 9 février 2017. Le prochain congrès de l'Organisation doit avoir lieu en mars 2018 en Jordanie.

La Commission de Venise a eu des échanges réguliers au sein du projet UE-PNUD *Rada pour l'Europe: impulser des réformes dans toute l'Ukraine*, dans le cadre d'une coopération avec la *Verkhovna Rada* sur la réforme de ses règles et procédures internes et l'amélioration de son efficacité.

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD)

La Commission de Venise a participé les 24 et 25 août 2017 à Vienne (Autriche) à la réunion régionale de préparation du lancement du Réseau mondial pour l'intégrité judiciaire organisée par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD). Ce dernier fait partie du dispositif de surveillance de la Convention des Nations Unies contre la corruption, notamment en ce qui concerne son article 11, qui souligne le rôle crucial de la justice dans la lutte

contre la corruption, et reconnaît que pour que la justice joue efficacement son rôle, elle doit être elle-même exempte de corruption, et ses membres doivent agir avec intégrité. Les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire et la Déclaration de Doha servent aussi de cadre juridique à cette action. À la réunion, la Secrétaire adjointe de la Commission de Venise a présenté l'expérience que possède la Commission dans le fonctionnement de réseaux entre cours.

Coopération avec d'autres organisations et instances internationales

Droit constitutionnel, démocratie et droits fondamentaux

Cour interaméricaine des droits de l'homme

M. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, juge à la Cour interaméricaine des droits de l'homme, a participé en octobre à la session plénière de la Commission de Venise, qu'il a informée des dernières grandes décisions de sa cour. Il a indiqué d'emblée que la Cour interaméricaine a la tâche délicate de garantir la protection des droits fondamentaux de plus de 500 millions de personnes. Le principal problème auquel elle se heurte est l'exécution de ses arrêts. À son avis, il y aurait là utile matière à coopération entre les institutions européennes et interaméricaines.

International IDEA

International Idea a depuis 2015 le statut d'observateur au Conseil des élections démocratiques (un organe tripartite où sont représentés la Commission, l'APCE et le Congrès du Conseil de l'Europe).

Organisation des États américains (OEA)

La coopération a été féconde en 2007 avec l'OEA sur la question du référendum constitutionnel au Venezuela²⁰. Encouragé par ce succès, le Secrétaire général de l'OEA a demandé en novembre 2017 à la Commission de préparer une étude sur le droit individuel à la réélection; le document sera adopté en 2018.

OCDE

La collaboration tripartite constructive s'est poursuivie en 2017 entre la Commission de Venise, SIGMA et les partenaires du sud de la Méditerranée dans le cadre du projet UniDem Med. La Commission y apporte ses compétences en matière de démocratie, de droits de l'homme et d'État de droit.

20. Pour plus ample information, se reporter aux chapitres II et V.

Le Président de la Commission, M. Gianni Buquicchio, a pris la parole à la conférence ministérielle SIGMA, réunie à l'occasion du 25^e anniversaire de SIGMA les 13 et 14 décembre 2017 à Paris, sur le thème de l'importance de l'État de droit pour les personnes et les entreprises. M. Thomas Markert, le Secrétaire de la Commission de Venise, a aussi représenté cette dernière à Paris.

SIGMA est un projet réalisé par l'OCDE et cofinancé par l'Union européenne et l'OCDE. Il a travaillé à la réforme de l'administration publique dans plus de 30 pays partenaires, les aidant à professionnaliser leurs administrations publiques, à rendre leur gestion financière plus efficace et à développer leurs économies respectives.

Justice constitutionnelle

La Commission de Venise a coopéré en 2017 avec les organisations internationales ci-dessous, actives dans le domaine de la justice constitutionnelle :

- ▶ Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)²¹ ;
- ▶ Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes d'Asie (AACC) ;
- ▶ Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie (CCCOCND) ;
- ▶ Conférence des cours constitutionnelles européennes (CECC)²² ;
- ▶ Conférence des cours constitutionnelles de langue portugaise (CJCLP) ;
- ▶ Conférence des cours et conseils constitutionnels africains (CCJA) ;
- ▶ Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle (CIJC) ;
- ▶ Forum des juges en chef de l'Afrique australe (SACJF) ;
- ▶ Union des cours et conseils constitutionnels arabes (UACCC).

Pour plus ample information sur la coopération avec ces organisations, se reporter au chapitre III.

Élections, référendums et partis politiques

Association des administrateurs européens d'élections (ACEEEO)

La Commission a participé à la 26^e conférence annuelle et à l'Assemblée générale de l'ACEEEO sur le thème

« Des électeurs conscients à l'âge numérique » les 9 et 10 novembre 2017 à Sofia. Le représentant de la Commission de Venise est intervenu dans l'atelier intitulé : « *Est-ce que les campagnes électorales doivent être réglementées ? Aspects politiques et pratiques d'un espace politique limité* ».

Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES)

La Commission de Venise et la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) ont organisé ensemble, le 16 mars 2017 à Kiev, une table ronde sur les normes internationales et les pratiques ukrainiennes en matière de règlement des litiges électoraux, et les 27 et 28 mars 2017 également à Kiev la conférence internationale sur l'utilisation des nouvelles technologies dans les processus électoraux : difficultés, risques et perspectives. La Commission a participé à la table ronde sur les particularités de la réalisation des droits électoraux des personnes déplacées dans leur propre pays et leur cadre juridique, organisée avec l'IFES. Pour plus ample information, se reporter au chapitre V.

La Commission a également participé en 2017 à deux activités organisées par l'IFES en Géorgie : la 7^e réunion annuelle des administrations électorales à Borjomi, les 27 et 28 février 2017 ; et un séminaire de formation au règlement des litiges électoraux à Batoumi, du 22 au 24 septembre 2017. Pour plus ample information, se reporter au chapitre V.

Organisation des États américains (OEA)

Une délégation de la Commission de Venise a participé les 13 et 14 décembre 2017 à la 12^e réunion de la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections, sur invitation de l'Organisation des États américains.

PNUD

La Commission a participé les 29 et 30 mai 2017 à Buenos Aires à un séminaire international sur les meilleures pratiques dans le domaine électoral, organisé par la Chambre électorale nationale et le Conseil des relations internationales de l'Argentine en coopération avec le PNUD.

Pour de plus amples informations sur les États membres de l'Accord élargi, les membres de la Commission, les réunions et les avis adoptés, ainsi que pour le catalogue des publications de la Commission, consulter le site internet de la Commission de Venise (<http://www.venice.coe.int>).

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

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

COMMISSION DE VENISE DU CONSEIL DE L'EUROPE

CHIFFRES CLÉS



CRÉATION



10 MAI 1990

par

18



États membres du Conseil de l'Europe

61 ÉTATS MEMBRES

DONT 14 NON MEMBRES du Conseil de l'Europe

POUR UNE POPULATION TOTALE DE PLUS DE 1,6 MILLIARDS D'HABITANTS

+ 5 pays observateurs et 1 membre associé

+ 2 pays avec le statut spécial de coopération



COOPÉRATION ÉTROITE AVEC L'UE ET L'OSCE/BIDDH

2 ORGANISATIONS INTERNATIONALES QUI PARTICIPENT ACTIVEMENT À SES TRAVAUX

PUBLICATION



800

AVIS ET ÉTUDES (concernant plus de 50 pays et 100 thèmes)

ORGANISATION



600

SÉMINAIRES ET CONFÉRENCES

FORMATION



de 3000

FONCTIONNAIRES au droit des droits de l'homme, à la bonne gouvernance et aux normes électorales en Europe et au-delà

EN 2017

AVIS/ÉTUDES

La Commission de Venise a adopté

34

TEXTES

6

AVIS sur des réformes et révisions constitutionnelles concernant l'Arménie, la Géorgie, le Kazakhstan, la République de Moldova, la Turquie et le Venezuela;

23

AVIS sur des textes législatifs et autres questions juridiques

2

MÉMOIRES *amicus curiae*

3

TEXTES à caractère général

ÉVÉNEMENTS/ CONFÉRENCES

Elle a organisé / coorganisé

57 ÉVÉNEMENTS



et participé à

91 AUTRES ACTIVITÉS

[dont 5 missions d'observation d'élections]

Elle a publié

3 NUMÉROS du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle

et répondu à

28 DEMANDES des cours constitutionnelles sur le VENICE FORUM

JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE



LA BASE DE DONNÉES DE DROIT CONSTITUTIONNEL CODICES contenait plus de

9500

ARRÊTS

CONFÉRENCE MONDIALE SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

9 COURS ont rejoint



qui comptait ainsi

112

MEMBRES au total.

LA CONFÉRENCE MONDIALE SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME (CEDH)

s'est référée aux textes de la Commission de Venise dans

145 ARRÊTS ET 40 DÉCISIONS*

* Depuis 2001



et a adressé 6 DEMANDES directes de mémoires d'*amicus curiae***

** Depuis 2005

ANNEXE I

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 européen²³. 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 2017, elle comptait 61 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.

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 travaux²⁴. Cette assistance prend la forme d'avis, élaborés par la Commission à la demande non seulement des Etats, mais aussi des organes du Conseil de l'Europe, en l'occurrence l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et le Secrétaire Général, ainsi que d'autres organisations ou entités internationales

participant à ses activités. Les avis portent sur des projets de constitutions, d'amendements constitutionnels ou d'autres textes législatifs dans le domaine du droit constitutionnel. La Commission a donc apporté une contribution souvent décisive au développement du droit constitutionnel, principalement, mais non exclusivement, 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 : 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.

23. 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.

24. 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.

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 en question.

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 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.

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 également 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** »²⁵.

Justice constitutionnelle

En plus de l'aide fournie aux Etats à adopter des constitutions démocratiques, la Commission de Venise poursuit son action de mise en œuvre de l'Etat de droit en se concentrant sur l'application de ces textes. C'est pourquoi, la **justice constitutionnelle** représente aussi l'un des principaux domaines d'activité de la Commission, qui a développé une coopération étroite avec les principales parties prenantes dans ce domaine, c'est-à-dire les cours 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 et 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

25. Voir l'Annexe V.

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.

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. La Commission de Venise agit en tant que Secrétariat de la Conférence mondiale. Lors du 3^e Congrès co-organisé avec la Cour constitutionnelle de la République de Corée à Séoul de 28 septembre au 1^{er} octobre 2014, environ 90 cours ont examiné les défis de l'intégration sociale pour la justice constitutionnelle. Lors du 4^e Congrès co-organisé avec la Cour constitutionnelle de la Lituanie à Vilnius du 11 au 14 septembre 2017, le thème « L'Etat de droit et la justice constitutionnelle dans le monde moderne » a été discuté par environ 91 cours.

A la fin de 2017, 112 cours constitutionnelles et organes équivalents avaient rejoint la Conférence mondiale comme membres à part entière.

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 plus de 100 juridictions participantes, ainsi que des constitutions et la description de nombreuses juridictions et des textes qui les régissent²⁶. Ces publications se sont révélées décisives pour l'enrichissement mutuel des jurisprudences constitutionnelles.

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

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 en instance.

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)²⁷, **les lignes directrices sur le statut international des observateurs d'élections** (2009) et, dans le domaine des partis politiques, **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, la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges 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 conjointes 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 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 qui la Commission est régulièrement impliquée 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 14^e conférence s'est tenue à Saint Petersburg en 2017); 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 VOTA²⁸, 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*).

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 est devenue 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 rendue 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 reçus une 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 depuis 2007. En l'absence de projets conjoints visant la région d'Asie centrale en 2017, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération bilatérale avec les organes judiciaires supérieurs des cinq pays de la région ayant manifesté un intérêt continu pour une assistance de la Commission de Venise. Fin 2016, la

27. 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.

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

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 d'assistance de la Commission de Venise aux 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. En 2017 les autorités de l'Algérie, de l'Égypte et de la Palestine²⁹ ont montré un intérêt croissant de coopération avec la Commission de Venise.

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 incontournable pour faciliter ce dialogue. Au cours des dernières années, la Commission avec ses partenaires en Argentine, 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 d'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*).

29. Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

ANNEXE II

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)

Etats-Unis (15.04.2013)

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)

Kirghizistan (01.01.2004)

Kosovo (12.09.2014)

Lettonie (11.09.1995)

“L'ex-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)

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 de Corée (01.06.2006)

République de Moldova (25.06.1996)

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)

Membre associé

Bélarus (24.11.1994)

Observateurs – 5

Argentine (20.04.1995)

Canada (23.05.1991)

Japon (18.06.1993)

Saint-Siège (13.01.1992)

Uruguay (19.10.1995)

Organisations participants – 2

Union européenne

OSCE/BIDDH

Statut de coopération spéciale – 2

Afrique du Sud

Palestine³⁰

30. Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

ANNEXE III

LISTE DES MEMBRES³¹

Albanie

- ▶ Mme Aurela ANASTAS, Professeur, Faculté de droit, Université de Tirana
- ▶ M. Artur METANI (Membre suppléant), Secrétaire général adjoint, Directeur, Département de la législation, le suivi des programmes et de l'anticorruption, Conseil des Ministres

Algérie

- ▶ M. Mourad MEDELICI, Président, Conseil constitutionnel
- ▶ M. Mohamed HABCHI (Membre suppléant), Vice-Président, Conseil constitutionnel

Allemagne

- ▶ M. Wolfgang HOFFMANN-RIEM, Ancien Juge, Cour constitutionnelle fédérale
- ▶ Mme Monika HERMANN (Membre suppléante), Juge, Cour constitutionnelle fédérale

Andorre

- ▶ M. Pere VILANOVA TRIAS, Professeur de science politique et de la politique publique, Université de Barcelone

Arménie

- ▶ M. Gagik G. HARUTYUNYAN, Président, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Vardan POGHOSYAN (Membre suppléant), Chef d'équipe en Arménie, Programme GIZ «Rapprochement juridique avec les normes européennes dans le Caucase du Sud»

Autriche

- ▶ M. Christoph GRABENWARTER, Juge, Cour constitutionnelle de l'Autriche
- ▶ Mme Katharina PABEL (Membre suppléante), Professeur, Université de Linz
- ▶ M. Johannes SCHNIZER (Membre suppléant), Juge, Cour constitutionnelle

Azerbaïdjan

- ▶ M. Rövşən İSMAYILOV, Juge, Cour constitutionnelle

Belgique

- ▶ M. Jan VELAERS, Professeur, Université d'Anvers
- ▶ M. Jean-Claude SCHOLSEM (Membre suppléant), Professeur émérite, Université de Liège

Bosnie – Herzégovine

- ▶ M. Zlatko KNEŽEVIĆ, Vice-Président, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Nedim ADEMOVIĆ (Membre suppléant), Avocat
- ▶ M. Marko BEVANDA (Membre suppléant) Professeur adjoint, Faculté de droit, Université de Mostar

Brésil

- ▶ Mme Carmen Lucia ANTUNES ROCHA, Présidente, Cour fédérale suprême
- ▶ M. Gilmar Ferreira MENDES (Membre suppléant), Juge, Cour suprême fédérale

31. Au 31 décembre 2017.

Bulgarie

- ▶ M. Philip DIMITROV, Juge, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Plamen KIROV (Membre suppléant), Ancien Juge, Cour constitutionnelle

Chili

- ▶ M. Domingo HERNANDEZ EMPARANZA, Juge, Tribunal constitutionnel
- ▶ M. José Ignacio VASQUEZ MARQUEZ (Membre suppléant), Juge, Tribunal constitutionnel

Chypre

- ▶ M. Myron Michael NICOLATOS, Président, Cour Suprême
- ▶ M. George EROTOCRITOU (Membre suppléant), Juge, Cour suprême

Corée, République

- ▶ M. Il-Won KANG, Juge, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Ho Chul KIM (Membre suppléant), Procureur en chef du Haut Service des poursuites de Gwangju

Costa Rica

- ▶ M. Ernesto JINESTA LOBO, Président, Chambre constitutionnelle de la Cour suprême
- ▶ M. Fernando CASTILLO VIQUEZ (Membre suppléant), Juge, Cour suprême

Croatie

- ▶ Mme Jasna OMEJEC, Professeur de droit administratif, Faculté de droit, Université de Zagreb
- ▶ M. Toma GALLI (Membre suppléant), Directeur, Direction de droit international, Ministère des affaires étrangères et européennes

Danemark

- ▶ M. Jørgen Steen SØRENSEN, Ombudsman parlementaire
- ▶ M. Michael Hansen JENSEN (Membre suppléant), Professeur, Université d'Aarhus

Espagne

- ▶ M. Josep Maria CASTELLA ANDREU, Professeur de droit constitutionnel, Université de Barcelone
- ▶ Mme Paloma BIGLINO CAMPOS (Membre suppléante), Professeur titulaire de droit constitutionnel, Université de Valladolid

Estonie

- ▶ M. Oliver KASK, Juge, Cour d'appel
- ▶ Mme Ene ANDRESEN (Membre suppléante), Professeur de Droit administratif, Université de Tartu

États-Unis d'Amérique

- ▶ Mme Sarah CLEVELAND, Professeur, Université de droit de Columbia
- ▶ Mme Evelyn M. ASWAD (Membre suppléante), Professeur de droit, Université d'Oklahoma

Finlande

- ▶ M. Kaarlo TUORI, Professeur de droit, Département de droit public, Université de Helsinki
- ▶ Mme Elina PIRJATANNIEMI (Membre suppléante), Professeur, Université d'Åbo

France

- ▶ Mme Claire BAZY-MALAUURIE, Membre du Conseil constitutionnel, Ancien membre de la Cour des Comptes
- ▶ M. Jean-Jacques HYEST (Membre suppléant), Membre du conseil constitutionnel

Géorgie

- ▶ M. Mindia UGREKHELIDZE, Ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme, Professeur, Chef du département des études juridiques, Université international des Caucase
- ▶ M. Alexander BARAMIDZE (Membre suppléant), Premier Vice-Ministre de la Justice

Grèce

- ▶ M. Dionysios FILIPPOU, Professeur agrégé de droit public, Université Démocrate de Thrace
- ▶ M. Dimosthenis KASSAVETIS (Membre suppléant), Professeur agrégé de Sociologie du droit, Université Démocrate de Thrace

Hongrie

- ▶ M. András Zs. VARGA, Juge, Cour constitutionnelle, Professeur, Université catholique Pázmány Péter Faculté de droit et de sciences politiques
- ▶ M. András MÁZI (Membre suppléant), Chef du Département de droit constitutionnel, Ministère de la justice

Irlande

- ▶ M. Richard BARRETT, Directeur Général adjoint, Bureau du Procureur Général
- ▶ Mme Grainne MCMORROW (Membre suppléante), Avocate principale, Professeur de droit, Université nationale d'Irlande Galway (Adjoint)

Islande

- ▶ Mme Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR, Première Vice-Présidente de la Commission de Venise, Avocate
- ▶ M. Thorgeir ÖRLYGSSON (Membre suppléant), Président, Cour suprême
- ▶ M. Hjortur TORFASON (Membre suppléant), Ancien Juge, Cour suprême

Israël

- ▶ M. Dan MERIDOR, Avocat, Ancien Premier Ministre et Ministre de la Justice
- ▶ M. Barak MEDINA (Membre suppléant), Doyen, Faculté de droit, Université hébraïque de Jérusalem

Italie

- ▶ M. Gianni BUQUICCHIO, Président de la Commission de Venise
- ▶ Mme Marta CARTABIA (Membre suppléante), Vice-Présidente, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Cesare PINELLI (Membre suppléant), Chef de section de droit public, Département de Sciences juridiques, Université «La Sapienza»

Kazakhstan

- ▶ M. Igor Ivanovich ROGOV, Directeur exécutif adjoint, Fondation du premier Président de la République de Kazakhstan
- ▶ Mme Unzila SHAPAK (Membre suppléante), Membre, Conseil constitutionnel

Kirghizistan

- ▶ M. Omurbek TEKEBAYEV, Membre du parlement
- ▶ M. Erkinbek MAMYROV (Membre suppléant), Président, Chambre constitutionnelle de la Cour suprême

Kosovo

- ▶ M. Enver HASANI, Ancien Président, Cour constitutionnelle
- ▶ Mme Arta RAMA HAJRIZI (Membre suppléante), Présidente, Cour constitutionnelle

Lettonie

- ▶ M. Aivars ENDZIŅŠ, Ancien Président de la Cour constitutionnelle, Chef du département de droit public, Turība School of Business Administration
- ▶ M. Gunars KŪTRIS (Membre suppléant), Ancien Président, Cour constitutionnelle, membre de Parlement

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

- ▶ Mme Tanja KARAKAMISHEVA-JOVANOVSKA, Professeur titulaire de droit constitutionnel et de système politique, Faculté de droit «Iustinianus Primus», Université St. Cyril et Methodius

Liechtenstein

- ▶ N.N.³²
- ▶ M. Wilfried HOOP (Membre suppléant), Associé Hoop & Hoop

Lituanie

- ▶ M. Gediminas MESONIS, Juge, Cour constitutionnelle
- ▶ Mme Vygante MILASIUTE (Membre suppléante), Chef de la Division de droit international, Ministère de la Justice

Luxembourg

- ▶ Mme Lydie ERR, Ancienne Médiateur
- ▶ M. Marc FISCHBACH (Membre suppléant), Ancien Médiateur

Malte

- ▶ M. Michael FRENDU, Vice-Président de la Commission de Venise, Ancien Président, Chambres des Députés

Maroc

- ▶ M. Khalid NACIRI, Professeur de droit constitutionnel, ancien Ministre de la Communication
- ▶ M. Ahmed ESSALMI (Membre suppléant), Membre, Cour constitutionnelle

Mexique

- ▶ Mme Janine M. OTÁLORA MALASSIS, Président, Juge, Tribunal électoral fédéral
- ▶ M. José Luis VARGAS VALDEZ (Membre suppléant), Juge, Tribunal électoral fédéral

Moldova, République de

- ▶ M. Alexandru TĂNASE, Ministre de la Justice, Ancien Président, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Nicolae EȘANU (Membre suppléant), Secrétaire d'Etat, Ministère de la justice

Monaco

- ▶ M. Bertrand MATHIEU, Professeur, Faculté de droit, Sorbonne-Université Paris I, Conseiller d'Etat, Vice-Président AIDC
- ▶ M. Christophe SOSSO (Membre suppléant), Avocat Défenseur, Cour d'appel

Monténégro

- ▶ M. Srdjan DARMANOVIC, Ministre des affaires étrangères, Professeur de politique comparée, Université de Monténégro
- ▶ M. Zoran PAZIN (Membre suppléant), Vice Premier Ministre, Ministre de la Justice

Norvège

- ▶ M. Jan Erik HELGESEN, Professeur, Université d'Oslo
- ▶ M. Eirik HOLMØYVIK (Membre suppléant), Professeur de droit, Université de Bergen

Pays-Bas

- ▶ M. Ben VERMEULEN, Membre et juge, Conseil d'Etat, Professeur de droit de l'éducation, Université Radboud de Nimègue
- ▶ M. Martin KUIJER (Membre suppléant), Conseiller juridique, Ministère de la Justice, Professeur, Université libre d'Amsterdam

Pérou

- ▶ M. José Luis SARDON DE TABOADA, Juge, Tribunal constitutionnel
- ▶ M. Eloy ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA (Membre suppléant), Vice-Président, Tribunal Constitutionnel
- ▶ M. Carlos RAMOS NÚÑEZ (Membre suppléant), Juge, Tribunal constitutionnel

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

Pologne

- ▶ M. Bogusław BANASZAK³³, Membre, Tribunal de l'Etat
- ▶ M. Mariusz MUSZYŃSKI (Membre suppléant), Vice-Président, Cour constitutionnel

Portugal

- ▶ M. Joao CORREIA, Avocat
- ▶ M. Paulo PIMENTA (Membre suppléant), Professeur, Universidad Portucalense

République tchèque

- ▶ Mme Veronika BÍLKOVÁ, Vice-Présidente de la Commission de Venise, Enseignante, Faculté de droit Université Charles
- ▶ Mme Kateřina ŠIMÁČKOVÁ (Membre suppléante), Juge, Cour constitutionnelle

Roumanie

- ▶ M. Tudorel TOADER, Ministre de la justice, ancien Juge, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Bogdan Lucian AURESCU (Membre suppléant), Professeur, Faculté de droit, Université de Bucarest, Membre de la Commission du droit international des Nations Unies, Conseiller présidentiel pour la politique étrangère

Royaume Uni

- ▶ M. Richard CLAYTON QC, Avocat
- ▶ M. Paul CRAIG (Membre suppléant), Professeur de droit, Université d'Oxford

Russie

- ▶ Mme Taliya KHABRIEVA, Académicienne, Académie des sciences de Russie, Directrice, Institut de la législation et le droit comparé
- ▶ M. Anatoli KOVLER (Membre suppléant), Chef du Centre des problèmes juridiques de l'intégration et de la coopération internationale, Institut de la législation et le droit comparé, Ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme

Saint-Marin

- ▶ M. Francesco MAIANI, Professeur de droit européen, Faculté de droit, Université de Lausanne

Serbie

- ▶ M. Ćedomir BACKOVIĆ, Vice-Ministre de la justice
- ▶ M. Vladan PETROV (Membre suppléant), Professeur, Faculté de droit, Université de Belgrade

Slovaquie

- ▶ Mme Ivetta MACEJKOVÁ, Présidente, Cour constitutionnelle
- ▶ Mme Jana BARICOVÁ (Membre suppléante), Juge, Cour constitutionnelle

Slovénie

- ▶ M. Ciril RIBIČIČ, Professeur de droit constitutionnel, Université de Ljubljana, ancien juge et Vice-Président de la Cour constitutionnelle
- ▶ M. Aleš GALIČ (Membre suppléant), Professeur, faculté de droit, Université de Ljubljana

Suède

- ▶ M. Iain CAMERON, Professeur, Université d'Uppsala
- ▶ M. Johan HIRSCHFELDT (Membre suppléant), Ancien Président, Cour d'appel Svea

Suisse

- ▶ Mme Regina KIENER, Professeur de droit constitutionnel et administratif, Université de Zurich
- ▶ Mme Monique JAMETTI GREINER (Membre suppléante), Juge, Tribunal fédéral

33. Décédé le 9 janvier 2018.

Tunisie

- ▶ M. Ghazi JERIBI, Ministre de la Justice
- ▶ Mme Neila CHAABANE (Membre suppléante), Doyenne, Faculté des Sciences Juridiques, politiques et sociales de Tunis

Turquie

- ▶ M. Osman CAN, Professeur, Faculté de droit, Université de Marmara
- ▶ Mme Oyku Didem AYDIN (Membre suppléante), Professeur, Faculté de droit, Université de Hacettepe

Ukraine

- ▶ M. Serhiy HOLOVATY, Juge, Cour constitutionnelle, Professeur de droit constitutionnel, Université nationale Taras-Chevtchenko, Kiev, Président, Fondation juridique ukrainienne

Membre associé

Bélarus

Mme Natallia A. KARPOVICH, Vice-Présidente, Cour constitutionnelle

Observateurs

Argentine

- ▶ N. N.

Canada

- ▶ N. N.

Japon

- ▶ M. Kosuke YUKI, Consul, Consulat Général du Japon à Strasbourg, agent de liaison, Cour Suprême

Saint-Siège

- ▶ M. Vincenzo BUONOMO, Professeur de Droit international

Uruguay

- ▶ M. Alvaro MOERZINGER, Ambassadeur, Ambassade de l'Uruguay à La Haye

Organisations internationales participants

Union européenne

Commission européenne

- ▶ M. Lucio GUSSETTI, Directeur, Service juridique
- ▶ M. Carlo ZADRA, Conseiller juridique

Comité des régions

- ▶ M. Luc VAN DEN BRANDE, Membre, ancien Président de 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 Julia GEBHARD, Unité du soutien législatif, Service de la Démocratisation

Statut spécial

Afrique du Sud

- ▶ N. N.

Palestine³⁴

- ▶ M. Ali ABU DIAK, Ministre de la justice

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 Caroline MARTIN, Administratrice
- ▶ Mme Tanja GERWIEN, Administratrice
- ▶ M. Grigory DIKOV, Administrateur
- ▶ M. Gaël MARTIN-MICALLEF, Administrateur
- ▶ M. Ziya Caga TANYAR, Administrateur
- ▶ M. Michael JANSSEN, Administrateur
- ▶ Mme Svetlana ANISIMOVA, Administratrice
- ▶ M. Mesut BEDIRHANOGLU, Administrateur
- ▶ Mme Tatiana MYCHELOVA, Responsable des relations publiques
- ▶ Mme Helen MONKS, Responsable des finances
- ▶ M. Hristo HRISTOV, Chef de projet
- ▶ Mme Zaruhi GASPARYAN, Chargée de projet
- ▶ Mme Brigitte AUBRY, Assistante du Chef de la Division des institutions démocratiques et des droits fondamentaux
- ▶ Mme Ana GOREY, Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et CODICES
- ▶ Mme Jayne APARICIO, Assistante du Chef de la Division de la justice constitutionnelle
- ▶ Mme Vicky LEE, Assistante du Chef de la Division des élections et des référendums
- ▶ Mme Emily WALKER, Assistante du Secrétaire, de la Secrétaire adjoint et du Président de la Commission
- ▶ Mme Marie-Louise WIGISHOFF, Bulletin de jurisprudence constitutionnelle
- ▶ Mme Alexandra DEPARVU, Assistante de projet
- ▶ Mme Rosy DI POL, Assistante de projet
- ▶ Mme Haifa ADDAD, Assistante de projet
- ▶ Mme Viktoria MESHAYKINA, Assistante de projet

34. Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

ANNEXE IV

FONCTIONS ET COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS³⁵

Président :

- ▶ M. Buquicchio³⁵

Présidents honoraires :

- ▶ M. Paczolay ; Mme Suchocka

Bureau :

- ▶ Président : M. Buquicchio
- ▶ Premier Vice-Présidente : Mme Kjerulf Thorgeirsdottir
- ▶ Vice-Présidents : Mme Bílková, M. Frendo
- ▶ Membres du Bureau : Mme Bazy-Malaurie, M. Castella Andreu, M. Kang, Mme Khabrieva

Conseil scientifique :

- ▶ M. Helgesen (Président) ; Vice-Président : M. Can ;
- ▶ Membres : M. Buquicchio, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir, Mme Bílková, M. Frendo, M. Clayton, Mme Err, M. Grabenwarter, M. Hoffmann-Riem, M. Jeribi, M. Kask, Mme Kiener, M. Tuori, M. Velaers, M. Vermeulen, Mme Khabrieva

Conseil des élections démocratiques :

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 Wiene, M. Stewart Dickson

Conseil mixte de justice constitutionnelle :

- ▶ Co-Président : M. Grabenwarter ;
- ▶ Co-Présidente : 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 : M. Grabenwarter ;
- ▶ Membres : Mme Anastas, M. Can, M. Espinosa-Saldaña, M. Harutyunian, M. Holovaty, M. Kang, Mme Karakamisheva-Jovanovska, M. Kask, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Knežević, Mme Macejkova, Mme McMorro, M. Medelci, Mme Omejec, M. Pazin, M. Ramos, M. Ribičič, Mme Šimáčková, M. Varga

35. De décembre 2015 à décembre 2017.

Etat fédéral et régional :

- ▶ Présidente : Mme Kiener ; Vice-Présidente : Mme Cleveland ;
- ▶ Membres : M. Castella Andreu, M. Hoffmann-Riem, M. Maiani, M. Scholsem, M. Velaers, M. Vilanova Trias

Droit international :

- ▶ Président : M. Cameron ; Vice-Président : M. Varga ;
- ▶ Membres : M. Aurescu, Mme Bílková, Mme Cleveland, M. Hasani, M. Maiani, Mme Milasiute

Protection des minorités :

- ▶ Président : M. Velaers ; Vice-Président : M. Endziņš ;
- ▶ Membres : M. Aurescu, M. Habchi, M. Hasani, Mme Karakamisheva-Jovanovska, M. Knežević, Mme McMorrow, M. Scholsem, M. Tuori

Droits fondamentaux :

- ▶ Président : M. Vermeulen ; Vice-Président : M. Dimitrov ;
- ▶ 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, Mme Karakamisheva-Jovanovska, Mme Karpovich, M. Kask, Mme Khabrieva, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Knežević, M. Kuijer, M. Maiani, Mme McMorrow, M. Medelci, Mme Milasiute, Mme Omejec, M. Pazin, M. Ramos, M. Toader, M. Tuori, M. Velaers

Institutions démocratiques :

- ▶ Président : M. Tuori ; Vice-Président : M. Meridor ;
- ▶ Membres : M. Cameron, M. Castella Andreu, M. Darmanovic, Mme Err, M. Esanu, M. Frendo, M. Hasani, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Jensen, Mme Karakamisheva-Jovanovska, M. Kask, Mme Kiener, M. Nicolatos, M. Ribičič, M. Sardon, M. Scholsem, M. Toader, M. Velaers, M. Vilanova Trias

Pouvoir judiciaire :

- ▶ Président : M. Barrett ; Vice-Présidente : Mme Omejec ;
- ▶ Membres : M. Correia, Mme Err, M. Esanu, M. Habchi, M. Hasani, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Holovaty, M. Kang, Mme Karakamisheva-Jovanovska, M. Kask, Mme Kiener, M. Knežević, M. Kuijer, Mme McMorrow, M. Nicolatos, M. Pazin, Mme Šimáčková, M. Toader, M. Tuori, M. Ugrekhelidze, M. Varga, M. Velaers

Etat de droit :

- ▶ Président : M. Hoffmann-Riem ; Vice-Président : M. Holovaty ;
- ▶ Membres : Mme Bílková, Mme Cleveland, M. Craig, M. Helgesen, Mme Karakamisheva-Jovanovska, 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. Vilanova Trias ;
- ▶ Membres : M. Barrett, M. Buquicchio, M. Grabenwarter, M. Helgesen, M. Hoffmann-Riem, Mme Kiener, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir

Amérique latine :

- ▶ Président : M. Sardon ; Vice-Présidente : Mme Otálora Malassis ;
- ▶ Membres : Mme Antunes Rocha, Mme Biglino, Mme Bílková, M. Buquicchio, M. Castella Andreu, M. Castillo Viquez, Mme Cleveland, M. Correia, M. Darmanovic, M. Espinosa-Saldaña, M. Hernandez Emparanza, M. Hirschfeldt, M. Jিনesta Lobo, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Kuijer, Mme McMorrow, M. Mendes, M. Ramos, M. Vargas Valdez, M. Vasquez Marquez

Bassin méditerranéen :

- ▶ Président : M. Jeribi ; Vice-Président : M. Medelci ;
- ▶ Membres : M. Frendo, Mme McMorrow.

Egalité des genres :

- ▶ Présidente : Mme Err ; Vice-Présidente : Mme Anastas ;
- ▶ Membres : Mme Chaabane, M. Esanu, Mme Karakamisheva-Jovanovska, Mme McMorrow, Mme Milasiute, Mme Omejec

ANNEXE V

LISTE DES PUBLICATIONS DE LA COMMISSION DE VENISE

Série – Science et technique de la démocratie³⁶

- ▶ N° 1 Rencontre avec les présidents des cours constitutionnelles et instances équivalentes^{1,37} (1993)
- ▶ N° 2 Modèles de juridiction constitutionnelle² 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 interne² (1993)
- ▶ N° 7 Etat de droit et transition vers une économie de marché¹ (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 gouvernement² (1995)
- ▶ N° 13 L'application des dispositions constitutionnelles relatives aux media dans une démocratie pluraliste¹ (1995)
- ▶ N° 14 Justice constitutionnelle et démocratie référendaire (1996)
- ▶ N° 15 La protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle² (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 régional² (1997)
- ▶ N° 20 La composition des cours constitutionnelles (1997)
- ▶ N° 21 Nationalité et succession d'Etats (1998)
- ▶ N° 22 Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXI^e siècle (1998)
- ▶ N° 23 Incidences de la succession d'Etat sur la nationalité (1998)
- ▶ N° 24 Droit et politique étrangère (1998)
- ▶ N° 25 Les nouvelles tendances du droit électoral dans la grande Europe (1999)
- ▶ N° 26 Le principe du respect de la dignité de la personne humaine (1999)
- ▶ N° 27 L'Etat fédéral et régional dans la perspective de l'intégration européenne (1999)

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

37. Les publications marquées de :

- « 1 » contiennent des interventions en langue originale (français ou anglais) ;
- « 2 » sont également disponibles en russe ;
- « 3 » sont disponible uniquement en anglais ;
- « 4 » sont également disponibles en arabe ;
- « 5 » sont uniquement disponibles en format électronique ;
- « 6 » sont également disponibles en italien ;
- « 7 » sont également disponibles en espagnol.

- ▶ 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 conflits¹ (2000)
- ▶ N° 30 Intégration européenne et droit constitutionnel (2001)
- ▶ N° 31 Les implications constitutionnelles de l'adhésion à l'Union européenne¹ (2002)
- ▶ N° 32 La protection des minorités nationales par leur Etat-parent¹ (2002)
- ▶ N° 33 Démocratie, Etat de droit et politique étrangère¹ (2003)
- ▶ N° 34 Code de bonne conduite en matière électorale² (2003)
- ▶ N° 35 La résolution des conflits entre Etat central et entités dotées d'un pouvoir législatif par la Cour constitutionnelle¹ (2003)
- ▶ N° 36 Cours constitutionnelles et intégration européenne³ (2004)
- ▶ N° 37 Le constitutionnalisme européen et américain³ (2005)
- ▶ N° 38 La consolidation de l'Etat et l'identité nationale³ (2005)
- ▶ N° 39 Les standards européens du droit électoral dans le constitutionnalisme européen (2005)
- ▶ N° 40 Bilan de quinze ans d'expérience constitutionnelle en Europe centrale et orientale³ (2005)
- ▶ N° 41 L'organisation des élections par un organe impartial³ (2006)
- ▶ N° 42 Le statut des traités internationaux en matière des droits de l'homme³ (2006)
- ▶ N° 43 Les conditions préalables à une élection démocratique³ (2006)
- ▶ N° 44 Peut-il être remédié à la durée excessive des procédures ?³ (2007)
- ▶ N° 45 La participation des minorités à la vie publique³ (2008)
- ▶ N° 46 L'annulation des résultats des élections³ (2010)
- ▶ N° 47 Le blasphème, l'insulte et la haine³ (2010)
- ▶ N° 48 La supervision du processus électoral³ (2010)
- ▶ N° 49 La définition et le développement des droits de l'homme et la souveraineté populaire en Europe³ (2011)
- ▶ N° 50 10 ans du Code de bonne pratique en matière électorale³

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 – 2017 (trois publications par an)

Bulletins spéciaux de jurisprudence Constitutionnelle

- ▶ Description des Cours (1999)²
- ▶ Textes de base – extraits des constitutions et lois sur les cours constitutionnelles – N°s 1-2 (1996), N°s 3-4 (1997), N° 5 (1998), N° 6 (2001), N° 7 (2007), N° 8 (2011)
- ▶ Grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (1998)²
- ▶ 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)³⁸
- ▶ Le rôle des Cours constitutionnelles dans le maintien et l'application des principes constitutionnels (2017)

Rapports annuels

- ▶ 1993 – 2017

Autres titres

- ▶ Surveillance de masse – Quel contrôle démocratique ? (2016)
- ▶ « Les systèmes judiciaires de l'Asie centrale : un aperçu comparatif » (2016)³⁹
- ▶ Documents principaux de la Commission de Venise dans le domaine du droit électoral et des partis politiques (2016)⁴⁰
- ▶ Avis et rapports d'ordre général sur l'Ukraine dans le domaine électoral – Partie I, Partie II (2016)⁴¹
- ▶ Compilation des lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur les droits fondamentaux (2015)⁴
- ▶ La liberté d'association – lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise (2015)^{2,4}
- ▶ La lutte contre le blasphème, les insultes et la haine dans une société démocratique (2008)
- ▶ Droit électoral (2008)
- ▶ Conférences européennes des administrations électorales (EMBs) :
 - 2^e Conférence (Strasbourg 2005)
 - 3^e Conférence (Moscou, 2006)
 - 4^e Conférence (Strasbourg, 2007)
 - 5^e Conférence (Bruxelles, 2008)
 - 6^e et 7^e Conférence (La Haye, 2009 et Londres 2010)⁵
 - 8^e Conférence sur les élections dans un monde qui change (Vienne, 2011)⁵

Brochures

- ▶ 10^e 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)⁶
- ▶ 20^e anniversaire – publications (2010)
- ▶ Une sélection des études et des rapports (2010)
- ▶ Commission de Venise – Points clé (2011)^{2,7}
- ▶ Services fournis par la Commission de Venise aux cours constitutionnelles et aux organes équivalents (2011)
- ▶ Code de bonne conduite en matière électorale (2016)^{2,4,7}

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

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

40. Disponible uniquement en russe

41. Disponible uniquement en ukrainien

- ▶ Textes principaux de référence (2013)⁴
- ▶ La Commission de Venise du Conseil de l'Europe (2015)⁴
- ▶ Campus UniDem (Universités pour la démocratie) pour les pays du sud-méditerranéen (2015)⁴
- ▶ Liste des critères pour l'Etat de droit (2016)^{2,4}
- ▶ Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (2017)²
- ▶ Conférence européenne des administrations électorales (2017)²
- ▶ Commission de Venise – Coopération avec les Cours constitutionnelles (2017)
- ▶ Textes de référence dans le domaine du pouvoir judiciaire (2017)

ANNEXE VI

LISTE DES DOCUMENTS ADOPTÉS EN 2017

110^e session plénière (Venise, 10-11 mars 2017)

CDL-AD(2017)001	République slovaque – Avis sur des questions relatives à la nomination des juges à la Cour constitutionnelle
CDL-AD(2017)002	République de Moldova – Mémoire <i>amicus curiae</i> pour la Cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges
CDL-AD(2017)003	Espagne – Avis sur la loi du 16 octobre 2015 portant modification de la loi no 2/1979 sur la Cour constitutionnelle
CDL-AD(2017)004	Turquie – Avis sur la mission, les compétences et le fonctionnement des formations de juges de paix statuant en matière pénale,
CDL-AD(2017)005	Turquie – Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée Nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017
CDL-AD(2017)006	Avis conjoint ⁴² sur le projet de liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
CDL-AD(2017)007	Turquie – Avis sur les mesures adoptées en vertu des décrets-lois promulgués récemment dans le cadre de l'état d'urgence, sous l'angle du respect de la liberté de la presse
CDL-AD(2017)008	République du Kazakhstan – Avis sur le projet de loi sur les procédures administratives
CDL-AD(2017)009	République de Moldova – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la Société de l'information et de la lutte contre la criminalité et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'Etat De Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi n° 281 portant révision de la législation moldave sur le « Mandat de sécurité »
CDL-AD(2017)010	République du Kazakhstan – Avis sur le projet d'amendements à la Constitution

111^e session plénière (Venise, 16-17 juin 2017)

CDL-AD(2017)011	Arménie – Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle
CDL-AD(2017)012	République de Moldova – Avis conjoint sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement)
CDL-AD(2017)013	Géorgie – Avis sur le projet de Constitution révisée
CDL-AD(2017)014	République de Moldova – Avis sur la proposition du Président de la République d'élargir les pouvoirs du Président en matière de dissolution du Parlement
CDL-AD(2017)015	Hongrie – Avis concernant le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger
CDL-AD(2017)016	Bulgarie – Avis conjoint sur des amendements au code électoral

⁴² Avis conjoint se réfère aux avis préparés conjointement par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, sauf indication contraire.

112^e session plénière (Venise, 6-7 octobre 2017)

CDL-AD(2017)017	Observations relatives à la Recommandation 2110(2017) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme en vue de la réponse du Comité des Ministres
CDL-AD(2017)018	Bulgarie – Avis sur le Code judiciaire
CDL-AD(2017)019	Arménie – Avis sur le projet de code judiciaire
CDL-AD(2017)020	Ukraine – Avis relatif à la proposition de loi sur les juridictions anticorruption et à la proposition de loi portant révision de la loi sur le système judiciaire et le statut des juges (concernant l'institution d'une spécialisation obligatoire des juges chargés des infractions de corruption et des infractions connexes)
CDL-AD(2017)021	Turquie – Avis sur les dispositions du décret-loi d'urgence N° 674 du 1 ^{er} septembre 2016 relatives à l'exercice de la démocratie locale en Turquie
CDL-AD(2017)022	Hongrie – Avis sur la loi XXV du 4 avril 2017 portant modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national
CDL-AD(2017)023	Géorgie – Avis sur la révision de la Constitution, telle qu'adoptée en seconde lecture le 23 juin 2017
CDL-AD(2017)024	Venezuela – sur les questions juridiques posées par le décret 2878 du 23 mai 2017 du Président de la République, par lequel il a convoqué les électeurs pour l'élection d'une Assemblée nationale constituante
CDL-AD(2017)025	Mémoire <i>amicus curiae</i> pour la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire <i>Berlusconi c. Italie</i>
CDL-AD(2017)026	Ukraine – Avis sur la loi relative au Tribunal constitutionnel

113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017)

CDL-AD(2017)027	République de Moldova – Avis conjoint sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales
CDL-AD(2017)028	Pologne – Avis sur la loi relative au ministère public, telle que modifiée
CDL-AD(2017)029	Arménie – Avis conjoint sur le projet de loi sur le référendum
CDL-AD(2017)030	Ukraine – Avis concernant les dispositions de la loi sur l'éducation du 5 septembre 2017 portant sur l'usage de la langue d'Etat et des langues minoritaires et autres dans l'éducation
CDL-AD(2017)031	Pologne – Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil national de Justice; sur le projet de loi portant modification de la loi sur la cour Suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires
CDL-AD(2017)032	République de Moldova – Avis sur le projet d'amendements à l'article 37 de la loi sur l'Avocat du Peuple – Dispositions financières
CDL-AD(2017)033	« L'ex-République yougoslave de Macédoine » – Avis sur le projet de loi portant abrogation de la loi sur le Conseil chargé de l'établissement des faits et de l'engagement des procédures de mise en cause de la responsabilité de juges; le projet de loi portant révision de la loi sur le Conseil de la Magistrature et le projet de loi portant révision de la loi sur la protection des témoins
CDL-AD(2017)034	Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges

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

Site-web : www.venice.coe.int

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.

