

# RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2019

Commission européenne  
pour la démocratie par le droit

Conseil de l'Europe, 2020

Commission de Venise



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

Commission de Venise  
du Conseil de l'Europe

## **Rapport annuel d'activités 2019**

**Édition anglaise :**

*Annual Report of activities 2019 – 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](mailto: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.

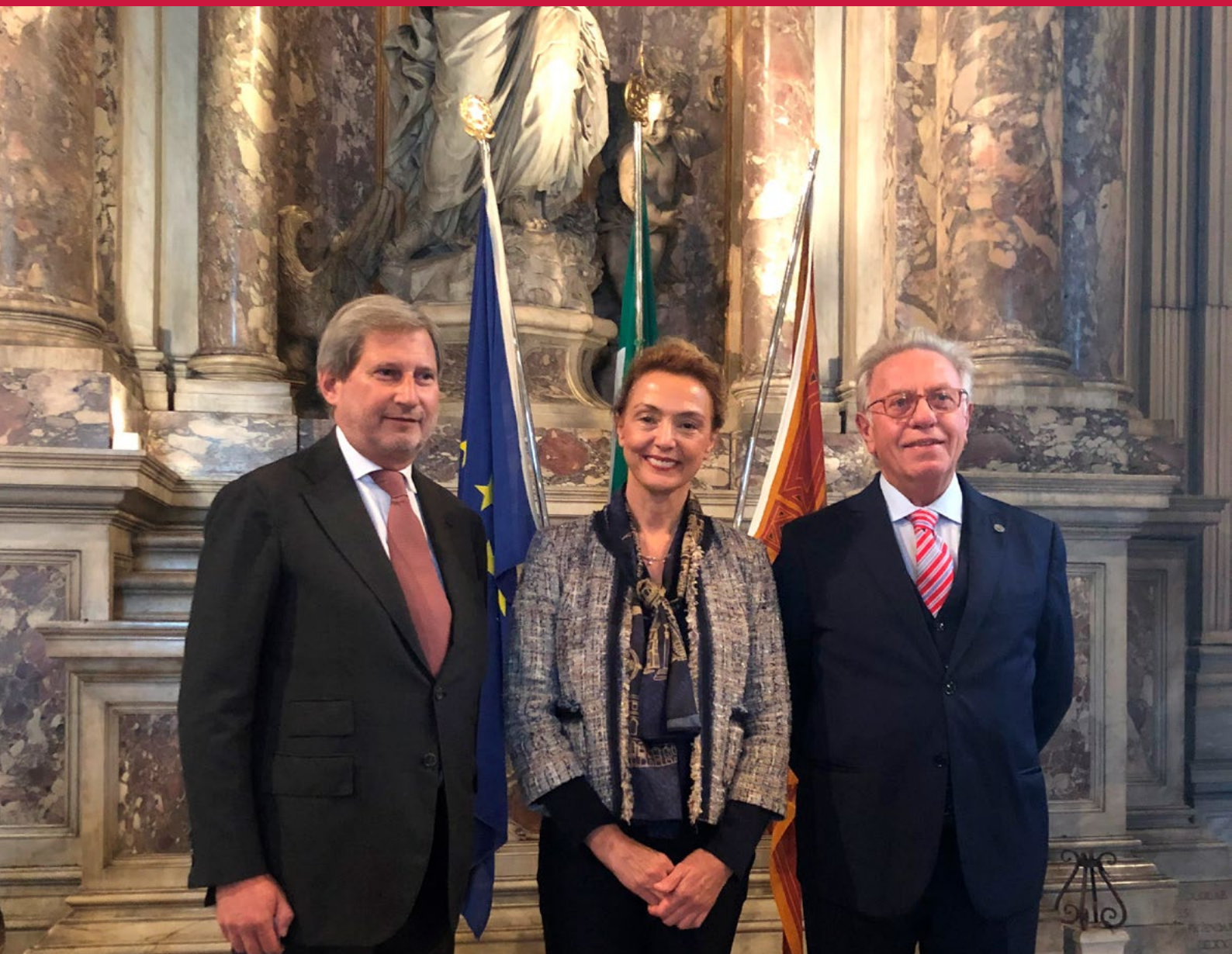
Couverture et mise en page :  
Service de la production des documents  
et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe.

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

© Conseil de l'Europe, septembre 2020  
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

# Table des matières

<b>I. POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT – APERÇU DES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION DE VENISE EN 2019</b>	<b>5</b>
Chiffres clés	5
Contributions volontaires	5
Principales activités menées en 2019	5
<b>II. RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES, INSTITUTIONS DE L'ÉTAT, DROITS DE L'HOMME ET JUSTICE</b>	<b>13</b>
Activités par pays	13
Activités transnationales	29
<b>III. JUSTICE CONSTITUTIONNELLE</b>	<b>35</b>
Avis, rapports et Conférences/Réunions	35
Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (CMJC)	37
e-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et base de données CODICES	38
Forum de Venise	38
Coopération régionale	39
Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ)	40
<b>IV. ÉLECTIONS, RÉFÉRENDUMS ET PARTIS POLITIQUES</b>	<b>43</b>
Activités par pays	43
Activités transnationales	47
VOTA, base de données électorale de la Commission (en français dans le texte)	49
Autres conférences et réunions	49
<b>V. COOPÉRATION AVEC LES PAYS VOISINS DU CONSEIL DE L'EUROPE ET AU-DELÀ</b>	<b>51</b>
Bassin méditerranéen	51
Asie centrale	54
Amérique latine	56
Autres conférences et réunions	58
<b>VI. COOPÉRATION AVEC LES AUTRES ORGANES ET INSTANCES DU CONSEIL DE L'EUROPE, L'UNION EUROPÉENNE ET D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES</b>	<b>61</b>
Conseil de l'Europe	61
Union européenne	67
OSCE	72
Nations Unies	74
Coopération avec d'autres organisations internationales	74
<b>ANNEXE I – LA COMMISSION DE VENISE : UNE PRÉSENTATION</b>	<b>77</b>
<b>ANNEXE II – LISTE DES PAYS MEMBRES</b>	<b>83</b>
<b>ANNEXE III – LISTE DES MEMBRES</b>	<b>85</b>
<b>ANNEXE IV – FONCTIONS ET COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS</b>	<b>93</b>
<b>ANNEXE V – LISTE DES PUBLICATIONS DE LA COMMISSION DE VENISE</b>	<b>97</b>
<b>ANNEXE VI – LISTE DES DOCUMENTS ADOPTÉS EN 2019</b>	<b>101</b>



*Commissaire européen chargé du budget et de l'administration M. Johannes Hahn, Secrétaire générale du Conseil de l'Europe M<sup>me</sup> Marija Pejčinović Burić et Président de la Commission de Venise M. Gianni Buquicchio, lors de la session plénière de la Commission de Venise, Venise, octobre 2019*

# I. POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT – APERÇU DES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION DE VENISE EN 2019

## Chiffres clés

En 2019, la Commission de Venise a adopté 5 avis sur des réformes constitutionnelles et 16 sur des textes législatifs ou des points de droit, ainsi que 9 textes sur des questions transnationales. Elle a adopté 5 mémoires *amicus curiae*: deux pour la Cour constitutionnelle d'Ukraine, deux pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova et un pour la Cour européenne des droits de l'homme (affaire *Mugemangango c. Belgique*). Elle a organisé ou coorganisé 17 séminaires et conférences, et fourni une assistance juridique à 5 missions d'observation d'élections de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

La Commission a publié 3 e-Bulletins de jurisprudence constitutionnelle, et communiqué des éléments de droit constitutionnel à des cours constitutionnelles et juridictions équivalentes dans 27 affaires. La Cour constitutionnelle (WCCJ) du Zimbabwe et la Cour suprême d'Inde ont rejoint la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, qui comptait ainsi 116 membres en décembre 2019<sup>1</sup>. Le nombre de décisions abrégées versées dans la base de données de jurisprudence constitutionnelle CODICES a passé la barre des 10 000 affaires.

Le Canada, qui avait depuis 1991 le statut d'observateur à la Commission de Venise, en est devenu le 62<sup>e</sup> membre de plein exercice en 2019.

## Contributions volontaires

La Commission a reçu en 2019 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 **Suède** pour des activités spécifiques ;
- ▶ de l'**Allemagne** pour des activités spécifiques dans le domaine électoral ;
- ▶ de la **Norvège** pour la coopération avec les pays du sud de la Méditerranée ;

- ▶ du **Monténégro** et de l'**Espagne** (contributions non affectées).

La Commission a poursuivi en 2019 des activités grâce à des contributions antérieures de l'**Arménie**, de l'**Italie**, de **Malte** et de l'**Ukraine**.

La **Belgique** a versé une contribution notable à affecter à des activités futures.

La Commission a aussi réalisé des activités en Ukraine grâce à des contributions du **Plan d'action pour l'Ukraine** du Conseil de l'Europe.

Certaines activités, en particulier en Asie centrale, en Amérique latine, en Tunisie, dans les Balkans occidentaux et dans des pays du Partenariat oriental et de la Facilité horizontale, ont été financées par l'Union européenne dans le cadre de projets et programmes conjoints.

## Principales activités menées en 2019

### Institutions démocratiques et droits fondamentaux

#### Réformes constitutionnelles et institutions démocratiques et questions de droit international

La Commission de Venise a émis en 2019 des avis sur des réformes constitutionnelles concernant plusieurs pays ; elle a également analysé des modifications législatives touchant l'organisation des institutions constitutionnelles de l'État et l'équilibre des pouvoirs.

Elle a porté une appréciation dans l'ensemble favorable sur le projet de réforme constitutionnelle du **Luxembourg**. Il convient de rendre hommage au but principal de la réforme : circonscrire les compétences du Grand-Duc, comme y convie la réalité politique d'aujourd'hui. On peut aussi se féliciter de l'extension des compétences de la Cour constitutionnelle, ainsi que de l'ancrage constitutionnel de l'institution du médiateur (ombudsman). Il était toutefois suggéré dans l'avis de clarifier certaines dispositions (sur la hiérarchie des normes, le rang du droit international dans l'ordre juridique interne, etc.), et de traiter certaines questions au niveau constitutionnel (comme la composition du Conseil national de la justice).

1. La Somalie est devenue le 117<sup>e</sup> membre le 3 janvier 2020.



Président de la Commission M. Gianni Buquicchio et Premier ministre de la République de Moldova M. Ion Chicu, Strasbourg, Conseil de l'Europe, Chisinau, décembre 2019

La Commission s'est penchée en 2019 sur la crise constitutionnelle que traversait la **République de Moldova**, en particulier sur la possibilité et les conditions de dissolution du Parlement. Elle a critiqué la position prise par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova au cours de la crise constitutionnelle, son manquement à respecter ses propres procédures et son interprétation des règles de dissolution du Parlement. La Cour est revenue le 15 juin 2019 sur certaines de ses décisions controversées, la crise s'est résolue; les juges de la Cour ont ensuite démissionné en bloc.

L'avis sur le **Pérou** concernait le pouvoir qu'aurait le Président d'engager la responsabilité du gouvernement sur une révision de la Constitution. La Commission observait que cette possibilité risquait d'être mise à profit pour infléchir l'équilibre entre les pouvoirs constitutionnels. Une constitution devait normalement être difficile à modifier, de sorte qu'elle possède un degré relatif de stabilité, de prévisibilité et de continuité; les procédures de révision devraient donc être longues. Or la motion de confiance impliquait un vote rapide. Le texte de la Constitution n'excluait toutefois pas cette possibilité. La Commission appelait le Président et le Congrès péruviens à trouver un compromis et des solutions constitutionnelles adaptées, garantissant la stabilité institutionnelle.

À la demande de la Cour constitutionnelle d'**Ukraine**, la Commission a examiné une révision de la Constitution prévoyant trois motifs de perte du mandat législatif. Elle a jugé contestable chacun de ces motifs (non-affiliation à un parti, absentéisme et vote par procuration); s'il fallait sanctionner des pratiques de ce type, cela devrait nécessiter un examen au cas par cas et le principe de proportionnalité devrait être respecté.

La Commission a examiné le projet de loi sur les actes juridiques du **Kosovo**, et défini les principes de base du travail législatif (légalité, constitutionnalité et sécurité juridique); si l'on pouvait se féliciter de la préparation d'une loi sur les actes juridiques, certaines clarifications étaient souhaitables, en particulier en ce qui concernait la terminologie, l'autorité habilitée à adopter chaque type d'actes et la hiérarchie des normes.

La Commission a adopté en 2019 plusieurs études et rapports importants sur des questions constitutionnelles et de droit international. Elle s'est demandé si l'inclusion d'un **territoire annexé (et donc non reconnu internationalement)** dans une circonscription nationale compromettrait la légitimité d'élections législatives. Ce rapport avait été demandé par l'APCE, qui vérifiait les pouvoirs de la délégation russe. La Commission a observé que certaines contradictions peuvent exister entre la claire illégalité de toute annexion en droit international et l'intérêt des personnes vivant dans le territoire annexé. Une organisation internationale a l'obligation de ne pas reconnaître une annexion, même implicitement, mais elle peut choisir de ne pas rejeter les pouvoirs d'une délégation de l'État occupant si l'impact des résultats du scrutin a été minimal dans la circonscription nationale.

La Commission de Venise a adopté les Principes sur la protection et la promotion de l'Institution du médiateur («**Principes de Venise**») qui définissent les normes minimales applicables au rôle, aux fonctions, aux garanties d'indépendance et à la structure institutionnelle de ces institutions. Ce texte a été entériné par les trois organes statutaires du Conseil de l'Europe en 2019.

La Commission de Venise a adopté en 2019 les **Paramètres sur la relation entre la majorité parlementaire et l'opposition** dans une démocratie. Faute de normes internationales juridiquement impératives dans ce domaine, et en raison de la grande diversité des systèmes parlementaires, le document a été conçu comme une liste de critères, c'est-à-dire de questions assorties de commentaires fondés sur des avis antérieurs de la Commission, des recommandations d'autres organes internationaux, les bonnes pratiques adoptées par certaines juridictions, etc. La liste est ancrée dans le respect du pluralisme politique et de l'équilibre des pouvoirs: la majorité ne devrait pas user de sa position dominante pour cimenter son pouvoir et prévenir l'alternance politique. Elle a été entérinée par le Comité des Ministres cette même année.

## Droits fondamentaux

La Commission a examiné en 2019 le projet de loi relatif à l'achèvement des processus de transition en matière de propriété en Albanie. Il s'agissait de régler les problèmes qui s'étaient accumulés en matière de droit de propriété au cours des décennies précédentes, mais le nouveau projet manquait encore de clarté et de précision.

Un avis sur l'**Arménie** portait sur les implications constitutionnelles de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul). La Commission concluait que l'on ne saurait trouver dans ce texte des dispositions contredisant la Constitution arménienne.



Directeur, Secrétaire de la Commission de Venise M. Thomas Markert, dirigeant une réunion à Kiev, novembre 2019

L'avis sur la **Bosnie-Herzégovine** portait sur douze lois régissant la liberté de réunion pacifique, et sur quelques projets de textes législatifs. Aux yeux de la Commission, l'adoption d'une loi fédérale constituait la meilleure façon d'harmoniser les différents textes.

La Commission a repris en 2019 le travail entamé en 2015 sur un projet de loi relatif à la liberté de religion au **Monténégro**. Le nouveau texte couvrait notamment la modification des titres de propriété des biens religieux; ce changement, estimait la Commission, ne devait pas automatiquement affecter le droit pré-existant d'utiliser le bien concerné; des garanties procédurales devraient être en place.

Deux avis portaient sur les **langues minoritaires**: l'un concernait la **Macédoine du Nord**, l'autre l'Ukraine. En ce qui concerne la Macédoine du Nord, le nouveau texte étendait considérablement l'emploi de l'albanais et allait au-delà des normes européennes, ce qui pouvait créer des obligations juridiques irréalistes, en particulier dans le domaine judiciaire. L'avis sur la loi **ukrainienne** portait sur l'équilibre à atteindre dans la politique linguistique pour éviter que les langues ne deviennent sources de tensions interethniques. La Commission critiquait, en particulier, les dispositions différenciant le traitement des langues de peuples autochtones, des langues de l'UE et des langues non reconnues comme officielles par l'UE.

La Commission a publié en 2019 deux rapports thématiques sur des droits fondamentaux. Dans son **rapport sur le financement des associations**, elle constate que les États mettent surtout en avant trois motifs pour justifier la restriction du financement étranger des associations: assurer l'ouverture et la transparence, prévenir le terrorisme et le blanchiment d'argent et protéger l'État contre une ingérence déguisée de la part de pays étrangers. La Commission a estimé que la transparence ne semble pas constituer en soi un but légitime, mais peut-être un moyen d'en atteindre un. Elle a distingué, dans son rapport, les « obligations de rapports » des « obligations de publication » imposées aux associations concernant leurs ressources financières. Les « obligations de rapports » exigent

la présentation aux autorités compétentes de rapports sur le montant des financements et leur origine. Les « obligations de publication » imposent de faire connaître publiquement la source du financement, voire l'identité des donateurs. Si les obligations de rapports peuvent servir à la prévention du financement du terrorisme et du blanchiment d'argent, les obligations de publication ne sont pas adaptées à cette fin. Elles peuvent révéler l'influence de groupes de pression, et peuvent ainsi être imposées aux associations reconnues d'intérêt public, mais elles devraient se limiter aux aides publiques reçues par l'association.

La Commission a préparé la troisième édition des **Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique**<sup>2</sup>. La première édition avait été préparée conjointement en 2010 par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Elle était très utilisée, non seulement par la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres organisations internationales, mais aussi par des législateurs, des responsables politiques et des acteurs de terrain. La nouvelle édition a aussi été préparée avec l'OSCE/BIDDH. Les lignes directrices couvrent de nombreux aspects importants de ce droit garanti à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme: rassemblements et technologies nouvelles, grandes obligations de l'État, préavis et bonne gestion des rassemblements publics, restrictions et maintien de l'ordre, rôle et droits des tierces parties pendant les rassemblements, arrestations et détentions de participants, sanctions imposées après un rassemblement, redevabilité des autorités publiques et voies de recours.

## Réformes de la justice

La Commission de Venise a examiné en 2019 le train de mesures de réforme de la justice préparé par les autorités d'**Arménie**. Son appréciation était dans l'ensemble clairement favorable, avec toutefois des réserves sur la retraite anticipée des juges de la Cour constitutionnelle.

2. CDL-AD(2019)017.





Président de la Commission M. Gianni Buquicchio et Président de l'Italie M. Sergio Mattarella, Rome, avril 2019

À propos de la **Bulgarie**, la Commission s'est penchée sur des projets de modification concernant les enquêtes pénales ouvertes contre de hauts magistrats. Elle a conclu que le dispositif juridique proposé risquait de manquer son but, et proposé d'autres façons d'assurer l'indépendance des enquêtes de ce type.

Elle a adopté deux avis concernant la **Géorgie**. Dans le premier, elle a analysé les modifications du Code de procédure pénale concernant les rapports entre le ministère public et la police, et mis en garde les autorités contre le risque que présentait « l'émancipation forcée » des enquêteurs. Dans le second, qui portait sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême et la position du Conseil supérieur de la justice géorgien, elle a surtout recommandé de ne pas nommer tous les juges en même temps.

La Commission a examiné la mise en place d'un système distinct de justice administrative en **Hongrie**. C'était un choix légitime, mais la loi conférerait des pouvoirs excessifs au ministre de la Justice.

Les deux avis concernant la **République de Moldova** portaient sur la réforme de la Cour suprême et du ministère public. Dans le premier, la Commission recommandait en particulier que les décisions relatives à l'évaluation des juges soient confiées au Conseil supérieur de la magistrature. Et dans le mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle, elle examinait si la redistribution proposée des pouvoirs décisionnels affectait notablement le mandat du Conseil supérieur des procureurs.

Le président de la Commission de Venise a publié, le 27 novembre 2019, une déclaration appelant les institutions de l'État de la **République de Moldova** à coopérer loyalement et de manière constructive, afin de trouver une solution à long terme pour l'indépendance et l'intégrité du pouvoir judiciaire et des services du procureur, et ce conformément à la Constitution moldave et aux principes internationaux de la démocratie et de la primauté du droit.

Dans un avis concernant la **Macédoine du Nord**, la Commission s'est penchée sur le projet de loi relatif au Conseil de la magistrature. La coopération avec les autorités de Macédoine du Nord a dans l'ensemble

été constructive, et la dernière version était en nette amélioration.

La Commission de Venise a poursuivi en 2019 ses travaux sur la réforme de la justice en **Roumanie**. À ses yeux, la modification de la législation par ordonnances d'urgence faisait problème, au-delà de la réorganisation institutionnelle contestable du ministère public.

La Commission a adopté deux avis concernant l'**Ukraine**. Dans le premier, elle a examiné le cadre juridique de la Cour suprême et des organes de gouvernance de la justice ukrainienne. La réduction du nombre de juges de la Cour suprême faisait problème. Dans un mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle, la Commission a vivement recommandé de créer une voie de recours distincte contre les décisions de détention provisoire.

## Justice constitutionnelle

### Activités par pays

Le président de la Commission de Venise a publié le 29 octobre 2019 une déclaration appelant le gouvernement, le Parlement et la Cour constitutionnelle d'**Arménie** à faire preuve de retenue, de respect mutuel et de coopération institutionnelle constructive, afin de désamorcer le conflit entre ces importantes institutions de l'État et de rétablir le fonctionnement normal de la Constitution arménienne.

Dans son avis *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de la République de **Moldova** sur la responsabilité pénale des juges de la Cour constitutionnelle, la Commission a estimé que les juges de la Cour devraient bénéficier de l'immunité fonctionnelle et non pas générale.

### Base de données CODICES

La Commission de Venise a aussi mené les activités ci-dessous en 2019 dans le domaine de la justice constitutionnelle.

La base de données **CODICES** est au cœur des travaux du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (voir ci-dessous) et de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (voir ci-dessous).

Elle communique au public les grandes décisions de jurisprudence constitutionnelle des cours constitutionnelles et juridictions équivalentes. Elle contient plus de 10 000 décisions (« décisions abrégées », c'est-à-dire résumés en anglais et français, et textes intégraux dans 43 langues), des textes de constitutions et de lois relatives aux cours, et des descriptions expliquant leur fonctionnement. Les contributions versées dans CODICES sont préparées par des agents de liaison désignés par les cours elles-mêmes – une garantie essentielle de la qualité des informations présentées.

Les cours constitutionnelles ont activement contribué en 2019 à CODICES, et la base a été régulièrement mise à jour. Plus de 345 affaires y ont été ajoutées, ce qui aide les cours constitutionnelles à puiser dans l'expérience et la jurisprudence de cours d'autres pays et des cours européennes et internationales qui participent à CODICES. Le nombre de consultations de pages de CODICES a sensiblement augmenté. Les cours constitutionnelles ont fait dans leurs arrêts de nombreux renvois à la jurisprudence internationale, notamment celle de la Cour européenne des droits de l'homme.

La mise à niveau de CODICES a progressé en 2019, en particulier avec l'introduction du système de gestion d'alertes CODICES, déjà partiellement prêt, qui donnera aux utilisateurs la possibilité de recevoir, par courrier électronique, des alertes sur les affaires portant sur le thème ou le pays de leur choix. Le masque de saisie des décisions abrégées, qui permettra aux agents de liaison d'intégrer directement leurs apports de jurisprudence dans le masque au lieu de passer par un courrier électronique distinct, est lui aussi partiellement prêt. La Belgique a fait une généreuse contribution au Conseil de l'Europe, à affecter à l'État de droit; une grande partie devrait en être mise à la disposition de la Commission de Venise pour la création d'une nouvelle base de données CODICES (CODICES II). Le système de gestion des alertes et le masque de saisie des décisions abrégées de CODICES seront alors liés directement à la nouvelle base CODICES II.

Le **Forum de Venise** de la Commission a traité 27 demandes d'études de droit comparé, émanant de cours constitutionnelles et de juridictions à compétences équivalentes, sur des sujets allant de l'interdiction des consultations médicales dans les commerces d'optique aux droits des personnes transgenres, en passant par le droit de grève et la protection juridique contre les résultats des recherches effectuées sur des moteurs de recherche en ligne.

La Cour constitutionnelle de la République dominicaine a accueilli le 7 février 2019 à Saint-Domingue (République dominicaine) la première formation à l'utilisation de CODICES, à l'adjonction de décisions abrégées, et au Forum de Venise à accès réservé aux agents de liaison des cours membres de la WCCJ.

### Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle

La rencontre a été suivie le 8 février 2019, toujours à Saint-Domingue, d'une réunion du bureau de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ), qui a notamment approuvé, à cette occasion, le document de réflexion et le questionnaire pour le cinquième congrès de la WCCJ (se reporter ci-dessous en III.6).

La Cour constitutionnelle du Zimbabwe et la Cour suprême d'Inde ont rejoint la Conférence mondiale



Secrétaire adjointe de la Commission de Venise  
M<sup>me</sup> Simona Granata-Menghini avec une délégation  
de haut niveau des Philippines, Strasbourg, octobre 2019

sur la justice constitutionnelle (WCCJ), qui comptait ainsi 116 membres en décembre 2019<sup>3</sup>.

### Élections, référendums et partis politiques

En 2019, la Commission a poursuivi ses activités en matière d'élections et de partis politiques. Elle a adopté un rapport sur la révocation par le peuple des maires et des élus locaux et un rapport sur les technologies numériques et les élections. Elle a également adopté un mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des Droits de l'Homme en l'affaire *Mugemangango c. Belgique* sur les garanties procédurales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de contestation du résultat d'une élection ou de répartition des sièges, et un avis sur l'étendue du pouvoir présidentiel de fixer la date des élections en Albanie.

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 États, les problèmes à régler portent depuis plusieurs années davantage sur l'application de la législation que sur sa teneur. En 2019, la Commission a donc

3. La Somalie est devenue le 117<sup>e</sup> membre le 3 janvier 2020.



Secrétaire adjointe de la Commission M<sup>me</sup> Simona Granata-Menghini à la 3<sup>e</sup> Assemblée plénière du Réseau mondial de justice électorale, Los Cabos, Mexique, novembre 2019

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 organisé des **activités d'assistance électorale** et des séminaires en matière électorale en Géorgie, au Kirghizistan, en Ouzbékistan, en Tunisie et en Ukraine.

Elle a aussi organisé, en coopération avec la Division de l'administration publique du ministère de l'Intérieur de la République slovaque et la Commission d'Etat pour le financement des élections et le contrôle des partis politiques en République slovaque, la 16<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales à Bratislava.

La Commission a apporté une assistance juridique à **cinq missions d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire**.

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 conseillé les autorités du Monténégro sur le projet de code d'éthique pour les campagnes électorales des partis politiques. Elle a coopéré avec l'OSCE/BIDDH à la révision des lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques.

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

#### Bassin méditerranéen

La Commission de Venise a poursuivi et encore intensifié en 2019 sa coopération avec les pays du bassin méditerranéen. Plusieurs projets porteurs ont été développés en Jordanie, au Maroc et en Tunisie, à l'échelle nationale ou régionale.

La Commission de Venise a poursuivi son dialogue avec les autorités **tunisiennes** sur l'encadrement juridique du fonctionnement des instances indépendantes créées par la Constitution de 2014. Elle a adopté, à sa session plénière de juin, un avis, demandé par les autorités tunisiennes, sur le projet de loi relative à l'Instance indépendante du développement durable et des droits des générations futures. Elle a en outre coopéré avec la Tunisie sur des questions de fonctionnement des institutions indépendantes, dans le cadre du projet conjoint Conseil de l'Europe-UE de soutien des institutions indépendantes de Tunisie (PAII-T, 2019-2021). Le dialogue avec les autorités **marocaines** s'est poursuivi dans le domaine de la réforme de la justice, et à la faveur d'activités menées avec l'Institution du médiateur.

La Commission a continué en 2019 à organiser des activités régionales, dont des projets importants comme les **séminaires UniDem** pour les pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (région MENA), et la participation aux réunions et échanges de vues avec l'Organisation des organes de gestion des élections des pays arabes. Ces activités multilatérales ont



Président de la Commission M. Gianni Buquicchio et Premier ministre de Géorgie M. Mamuka Bakhtadze, Strasbourg, avril 2019



Secrétaire adjointe de la Commission M<sup>me</sup> Simona Granata-Menghini et Chef de la division de la Justice constitutionnelle M. Schnutz Dürr avec une délégation du ministère de la réunification de la République de Corée, Strasbourg, juillet 2019

attiré un nombre accru de représentants d'autorités nationales et d'universitaires d'Algérie, d'Égypte, de Jordanie, du Liban, de Libye, du Maroc, de Palestine<sup>4</sup> et de Tunisie.

### Asie centrale

La Commission de Venise a poursuivi en 2019 sa coopération avec diverses institutions nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan et de l'Ouzbékistan, notamment dans le cadre de plusieurs projets financés par l'Union européenne et quelques États membres.

Elle a encore organisé au premier semestre des activités dans le cadre du projet de soutien au renforcement de la démocratie par la réforme électorale en République kirghize. Il s'agissait d'aider les autorités du pays, par l'offre de compétences et d'outils aux institutions nationales associées à la réforme électorale, à préparer une stratégie complète et à réformer la législation et les pratiques électorales pour les mettre en conformité avec les normes internationales. Le projet s'est achevé en juillet 2019.

### Amérique latine

La Commission de Venise a continué en 2019 à développer sa coopération avec les pays d'Amérique latine, notamment l'Argentine, le Mexique, le Pérou, et avec l'Organisation des États américains (OEA), en particulier 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

4. 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.

et à son expérience de l'assistance constitutionnelle, de la justice constitutionnelle et de la réforme de la législation et des pratiques électorales. Des experts de la Commission ont été invités en 2019 à participer à plusieurs rencontres en Argentine, au Mexique, au Panama et dans d'autres pays de la région. La fructueuse coopération avec l'OEA a été maintenue sur la question du droit individuel à la réélection.

### Conseil scientifique

Le Conseil scientifique a préparé et mis à jour quatre compilations thématiques d'avis et d'études de la Commission de Venise sur :

- ▶ les systèmes électoraux<sup>5</sup> ;
- ▶ les systèmes électoraux et les minorités nationales<sup>6</sup> ;
- ▶ les systèmes électoraux et la représentation des sexes<sup>7</sup> ;
- ▶ les campagnes électorales<sup>8</sup>.

Ces compilations, qui contiennent des extraits d'avis et d'études de la Commission regroupés thématiquement autour de points essentiels, 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 son site web et régulièrement mises à jour. Pour de plus amples informations sur les compilations adoptées en 2019, se reporter en IV.2.2.

5. Cf. CDL-PI(2019)001. Eu égard à l'ampleur du sujet, le Conseil scientifique a décidé que les effets possibles des différents systèmes électoraux sur la représentation des minorités nationales et des sexes feraient l'objet de compilations distinctes.

6. CDL-PI(2019)005.

7. CDL-PI(2019)004.

8. CDL-PI(2019)006.



*Une délégation de la Commission en entretien avec les autorités hongroises, Budapest, février 2019*

## 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

*Avis sur l'étendue du pouvoir  
présidentiel de fixation de la date  
des élections (CDL-AD(2019)019)*

Se reporter au chapitre IV.

*Suivi de l'avis sur le projet d'amendement  
de la Constitution en vue d'introduire  
la vérification de l'intégrité des responsables  
politiques (CDL-AD(2018)034)*

Dans son avis adopté en décembre 2018, la Commission reconnaissait la légitimité du but de la révision de la Constitution, mais mettait en doute sa valeur ajoutée. Il existait déjà une base juridique permettant d'empêcher les auteurs d'infractions d'occuper des fonctions dans les institutions publiques; aller au-delà, aurait donné une base constitutionnelle à la possibilité d'empêcher les personnes en contact avec des personnes associées à la criminalité organisée de postuler à des fonctions de député et autres fonctions électives, et à des postes à responsabilité au sein de l'administration publique. Le texte ne mettait pas en place de garanties suffisantes pour sauvegarder les droits des personnes concernées. Le Parlement albanais, réuni en séance plénière extraordinaire en janvier 2019, s'est rangé à l'avis de la Commission de Venise et a rejeté la révision proposée. Les adversaires du projet se sont appuyés sur les observations formulées par la Commission de Venise dans son avis.

##### Kosovo

*Avis sur le projet de loi sur les actes  
juridiques (CDL-AD(2019)025)*

L'avis adopté en octobre 2019 rappelait qu'il existe en Europe un très large spectre de systèmes législatifs. La Liste des critères de l'État de droit de la Commission

de Venise, en particulier, contient une synthèse des normes communes. Parmi les principes fondamentaux de l'action législative figurent la légalité, la constitutionnalité et la sécurité juridique, qui englobe l'accessibilité de la loi. On pouvait donc se féliciter de la volonté des autorités du Kosovo de se doter d'une loi sur les actes juridiques. Un certain nombre de clarifications étaient toutefois souhaitables, en particulier en ce qui concerne la terminologie, les autorités habilitées à émettre chaque type d'actes juridiques et la hiérarchie des normes.

##### Luxembourg

*Proposition de révision portant  
instauration d'une nouvelle Constitution  
du Luxembourg (CDL-AD(2019)003)*

L'avis de la Commission, adopté en mars 2019, concerne un projet de révision totale de la Constitution. Le but principal de la révision constitutionnelle est l'adaptation d'un texte vieux de 150 ans à l'évolution naturelle du système politique, des institutions et des concepts juridiques. Le projet de révision maintient la structure du texte de 1868 sans le changer fondamentalement. Il semble modifier l'équilibre des pouvoirs de manière extrêmement importante; en fait toutefois, elle vise essentiellement à mettre le droit en conformité avec la réalité, notamment en ce qui concerne les pouvoirs du Grand-Duc. L'avis considère que le texte est en général conforme aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe; il prend en compte un bon nombre des recommandations de l'avis de la Commission de 2009.

Parmi les points positifs, on peut noter l'introduction d'un recours à la Cour constitutionnelle en matière d'élection des députés et la constitutionnalisation du médiateur. Cependant, la cohérence et la précision devraient encore être améliorées. Par exemple, le chapitre sur les droits fondamentaux mériterait d'être revu en distinguant clairement les différentes catégories de droits et libertés, ainsi que les objectifs à valeur constitutionnelle; en adaptant le texte au droit international – par exemple en garantissant le principe d'égalité de manière générale et non aux seuls citoyens – et en actualisant la terminologie. Il faudrait aussi prévoir une disposition générale sur la hiérarchie



*Une délégation des rapporteurs de la Commission et des autorités luxembourgeoises, Luxembourg, février 2019*

des normes, ou du moins indiquer de manière explicite le rang du droit international. Certains points devraient être traités au niveau constitutionnel, tels que : l'autonomie communale ; la composition du corps électoral en matière référendaire ; les conditions et les effets du référendum ainsi que la nomination et la composition du Conseil d'Etat et du Conseil national de la justice ; la durée du mandat du médiateur.

## Malte

### *Suivi de l'avis sur les dispositions constitutionnelles, la séparation des pouvoirs et l'indépendance des organes judiciaires et répressifs (CDL-AD(2018)028)*

L'avis sur la réforme constitutionnelle, adopté en décembre 2018, a déclenché un intense débat à Malte. Le Premier ministre a publiquement déclaré que l'avis serait entièrement suivi. Une commission de la réforme constitutionnelle, présidée par le Président maltais, a été chargée d'étudier les recommandations qu'il contenait. Bien que l'opposition ait demandé la suspension des nouvelles nominations judiciaires jusqu'au déploiement de la réforme, plusieurs ont eu lieu depuis l'adoption de l'avis. La Commission avait recommandé de regrouper les compétences du ministère public (actuellement partagées entre la police et le procureur général) et de les confier à un directeur indépendant du ministère public, ainsi que de séparer les fonctions de poursuite et de conseil juridique attribuées au Procureur général : le ministre de la Justice a ainsi soumis un projet de loi confiant le rôle de conseil du Procureur général à un nouvel Avocat de l'État. L'opposition et la société civile ont reproché au projet de ne pas conférer suffisamment

d'indépendance au ministère public, comme l'avait recommandé la Commission dans son avis. Le débat porte notamment sur la question de savoir ce que recommandait exactement la Commission.

## République de Moldova

### *La situation constitutionnelle en République de Moldova, notamment en ce qui concerne la possibilité de dissolution du Parlement (CDL-AD(2019)012), et suivi de cet avis*

Cet avis, demandé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, a été adopté à la session plénière de juin 2019. La Cour constitutionnelle moldave avait estimé qu'il y avait lieu de dissoudre le Parlement parce qu'un gouvernement n'avait pas été formé dans les 90 jours (et non pas dans un délai de trois mois civils) ; le Président ne l'avait pas fait, car le nouveau gouvernement avait en fait été formé. Au fil de plusieurs arrêts émis au cours du même week-end, la Cour avait annulé tous les actes exécutés et à exécuter du Parlement nouvellement élu, elle avait suspendu le Président, nommé le Premier ministre sortant Président en exercice et lui avait enjoint de dissoudre le Parlement et de convoquer des élections anticipées.

L'avis faisait ressortir trois problèmes. Premièrement, la procédure suivie par la Cour constitutionnelle ne respectait pas son propre règlement et portait atteinte au droit du Parlement et du Président de participation à une procédure contradictoire. Deuxièmement, on ne pouvait se ranger à l'avis de la Cour lorsqu'elle estimait que le Président aurait dû dissoudre le Parlement, alors même qu'un nouveau gouvernement avait été formé :



Réunion des rapporteurs de la Commission avec la Cour constitutionnelle d'Ukraine, Kiev, novembre 2019

la Constitution prévoit que le Président peut dissoudre le Parlement, après consultation des groupes parlementaires, si un nouveau gouvernement n'a pas été formé à l'expiration d'un délai de trois mois. Ce n'est en rien une obligation et ne saurait en être une: le Président dispose d'une marge discrétionnaire, il apprécie la situation et prend sa décision dans l'intérêt général du pays. Le droit de dissolution est un instrument de dernier recours dans le règlement d'une crise constitutionnelle: s'il y a d'autres façons d'y parvenir, notamment si un gouvernement a été formé, le Président ne devrait pas l'exercer. Troisièmement, le délai de trois mois fixé pour la formation d'un nouveau gouvernement avait été raccourci à 90 jours, ce qui était sans précédent. La Commission rappelait qu'une cour constitutionnelle doit toujours jouir du respect institutionnel, mais se tenir à égale distance des trois pouvoirs.

La Cour constitutionnelle est revenue le 15 juin 2019 sur certaines de ses décisions controversées. Le 20 juin, son président a démissionné, suivi en bloc de ses six juges le 26 juin. La procédure de nomination de nouveaux juges a donc été lancée, mais là encore avec des irrégularités. Les six nouveaux juges de la Cour constitutionnelle ont finalement prêté serment le 16 août 2019.

## Pérou



Au Conseil des ministres du Pérou, Lima, septembre 2019

### **Engagement de la responsabilité du gouvernement sur une révision de la Constitution (CDL-AD(2019)022)**

Se reporter au chapitre V.

## Tunisie

### **Le projet de loi organique relative à l'Instance de développement durable et des droits des générations futures (CDL-AD (2019)013)**

Se reporter au Chapitre V.

## Ukraine

### **Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle ukrainienne sur la cessation anticipée du mandat parlementaire (CDL-AD(2019)029)**

Le mémoire portait sur une révision de la Constitution ukrainienne prévoyant trois motifs de perte du mandat parlementaire. Chacun de ces motifs était problématique, comme l'avaient constamment montré des rapports antérieurs émis de longue date par la Commission de Venise. La perte automatique du mandat en cas de non-affiliation à un parti était en contradiction avec la règle qui veut qu'un député représente l'ensemble de la population, et non tel ou tel parti. L'absentéisme pouvait se traduire par des sanctions, qui devaient toutefois être proportionnées. Et le vote par procuration pouvait aussi attirer des sanctions, mais uniquement après examen de l'espèce.

### **Suivi de l'avis final sur la loi relative à l'intégrité du gouvernement (loi de lustration) de l'Ukraine (CDL-AD(2015)012)**

La Commission a adopté en juin 2015 son avis définitif relatif à la loi sur l'intégrité du gouvernement (loi de lustration) de l'Ukraine, qui suivait un avis provisoire sur le même sujet, adopté en décembre 2014. La loi couvrait deux périodes: le régime communiste et « l'usurpation de pouvoir par le Président ukrainien Viktor Ianoukovitch ». La Commission critiquait l'individualisation insuffisante des mesures de lustration pour les deux périodes. La Cour européenne des droits de l'homme s'était prononcée le 17 octobre 2019 dans l'affaire *Polyakh et autres c. Ukraine* concernant la compatibilité avec l'article 8 de la CEDH de la procédure de lustration appliquée à cinq fonctionnaires de carrière. Elle s'était largement appuyée sur l'avis provisoire et l'avis définitif de la Commission de Venise, tout en



rappelant les différences de rôles: la Cour procédait à un examen spécifique de l'espèce, la Commission à une analyse *in abstracto*. Elle s'était demandé si la lustration ne viserait pas à politiser le service public. Elle avait estimé que les mesures très restrictives et d'une portée très large manquaient de proportionnalité du fait que leur application ne tenait pas compte des fonctions spécifiques exécutées par les requérants, et ne s'appuyaient pas sur une appréciation individuelle de leur conduite. Pour ce qui est de l'application des mesures de lustration pour association au régime communiste, elle observait que leur imposition, plus de 23 ans après les faits, en l'absence d'allégations de comportements répréhensibles spécifiques, appelait une solide justification, que les autorités ukrainiennes n'avaient pas apportée.

## **Ateliers constitutionnels**

---

Les modifications de la Constitution lancées par la Verkhovna Rada de la neuvième convocation peuvent profondément transformer et améliorer le système politique ukrainien.

La Commission de Venise organise depuis 2015 avec ses partenaires d'Ukraine (le programme USAID RADA, le Centre de réformes politiques et juridiques, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale) des ateliers constitutionnels où sont abordées des initiatives législatives liées à la procédure constitutionnelle.

Le premier séminaire constitutionnel a été organisé à la Rada le 23 septembre 2019 à l'intention des députés nouvellement élus. Des représentants des formations et groupes parlementaires de la Rada y ont participé. Les représentants de la Commission de Venise ont présenté les recommandations de la Commission relatives à la révision constitutionnelle. Le séminaire visait à fournir aux députés une information à jour sur des points comme la procédure et le processus constitutionnels, le droit d'initiative législative, la préparation et l'adoption de textes constitutionnels et les pratiques internationales en matière de veto, de pétitions électroniques, etc.

La Commission a contribué à l'organisation du forum sur le « statut et les perspectives du constitutionnalisme » en Ukraine. Des membres de la classe politique, des juges, des universitaires nationaux et internationaux se sont penchés sur les dernières modifications constitutionnelles proposées par le Président. Les autorités avaient lancé en août 2019 une autre réforme constitutionnelle. La nouvelle initiative constitutionnelle du Président n'avait malheureusement pas été communiquée aux experts, ni à la société civile. La réunion de décembre était en fait la première tentative de dialogue entre les autorités et le public sur les récentes modifications de la Constitution, à la faveur de laquelle il a été possible d'entendre les divers avis et idées en présence.

Le séminaire sur les perspectives d'amélioration de la Constitution ukrainienne a été organisé le 13 décembre 2019 avec les commissions de la politique juridique et du règlement de la Rada, et le Centre d'études sur l'État de droit de l'Université nationale de l'Académie de Kiev-Mohyla. Les spécialistes locaux et internationaux ont échangé leurs idées sur les façons possibles d'améliorer la Constitution en conformité avec les bonnes pratiques européennes.

### ***Renforcement des capacités de la Rada en matière de réforme de la structure interne – mise en œuvre de la Liste des critères de l'État de droit dans le processus législatif et la pratique juridique***

Des experts de la Commission ont participé le 30 janvier 2019 à un atelier sur les « principes de fonctionnement des services parlementaires », organisé avec la commission du Règlement et du fonctionnement interne de la Rada.

En avril 2019, le projet a chargé un groupe d'experts sélectionnés de préparer un manuel (analyse méthodologique) sur la mise en œuvre de la liste des critères de l'État de droit dans le processus législatif et la pratique juridique. Le séminaire sur la liste des critères de l'État de droit pour l'Ukraine du 19 novembre 2019 s'adressait aux membres du personnel des commissions de la Rada. La rencontre était organisée avec la commission de la politique juridique de la Rada et le Centre d'études de l'État de droit de l'université nationale de l'Académie de Kiev-Mohyla. Des principes théoriques et des critères de l'État de droit, ainsi que diverses approches de sa mise en œuvre y ont été abordés, sur la base de documents du Conseil de l'Europe. La nouvelle méthodologie ainsi mise au point (Critères de l'État de droit pour l'Ukraine) a été présentée à cette occasion. Cette recherche apporte un instrument complet et détaillé d'évaluation pratique du degré de conformité avec les normes de l'État de droit, sur le plan de la fixation des règles comme de la répression.

## **Droits fondamentaux**

---

### **Albanie**

#### ***Projet de loi relatif à l'achèvement des processus de transition en matière de propriété en Albanie (CDL-AD(2019)023)***

Cet avis, demandé par le Président du Parlement albanais, portait sur les articles 7 et 9 du projet de texte. La question de la régularisation des titres de propriété est d'une très grande complexité en Albanie. Le législateur rencontre de graves difficultés pour résoudre les problèmes de droit de la propriété accumulés au fil des décennies. La Commission recommandait dans son avis de clarifier et de préciser encore la terminologie et les procédures. En particulier, la loi



Réunion de la délégation de la Commission avec des membres du Parlement albanais, Tirana, septembre 2019

devait mentionner le caractère déclaratoire de l'acte d'enregistrement des titres, notamment l'acte d'acquisition de parcelle en pleine propriété (*Akti i Marrjes se Tokës në Pronësi – AMTP*) et l'acte d'acquisition en droit de superficie (*Akti i Marrjes së Tokës në Përdorim – AMTP*); les articles 7 et 9 et les articles relatifs à ces actes devaient être remaniés, compte tenu du fait que les titres de parcelles agricoles délivrés sous forme d'AMTP et l'exploitation continue de la parcelle dans l'espoir légitime de l'obtention d'un AMTP constituent une propriété protégée par l'article 1 du premier Protocole à la CEDH. Les vices de forme empêchant de valider un AMTP devaient en outre être précisés dans la loi, et il convenait de réduire au strict nécessaire les domaines régis par décision du Conseil des ministres. Il fallait en outre définir dans le projet de loi des délais précis impartis aux titulaires des titres et les grandes étapes procédurales, notamment lorsqu'il s'agissait du transfert de titres de propriété de terrains agricoles.

Un représentant de la Commission a participé les 6 et 7 juin 2019 à l'atelier TAIEX sur les droits de propriété à Tirana.

## Arménie

### *Les implications constitutionnelles de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) (CDL-AD(2019)018) et suivi*

Cet avis, demandé en juillet 2019 par le ministre arménien de la Justice, a été adopté par la Commission de Venise à sa session plénière d'octobre 2019, en présence de M<sup>me</sup> Marija Pejčinović Burić, Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, nouvellement élue.

La Commission y indiquait d'emblée clairement que l'appréciation de la compatibilité d'un traité (ici la Convention d'Istanbul) avec la Constitution arménienne avant ratification revenait à la Cour constitutionnelle arménienne, à qui les avis exprimés dans le document pouvaient être utiles à cette fin. Elle analysait les principales objections soulevées contre la Convention d'Istanbul, et concluait que l'on ne saurait dire que le traité contienne des dispositions

incompatibles avec la Constitution arménienne. Au contraire, la principale obligation qui découlait de la Convention, à savoir prévenir et combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, pouvait déjà être déduite de la Constitution arménienne et des autres traités relatifs aux droits de l'homme auxquels l'Arménie est partie. La Convention était toutefois le premier instrument européen à traiter de façon systématique de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique en général : elle comportait de nouvelles dispositions requérant une structure institutionnelle spécifique et des mesures concrètes de prévention, des mesures de protection et, en droit matériel, des mesures de droit civil, administratif et pénal, ainsi que des garanties procédurales pour les victimes. C'était aussi le premier instrument européen à lier expressément ces deux formes de violence avec les stéréotypes de genre. Enfin, elle créait un nouvel organe international (le GREVIO) chargé de surveiller la mise en œuvre de ces mesures.

L'avis a attiré l'attention, et la Commission de Venise a été invitée à le présenter à plusieurs rencontres : réunion du groupe de travail du Conseil de l'Union européenne sur les droits fondamentaux, les droits du citoyen et la libre circulation des personnes, réunion de la Commission pour l'égalité de genre du Conseil de l'Europe (GEC), audition conjointe des commissions LIBE et FEMM du Parlement européen, etc.

Le Parlement européen a par ailleurs demandé officiellement à la Cour de justice de l'Union européenne un avis sur les procédures internes relatives à la répartition des compétences entre les États membres de l'UE et l'UE elle-même. Cet avis, attendu pour la fin de l'année 2020 ou le début de l'année 2021, aura des répercussions sur les ratifications à venir d'importantes conventions internationales de l'UE.

## Bosnie-Herzégovine

### *Cadre juridique régissant la liberté de réunion pacifique en Bosnie-Herzégovine (CDL-AD(2019)026)*

L'avis avait été préparé avec l'OSCE/BIDDH à la demande de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire. La législation sur le droit à la liberté



Réunion des rapporteurs de la Commission avec le Président du Parlement, M. Ivan Brajovic, Podgorica, mai 2019

de réunion pacifique a été adoptée en Bosnie-Herzégovine à plusieurs niveaux de gouvernance. La Republika Srpska s'est dotée d'un texte unique pour toute l'entité, alors que dans la Fédération, chacun des dix cantons a sa propre loi. Et cette même liberté fait l'objet d'encore une autre loi dans le district de Brčko. Le projet d'avis conjoint couvrait donc ces douze lois pour la Bosnie-Herzégovine. Il portait également sur un projet de loi préparé par la Fédération de Bosnie-Herzégovine en janvier 2018, auquel les autorités travaillent toujours sur la base des normes internationales et de consultations, ainsi que sur un projet de texte de la Republika Srpska, retiré du programme de travail du Parlement de cette entité, en raison de sa mauvaise image dans la population et du soutien insuffisant de cette dernière révélé par les consultations.

La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont réitéré la conclusion qui figurait déjà dans leur avis conjoint de 2010 relatif à la loi du Canton de Sarajevo sur les réunions publiques, à savoir que la Constitution de la Fédération faisait relever de la responsabilité conjointe de la Fédération et des cantons la garantie et la mise en œuvre des droits de l'homme. La Commission estimait qu'en fin de compte, c'était à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, dont la mission première consiste à régler les litiges entre les cantons ou entre un canton et le gouvernement de la Fédération, de décider de la répartition des compétences législatives dans ce domaine. Aux yeux de la Commission, il était toutefois évident que l'adoption d'une loi au niveau de la Fédération serait le moyen le plus efficace d'harmoniser les divers textes législatifs en vigueur sur le droit à la liberté de réunion pacifique au sein de la Fédération. Cela garantirait en outre la clarté et l'uniformité d'application de la loi.

L'avis reprenait les grandes recommandations de l'avis de 2010 relatives à la loi du Canton de Sarajevo sur les réunions publiques, qui restent valables dans le cadre juridique actuel, à savoir que la législation relative à la liberté de réunion devrait énoncer clairement trois grands principes : la présomption en faveur de la tenue de réunions ; l'obligation pour l'État de protéger les

réunions pacifiques ; et la proportionnalité. Les lois et projets de loi examinés devraient en outre donner une définition unique de la notion de « réunion publique », qui couvrirait toutes les formes de rassemblements tenus « à des fins non commerciales pour exprimer un point de vue commun ». La réglementation des rassemblements dits « commerciaux » générant des revenus, qui ne relèvent pas du droit à la liberté de réunion, devrait être exclue de ces textes et faire l'objet d'une loi distincte. Les réunions spontanées, qui surviennent en réaction immédiate à certains incidents, devraient être explicitement reconnues dans les textes, et une exception à l'obligation de notification clairement prévue pour les réunions de ce type. En ce qui concernait la notification préalable, les informations exigées devraient se limiter aux éléments dont l'obtention est justifiée par la nécessité de permettre aux autorités de prendre les dispositions qui s'imposent pour faciliter et protéger les rassemblements publics ; et les organisateurs ne devraient avoir à avertir qu'une seule autorité.

La Commission ajoutait que la responsabilité des organisateurs devrait être limitée, et que les dispositions qui imposent aux organisateurs et aux agents de surveillance d'assumer certaines fonctions de maintien de l'ordre, comme le fait de garantir la sécurité, devraient être revues. En particulier, les organisateurs ne devraient pas être tenus responsables des dommages causés par les participants à un rassemblement.

Les motifs d'interdiction qui vont au-delà de la véritable incitation à un comportement illicite, à la violence ou au conflit armé et qui font obstacle à l'expression d'un point de vue commun devraient être exclus. Les dispositions qui imposent des restrictions générales, au lieu et au moment où une réunion peut se tenir, devraient être supprimées.

## Monténégro

### *Projet de loi relatif à la liberté de religion ou de conviction et au statut juridique des communautés religieuses (CDL-AD (2019)010)*

En août 2015, le ministère des Droits de l'homme et des Minorités du Monténégro a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur un projet de loi relatif à la liberté de religion. À la suite des critiques émises par les rapporteurs lors de leur visite, les autorités ont toutefois abandonné ce projet et souhaité retirer leur demande d'avis, ce que la Commission a accepté.

En mai 2019, le ministre des Droits de l'homme et des Minorités a demandé un avis sur un nouveau projet de loi. Le texte adoptait une approche assez libérale, notamment en ce qui concerne l'obtention de la personnalité morale par les communautés religieuses, leur enregistrement et l'exercice de ce droit.

Au chapitre de l'enseignement religieux dispensé dans les écoles religieuses, le projet donnait aux

communautés religieuses le droit de créer des écoles à tous les niveaux d'enseignement, sauf le primaire. L'avis rappelait qu'en vertu de l'article 2 du premier Protocole à la Convention, l'État doit respecter le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants, conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques. Il y avait donc de bons arguments pour considérer que les communautés religieuses devraient en principe avoir la possibilité de créer des écoles primaires. Ces établissements pourraient être encadrés par une réglementation adaptée pour garantir la qualité et la cohérence des enseignements, qui devraient, par exemple, reprendre les programmes, manuels et supports approuvés par l'État. Il appartenait donc aux autorités de justifier la limitation figurant dans la loi : l'article 2 du premier Protocole à la Convention ne prévoyait pas de restrictions, mais n'en admettait pas moins une quelconque limitation que pourrait justifier la situation particulière du Monténégro.

La question de la propriété des biens était la plus complexe que traitait le projet. Le texte disait que les édifices religieux et les terrains utilisés par les communautés religieuses sur le territoire du Monténégro et qui ont été construits ou obtenus grâce aux recettes publiques de l'État ou qui ont appartenu à l'État jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 1918 au titre du patrimoine culturel monténégrin, et pour lesquels les communautés religieuses ne disposent d'aucun élément établissant qu'elles en sont propriétaires, sont des biens publics. La même disposition ajoutait que les édifices religieux construits sur le territoire du Monténégro sur la base d'investissements collectifs des citoyens avant le 1<sup>er</sup> décembre 1918, et pour lesquels il n'existe aucune preuve de propriété, sont des biens publics. Ces dispositions ne s'appliquaient qu'aux biens du patrimoine culturel.

La communauté religieuse concernée pouvait contester la prétention des autorités à la propriété publique des biens immobiliers en apportant la preuve qu'ils appartiennent à la communauté et que l'inscription actuelle au cadastre est justifiée. La décision pouvait être contestée devant l'autorité administrative responsable du cadastre (par procédure administrative), puis un recours pouvait être formé devant le tribunal administratif, la Cour suprême, voire la Cour constitutionnelle.

La Commission recommandait un certain nombre de clarifications. D'autres recommandations portaient sur la nécessité d'un appoint de garanties procédurales, comme la nature de la preuve à apporter, la notification à la communauté religieuse concernée de la demande déposée au cadastre, ou la garantie que la mutation du titre de propriété du bien religieux n'affecterait pas automatiquement les droits préexistants d'utilisation dudit bien. La procédure définie dans le projet devait garantir une protection équivalente à

celle de la procédure ordinaire, du point de vue des règles matérielles comme des garanties procédurales.

Pour ce qui était, en particulier, de la préparation du projet de texte, la Commission recommandait dans son avis aux autorités de mener des consultations inclusives et effectives auprès de la population, notamment les représentants des communautés religieuses, et de consulter le défenseur des droits de l'homme et des libertés.

## Macédoine du Nord

### *Loi relative à l'usage des langues (CDL-AD(2019)033)*

La Commission de Venise a examiné la loi sur l'usage des langues à la demande du Premier ministre. Dans son avis adopté en décembre 2019, elle appelait les autorités à réexaminer la loi en consultant toutes les parties concernées. Par rapport à la législation précédente, la nouvelle loi sur les langues étendait considérablement l'utilisation de l'albanais et, à bien des égards, allait au-delà des normes européennes. La Commission de Venise saluait la volonté des autorités d'améliorer la situation linguistique des communautés ethniques, mais constatait que la nouvelle loi pouvait aller trop loin dans certains domaines, car elle imposait aux institutions publiques des obligations juridiques qui se révélaient irréalistes, notamment en ce qui concernait l'utilisation de l'albanais dans les procédures judiciaires. Ces obligations étaient assorties de lourdes sanctions en cas de non-respect, et prévoyaient la possibilité d'annulation des décisions de justice en cas d'absence de traduction et d'interprétation pendant la procédure. Cette approche risquait de ralentir considérablement le fonctionnement de l'appareil judiciaire tout entier, et de se traduire ainsi par de graves violations du droit à un procès équitable. La Commission notait en outre que la loi sur les langues ne précisait pas clairement quelles dispositions s'appliquent uniquement à l'albanais et lesquelles s'appliquent également à d'autres langues de communautés.

La Commission adressait plusieurs recommandations aux autorités de la Macédoine du Nord, en particulier celle d'abandonner les dispositions relatives au bilinguisme dans les procédures judiciaires. Elle recommandait également que l'obligation d'utiliser l'albanais dans les communications internes et interinstitutionnelles entre fonctionnaires soit limitée aux communications officielles écrites, ou que l'entrée en vigueur de cette disposition soit reportée jusqu'à ce que son application convenable devienne réaliste. En ce qui concernait la disposition relative aux amendes, il était suggéré de reporter son application jusqu'à ce que la loi soit révisée et suffisamment clarifiée sur le plan juridique, de réduire le montant des amendes, et d'introduire l'élément de faute et le principe de proportionnalité.

***Suivi de l'avis sur le projet de loi relative à la discrimination : prévention et protection (CDL-AD(2018)001)***

Le projet de loi, révisé à la lumière des recommandations formulées dans l'avis de mars 2018, a été adopté en mai 2019. Le nouveau texte reprend deux grandes recommandations. Toutes deux portent sur la commission pour la protection contre la discrimination, l'un des grands acteurs de mise en œuvre créés par la loi anti-discrimination. La possibilité offerte à un particulier de porter plainte devant un organe administratif du ministère de la Justice contre la commission contre la discrimination au motif que cette dernière n'aurait pas examiné sa plainte dans le délai imparti a été supprimée. Le texte adopté prévoit aussi la possibilité de garantie de représentation pluraliste des forces associées à la protection et à la promotion de l'égalité dans la société au sein de la Commission. La loi suit en outre un certain nombre de recommandations secondaires, qui ont nettement amélioré la qualité du texte, notamment pour ce qui est de sa clarté.

D'autres recommandations qui visaient à entourer la commission contre la discrimination de garanties additionnelles dans l'exercice indépendant et efficace de ses fonctions n'ont toutefois pas été suivies : élection et révocation des membres de la commission contre la discrimination à une majorité supérieure à la majorité simple, meilleure clarification de la procédure d'élection et des motifs de révocation des membres, mandat non renouvelable mais plus long de ces derniers, et garanties suffisantes contre la réduction arbitraire et disproportionnée du budget de la commission.

## **Ukraine**

***Avis concernant la loi relative au soutien de la fonction de langue officielle de l'ukrainien (CDL-AD(2019)032)***

La Commission de Venise a adopté à sa session plénière de décembre 2019 un avis demandé par la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la loi relative au soutien de la fonction de langue officielle de l'ukrainien. Elle a souligné à l'intention du législateur ukrainien le fait qu'il était primordial d'arriver à une politique linguistique équilibrée pour éviter que les langues ne deviennent sources de tensions interethniques en Ukraine. Elle a reconnu que le problème linguistique est extrêmement complexe, délicat et très politisé en Ukraine, surtout dans le contexte du conflit actuel avec la Russie. Eu égard à la place particulière du russe en Ukraine, et aux pressions subies par la langue ukrainienne dans le passé, l'objectif de promotion de l'emploi de l'ukrainien comme langue officielle était parfaitement compréhensible. On pouvait donc se féliciter que la loi sur la langue officielle contienne des actions positives à cette fin, en contraignant l'État

à offrir à chaque personne en Ukraine la possibilité d'apprendre l'ukrainien. La Commission trouvait également bon que dans plusieurs domaines, la loi prévoie l'emploi de langues minoritaires, parallèlement à l'ukrainien, en renvoyant à la loi à venir sur les minorités. Mais ce texte n'existait pas encore, alors qu'il aurait dû être préparé en même temps que la loi sur la langue officielle, ce qui aurait permis d'obtenir d'emblée l'équilibre requis. La Commission appelait l'Ukraine à préparer la loi sur les minorités sans délai indu, et à envisager de reporter jusqu'à son adoption l'application des dispositions déjà en vigueur de la loi sur la langue officielle.

La Commission recommandait de revenir sur les dispositions prévoyant un traitement différent pour les langues de peuples autochtones, les langues des minorités nationales également langues officielles de l'UE, et les langues de minorités nationales qui ne sont pas des langues officielles de l'UE. Toute différence de traitement devait avoir une justification objective et raisonnable, ce qui n'était pas le cas pour l'instant. Il était par ailleurs recommandé au législateur d'envisager de révoquer le dispositif de plainte et de sanction créé dans la loi, ou au moins de le limiter strictement à la sphère publique et aux cas extrêmes. S'il était conservé, les dispositions relatives aux sanctions ne devaient pas être mises en application avant l'adoption de la loi sur les minorités et la révision de la loi sur la langue officielle.

L'article relatif à la répression des distorsions délibérées de l'ukrainien dans les documents et textes officiels devrait aussi être supprimé. La Commission invitait le législateur à reprendre, à la lumière du principe de proportionnalité, les exigences de quotas de contenus en langue ukrainienne imposés par la loi sur la langue officielle aux chaînes de télévision et aux stations de radio. La Commission observait en outre que la possibilité de distribuer des documents de campagne électorale dans des langues autres que l'ukrainien ne devait pas être limitée aux zones à forte densité d'habitation des minorités concernées ; la loi devait définir de claires exceptions autorisant l'emploi de langues autres que l'ukrainien dans des situations d'urgence (communications avec des services de secours, comme la police, les pompiers, le personnel hospitalier, par exemple) ; il convenait d'abandonner l'obligation faite à la presse écrite en langue minoritaire de publier simultanément en ukrainien le même jour ; et il importait de revenir sur la disposition imposant que tous les noms géographiques et toponymes soient uniquement indiqués en ukrainien, ainsi que sur d'autres dispositions du texte.

***Suivi de l'avis relatif aux obligations imposées aux ONG en matière de rapports financiers (CDL-AD(2018)006)***

Dans son avis de mars 2018, la Commission avait recommandé d'abandonner l'obligation de déclaration

en ligne instaurée par la loi du 23 mars 2017 (et qui figurait dans le projet de la loi n° 6674) pour les militants anticorruption, et en même temps les nouvelles exigences prévues dans les projets de loi n° 6674 et 6675 en matière de publication et de rapports financiers, si possible intégralement, ou du moins de façon à en réduire considérablement la portée. Ces deux projets de textes n'ont jamais été adoptés. Les tentatives effectuées au Parlement pour modifier la législation actuelle dans le sens recommandé ont échoué. Ce qui veut dire que les militants anticorruption étaient obligés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 de déclarer en ligne leur patrimoine. La Cour constitutionnelle ukrainienne a toutefois déclaré inconstitutionnelles les dispositions concernées de la loi sur la prévention de la corruption le 6 juin 2019. Elle a notamment cité l'avis conjoint et le rapport de la Commission de Venise sur l'État de droit (2011). La loi a ainsi été alignée sur les recommandations de la Commission de Venise : l'exigence de déclaration en ligne imposée aux activistes anticorruption a été retirée, et aucune nouvelle obligation de publication et de rapports financiers n'a été mise en place.

## Justice et ministère public

---

### Arménie

#### *Projet de révision du Code judiciaire arménien et d'autres textes législatifs (CDL-AD(2019)024) et suivi*

Cet avis, demandé par le ministère de la Justice arménien, a été préparé avec la DGI. Il portait sur la réforme du système judiciaire émanant du ministère. À la suite de la « Révolution de velours » de 2018, l'opinion publique avait vigoureusement demandé une purge radicale de la justice. Le projet initial de vérification complète de l'intégrité des juges avait été abandonné au profit de solutions plus souples. Le train de mesures avait été mis au point après de larges consultations au sein du pays et avec les homologues européens, ce dont on peut se féliciter.

La Commission de Venise portait sur le train de mesures une appréciation dans l'ensemble tout à fait favorable ; l'introduction de nouvelles obligations du juge en matière de déclarations financières, en particulier, était nécessaire à la lutte contre la corruption et ne rognait pas de façon disproportionnée sur l'indépendance du juge. Il était toutefois recommandé de revenir sur le mode d'élection des membres de la commission pour la prévention de la corruption, une fois qu'elle aurait été formée dans sa première composition en application du nouveau système de nominations directes. Il convenait de mettre en place une voie de recours contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire. La commission devait avoir accès aux informations financières généralisées

concernant les juges, et l'obligation de justifier des transactions passées (datant d'avant la promulgation de la loi) ne devait pas pénaliser excessivement les juges concernés. Le Code judiciaire devait clarifier la répartition de la charge de la preuve entre le juge et la commission lorsqu'une déclaration financière suscitait des interrogations.

Le plan de retraite anticipée offert aux juges de la Cour constitutionnelle nommés à vie sous le régime de la Constitution précédente faisait problème. Il importait de respecter la stabilité de la fonction judiciaire. Il est anormal que la composition de la cour constitutionnelle change à chaque arrivée d'un nouveau gouvernement au pouvoir. Le dispositif en question n'avait pas caractère obligatoire (contrairement à ceux qu'avait critiqués la Commission de Venise dans des avis antérieurs) et ne s'appliquait pas à un grand nombre de juges : aucune norme ne s'y opposait donc, du moment qu'il restait strictement volontaire. La retraite anticipée des juges de la Cour constitutionnelle ne devait pas viser à infléchir des affaires en cours. Dans les entretiens qu'il a eus avec des représentants du ministère de la Justice, M. Buquicchio a appelé les autorités à faire preuve de prudence dans la critique de la justice, émettant le vœu que les juges qui n'optaient pas pour la retraite anticipée ne soient pas réprimandés pour cela.

Le ministre de la Justice arménien a informé la Commission que le projet a été retravaillé en novembre 2019 et soumis au gouvernement. Le nouveau texte reprenait nombre de recommandations formulées dans l'avis conjoint : la commission d'éthique et de la discipline n'émettrait plus d'avis consultatifs, et le mandat du président en place du Conseil supérieur de la magistrature ne serait pas révoqué. Mais la réforme restait inchangée sur certains points. Le nouveau projet prévoyait, au lieu d'un plein recours contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire, une sorte de réouverture du dossier, jugée insuffisante dans l'avis conjoint. Pour ce qui était de la commission pour la prévention de la corruption, les membres de la composition suivante seraient élus, moyennant la participation d'un organe de présélection, le Conseil du concours, auquel les partis d'opposition pourraient proposer des candidats. Certaines modifications avaient été apportées à la proposition concernant la retraite anticipée des juges de la Cour constitutionnelle : si plus de trois d'entre eux acceptaient l'offre et démissionnaient, les élections de remplacement auraient lieu dans les 15 jours. Cela devait calmer l'une des inquiétudes formulées dans l'avis conjoint (à savoir que le départ simultané d'un si grand nombre de juges pouvait paralyser l'institution). Mais il restait à voir si le départ serait authentiquement volontaire ou détourné à des fins inavouées, disait l'avis conjoint.



Arrivée de la délégation de la Commission au cabinet du Premier ministre bulgare, Sofia, novembre 2019

## Bulgarie

### ***Projet d'amendements au Code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire en ce qui concerne les enquêtes pénales visant les magistrats de rang supérieur (CDL-AD(2019)031)***

L'avis sur le projet d'amendements au Code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire en ce qui concerne les enquêtes pénales visant les magistrats de rang supérieur avait été demandé par le ministre de la Justice de Bulgarie. Le projet devait résoudre un problème constaté par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kolevi c. Bulgarie* en 2009, à savoir l'impossibilité matérielle d'engager des poursuites pénales contre le Procureur général. Cela était en partie dû à la structure hiérarchique du ministère public et à la composition de la Chambre des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature. Les autorités bulgares ont proposé en juin 2019 de créer un mécanisme de suspension du Procureur général dès lors que des poursuites pénales sont engagées contre lui, de façon à garantir l'indépendance de l'enquête.

La proposition avait été amplement débattue au sein de la société bulgare, ce qui était une bonne chose; mais ce mécanisme risquait de manquer son but. Toutes les enquêtes de ce type commencent obligatoirement au sein du ministère public, toujours très dépendant du Procureur général. Une décision du Conseil supérieur de la magistrature était en outre nécessaire à la suspension. Sachant que 11 membres du Conseil (sur 25) sont soit des procureurs, soit des enquêteurs élus par leurs pairs ou sont passés par le ministère public, la majorité qualifiée exigée de 17 membres serait difficile à obtenir. Dans une perspective plus générale, il faudrait veiller à ce que les membres non professionnels de la Chambre des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature soient vraiment extérieurs au ministère public, c'est-à-dire qu'ils représentent d'autres professions. Le projet d'amendements proposait que le mécanisme de suspension du Procureur général soit étendu à deux

présidents de juridictions supérieures : le Président de la Cour de cassation et le Président de la Cour administrative suprême. La Cour européenne ne le demandait pas, ni non plus la Constitution bulgare; de plus, il convenait d'abandonner comme contraire aux normes européennes relatives à l'indépendance de la justice la suspension de présidents de juridictions supérieures par le Conseil supérieur de la magistrature en séance plénière, où les juges élus par leurs pairs sont en nette minorité.

Il y aurait plusieurs autres façons de rendre plus efficace le dispositif proposé de suspension du Procureur général (abaissement de la majorité nécessaire à la décision, par exemple). D'autres solutions seraient à explorer. Les autorités bulgares devraient ainsi envisager la création du contrôle juridictionnel des décisions de non-ouverture d'une enquête pénale. Les enquêtes de ce type pourraient être confiées à certaines fonctions existantes, comme l'inspecteur ou le directeur du Service national des enquêtes, pour autant que leurs compétences et leur mode d'élection soient modifiés d'une façon qui les rende plus indépendants du Procureur général. Enfin, il serait possible de créer une nouvelle fonction d'enquêteur indépendant (ou un pool d'enquêteurs de ce type), dont les titulaires ne devraient toutefois pas tenir leur nomination du Procureur général ou de la Chambre des procureurs, dominée par les procureurs et les enquêteurs, ni recevoir d'ordres du Procureur général, ni avoir à réintégrer le ministère public en fin de mandat.

Le gouvernement a approuvé, en décembre 2019, un nouveau projet de texte qui règle un certain nombre de points soulevés par la Commission de Venise dans son avis. Il exclut en particulier les deux présidents de juridiction supérieure du champ d'application du nouveau dispositif d'enquête, comme l'avait recommandé la Commission.

## Géorgie

### ***Document de réflexion concernant la modification législative du Code de procédure pénale portant sur les rapports entre le ministère public et la police (CDL-AD(2019)006)***

L'avis sur le document de réflexion concernant la modification législative du Code de procédure pénale de Géorgie, demandé par le vice-ministre de l'Intérieur, a été adopté à la session plénière de mars 2019.

Le document visait à réaliser un meilleur équilibre entre les enquêteurs de la police et le ministère public en séparant clairement deux phases de l'enquête pénale, et en confiant entièrement la première aux enquêteurs. Le rôle des procureurs dans les enquêtes pénales varie considérablement d'un système à l'autre; en l'absence de normes internationales spécifiques ou d'une approche européenne unifiée, la réforme proposée était donc une option tout à fait légitime pour le législateur.



Réunion à la Cour suprême de Géorgie, Tbilissi, avril 2019

Mais elle visait à « l'émancipation forcée » des enquêteurs de la police, qui n'étaient pas prêts pour ce nouveau rôle. La Commission de Venise recommandait donc aux autorités d'investir dans la formation juridique des enquêteurs, de renforcer les mécanismes de contrôle interne et de prévoir d'autres dispositifs transitoires. Les enquêteurs devraient au moins pouvoir consulter le procureur dans les cas douteux. De plus, le procureur devrait continuer d'être habilité, au moins dans certaines catégories d'affaires et dans les premiers temps de la réforme, à annuler la décision de l'enquêteur de ne pas enquêter ou de classer sans suite une enquête en cours, et à confier le dossier à un autre enquêteur ou à une autre autorité pour complément d'enquête. Les instructions du procureur aux autorités chargées de l'enquête devraient en principe être données par écrit. De même, le procureur annulant la décision d'un enquêteur devrait expliquer son raisonnement.

***La sélection et la nomination des juges de la Cour suprême (CDL-AD(2019)009) et suivi***

Cet avis, demandé dans l'urgence en mars 2019 par le Président du Parlement géorgien, a été entériné par la Commission de Venise à sa session plénière de juin 2019, en application de l'article 14 du Règlement.

La demande était motivée par la composition incomplète de la Cour suprême de Géorgie, qui comptait huit juges alors que la nouvelle Constitution géorgienne (article 61.2) en requiert vingt-huit.

La Géorgie a suivi plusieurs des recommandations formulées dans l'avis, notamment l'abandon de l'obligation faite aux candidats non-juges de se soumettre à un examen d'habilitation judiciaire, et la nomination par le Parlement en place du nombre de juges de la Cour indispensable à ce que le travail de cette dernière soit gérable. La recommandation précisait à ce propos que le nombre de juges nommés par le Parlement en place ne devrait pas excéder la moitié des 18 à 20 sièges vacants, et que le nombre de juges nécessaires devait être fixé après consultation de la Cour suprême. Le Parlement sorti des élections législatives

suivantes pourrait procéder à d'autres nominations, et cette approche échelonnée de la nomination de tous les juges de la Cour suprême allégerait le fardeau de cette dernière, tout en lui assurant la confiance du public et le respect qu'elle mérite à long terme.

D'autres recommandations n'avaient pas été suivies, notamment l'abandon du vote à bulletin secret dans la procédure de sélection des candidats par le Conseil supérieur de la justice, la motivation des décisions concernant le classement et la nomination des candidats, qui devaient être prises sur la base de critères d'évaluation bien définis, et une voie de recours judiciaire ouverte aux candidats souhaitant contester les décisions du Conseil supérieur de la justice.

**Hongrie**

***Loi relative aux juridictions administratives et loi relative à l'entrée en vigueur de la loi sur les juridictions administratives et certaines règles transitoires (CDL-AD(2019)004) et suivi***

Cet avis, demandé par le ministre de la Justice hongrois, concernait la création d'un système distinct de justice administrative. Il s'agissait là en principe d'un choix légitime du législateur. Mais les textes conféraient au ministre de la Justice des pouvoirs qui, dans certains domaines, étaient même plus amples que ceux du président de l'Office national de la justice pour la justice ordinaire, critiqués par la Commission de Venise dans des avis antérieurs. La principale critique de cet avis était que les pouvoirs étendus du ministre et du Président de la nouvelle Cour suprême administrative n'étaient pas suffisamment contrebalancés par le Conseil national de la justice administrative, notamment au cours de l'importante période de transition pendant laquelle les tribunaux seraient mis en place. Le Conseil du personnel du Conseil national de la justice administrative ne comportait pas un nombre suffisant de juges. Avec ses observations sur le projet d'avis, le ministre a toutefois transmis des projets de modifications récemment soumis au Parlement, qui ajoutaient notamment deux juges au Conseil.





Réunion de travail à la Scuola Grande di San Giovanni Evangelista, Venise, mars 2019

À l'adoption de l'avis, à la session plénière de mars, le ministre de la Justice a indiqué que plusieurs des grandes recommandations de la Commission de Venise seraient reprises sous forme de modifications apportées à la législation. Des modifications ont effectivement été adoptées, qui amélioraient nettement en particulier la procédure de nomination des juges à ces juridictions en prévoyant la possibilité de contrôle juridictionnel des nominations prononcées par le ministre de la Justice. On ne voyait toutefois pas très clairement dans le texte modifié si ces modifications s'appliquaient aussi à la procédure de nomination des juges en période transitoire, à un moment où un nombre particulièrement élevé de juges seraient nommés. Dans un échange de lettres avec le président de la Commission de Venise, publié sur le site web de cette dernière, le ministre a confirmé que l'interprétation donnée par son ministère était que les modifications s'appliquaient aussi à la période de transition. Mais à la fin du mois de mai 2019, les autorités hongroises ont annoncé que le déploiement du système de juridiction administrative était suspendu *sine die*.

## Kazakhstan

### *Suivi de l'avis sur le projet de document de réflexion sur la réforme du Conseil supérieur de la justice du Kazakhstan (CDL-AD (2018)032)*

Le document de réflexion portait sur la réforme du recrutement des juges et l'extension des pouvoirs du Conseil supérieur de la justice. Une nouvelle loi fondée sur le document de réflexion a été adoptée en février

2019. Selon les informations fournies par les autorités kazakhes, ce texte reprenait nombre d'éléments du document ayant fait l'objet d'une appréciation favorable de la Commission de Venise. En particulier, la structure institutionnelle du Conseil supérieur de la justice avait été clarifiée; la loi précisait les motifs de révocation anticipée de ses membres; le recours au « détecteur de mensonges » dans les entretiens de recrutement avait été quelque peu réduit. Certaines des recommandations de la Commission avaient été intégrées dans le règlement du Conseil: le système de recrutement était à présent fondé sur les résultats cumulés de plusieurs épreuves, et l'entretien avec les candidats était devenu une phase distincte de l'examen d'entrée. Les affaires disciplinaires seraient examinées par le Conseil supérieur de la justice, alors que les évaluations professionnelles resteraient de la compétence de la Cour suprême. La nouvelle loi semblait donc comporter de nombreuses améliorations. Mais la recommandation centrale formulée dans l'avis n'avait pas été reprise: l'indépendance du Conseil supérieur de la justice à l'égard du Président de la République était encore insuffisante, surtout parce que la Constitution ne précise pas le nombre de ses membres et du fait que le Président a le dernier mot dans leur nomination. Cette réforme pourrait nécessiter une révision de la Constitution à l'avenir.

## République de Moldova

### *Projet de loi portant réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public (CDL-AD(2019)020) et déclaration*

Cet avis, demandé par le ministre de la Justice, ne portait que sur les dispositions du texte concernant l'évaluation extrajudiciaire des postes de juges de très haut niveau et sur les modifications concernant le Conseil supérieur de la magistrature.

Le projet de loi avait un double objectif: d'une part, la mise en place d'une justice authentiquement indépendante et respectueuse des exigences d'intégrité et de professionnalisme, et d'autre part la réforme de la Cour suprême de justice, qui devait devenir une Cour de cassation dont la principale mission serait de garantir la cohérence d'interprétation et d'application du droit par les tribunaux, et l'uniformisation de la jurisprudence. Ce resserrement des compétences de la Cour suprême justifiait également, selon les autorités, la réduction du nombre de sièges de juges de 33 à 17. Pour identifier les juges de la Cour suprême qui resteraient en place après la réorganisation, le projet de loi créait une commission d'évaluation extrajudiciaire ad hoc, qui procéderait à l'évaluation et à la sélection des juges en exercice de la Cour suprême de justice. L'évaluation se fonderait sur des critères d'intégrité, de style de vie, ainsi que d'activité et de qualités professionnelles des candidats. Les juges de la Cour suprême retenus à l'issue de l'évaluation seraient

maintenus dans leurs fonctions de juges de la Cour suprême de justice. Les autres se verraient proposer par le Conseil supérieur de la magistrature le transfert, moyennant consentement, à un autre poste de juge vacant dans une autre juridiction, sans concours. Le juge qui refusait le transfert pourrait démissionner.

L'avis conjoint observait qu'une situation critique de la justice, comme un degré de corruption extrêmement élevé, peut parfois justifier des solutions radicales, tel le contrôle d'intégrité des juges en place, et qu'il revenait en dernier ressort aux autorités moldaves de décider si la situation de la justice moldave justifiait le contrôle extraordinaire prévu dans le projet de loi. Mais la combinaison de deux objectifs différents (contrôle d'intégrité et réforme de la Cour suprême de justice visant à la remplacer par une nouvelle cour à la juridiction différente) compromettrait la justification réelle de la réévaluation de tous les juges en place de la Cour suprême. Il était donc en particulier recommandé, dans un souci de respect de la Constitution, que le Conseil supérieur de la magistrature soit chargé de prendre les décisions dans le processus de réévaluation, sur la base des recommandations formulées dans le rapport de la commission d'évaluation. Le projet devait prévoir une voie de recours devant un organe juridictionnel contre les décisions du Conseil supérieur, et ledit organe ne devrait pas faire appel à des juges de la Cour suprême de justice, soumis à l'évaluation. Les critères d'évaluation devaient être précisés clairement dans le projet de texte, et être les mêmes que ceux qui étaient déjà applicables à la responsabilité disciplinaire et à l'appréciation du travail des juges. Le juge dont le manque d'intégrité aurait été révélé par l'évaluation ne devait pas se voir offrir une fonction juridictionnelle, mais faire l'objet d'une procédure disciplinaire.

Le président de la Commission de Venise a publié le 27 novembre 2019 une déclaration appelant les institutions de l'État de la République de Moldova à coopérer loyalement et de manière constructive afin de trouver une solution à long terme pour l'indépendance et l'intégrité du pouvoir judiciaire et des services du procureur, et ce conformément à la Constitution moldave et aux principes internationaux de la démocratie et de la primauté du droit.

Le président de la Commission de Venise a été invité par le Président du Parlement de la République de Moldova à Chisinau, où il s'est rendu les 19 et 20 décembre 2019 avec la secrétaire adjointe de la Commission. La délégation s'est entretenue avec le Président du Parlement, le président et les membres de la commission juridique des nominations et immunités du Parlement, le Premier ministre et le ministre de la Justice, ainsi qu'avec le Conseil supérieur de la magistrature, des juges de la Cour suprême de justice et d'autres juges.

***Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur le projet de modification de la loi sur le ministère public (CDL-AD(2019)034)***

Ce mémoire avait été demandé par le Président de la Cour constitutionnelle moldave dans le contexte d'une affaire en instance devant sa Cour, dans laquelle des députés contestaient la constitutionnalité de récentes modifications apportées à la loi sur le ministère public. Il avait été demandé à la Commission si les modifications de cette loi concernant la présélection, la nomination et la révocation d'un procureur général par intérim ou d'un nouveau procureur général pourraient affecter la compétence du Conseil supérieur des procureurs, autorité constitutionnellement garante de l'indépendance et de l'impartialité des procureurs.

La Commission rappelait dans son mémoire que les normes internationales n'imposent pas à un pays de se doter d'un conseil des procureurs, ni n'exigent que le Conseil supérieur des procureurs soit seul à nommer le procureur général, sans intervention d'autres organes. En soi, l'intervention de la nouvelle commission rattachée au ministère de la Justice, en amont de celle du Conseil supérieur des procureurs, n'introduisait pas nécessairement une composante inacceptable de politisation.

La Constitution moldave, en revanche, allait au-delà de ce que demandent les normes internationales en fixant les pouvoirs du Conseil supérieur des procureurs en matière de nomination et de révocation du procureur général. Il appartenait bien sûr à la Cour constitutionnelle et non pas à la Commission de Venise de se prononcer à ce sujet, mais toute redistribution des pouvoirs décisionnels affectant matériellement le mandat constitutionnel d'un organe exige une révision de la Constitution, faute de quoi le but même de la création dudit organe au niveau constitutionnel en serait compromis.

La deuxième question concernait les modifications apportées à la composition du Conseil supérieur des procureurs, qui accueillerait une majorité de membres non-procureurs, et où siègerait le ministre de la Justice. Au regard de la Constitution nationale, sept membres sur les quinze du Conseil seraient encore des procureurs : force était d'admettre que cela constituait bien une part « substantielle » du Conseil. La composition de ce dernier restait suffisamment pluraliste, et les procureurs y étaient toujours suffisamment représentés. Les normes internationales demandaient toutefois impérativement qu'une autonomie suffisante soit garantie au ministère public, pour le protéger contre toute influence politique induite. L'équilibre des pouvoirs au sein du Conseil resterait conforme aux recommandations antérieures de la Commission de Venise après les modifications. Aucune norme ne s'opposait non plus à ce que le ministre occupe un

siège au Conseil; il n'y aurait donc rien à redire à sa présence au sein de cet organe.

La troisième question visait à déterminer s'il était compatible avec les bonnes pratiques européennes qu'une loi interrompe une procédure en cours de sélection du procureur général organisée par le Conseil supérieur des procureurs, et lance un nouveau processus de sélection selon les règles différentes fixées dans le nouveau texte.

La Commission rappelait que l'intervention du législateur dans un processus constitutionnel de nomination pour des motifs *ad hominem* pourrait porter atteinte à la répartition constitutionnelle des tâches entre le législateur et le Conseil supérieur des procureurs. En revanche, il pouvait être justifié que le législateur intervienne dans une procédure de recrutement en cours gravement entachée d'injustice, d'inefficacité ou de discrimination. Il revenait ainsi à la Cour constitutionnelle de dire si l'intervention du législateur était solidement justifiée par l'intérêt public ou avait des motifs inavoués.

## Macédoine du Nord

### *Avis relatif au projet de loi sur le Conseil de la magistrature (CDL-AD(2019)008)*

L'avis relatif au projet de loi sur le Conseil de la magistrature avait été demandé par le Premier ministre. Il faisait suite à plusieurs avis antérieurs sur la justice de Macédoine du Nord (le dernier adopté en octobre 2018: CDL-AD(2018)022). Les autorités de Macédoine du Nord avaient soigneusement étudié les recommandations de la Commission de Venise, et la dernière version, beaucoup plus cohérente, était en nette amélioration. En réponse au projet d'avis envoyé à Skopje deux semaines auparavant, elles avaient préparé une version révisée de leur projet. C'était ce texte qu'analysait l'avis. Le président du Conseil de la magistrature était désormais élu parmi les membres non professionnels; les tests psychologiques de l'examen de recrutement étaient abandonnés, la justification individuelle des décisions de nomination (par chaque membre votant du Conseil) était remplacée par une justification collective, ce qui vaut mieux. Un dispositif de filtrage était mis en place dans les procédures disciplinaires, et confié à la commission d'enquête. Le manquement d'un membre du Conseil à produire une déclaration de patrimoine était à présent un motif de révocation. Plusieurs problèmes restaient cependant irrésolus. En particulier, la procédure disciplinaire prévoyait des règles complexes d'interdiction de vote, qui risquaient de provoquer des blocages, le nombre de membres habilités à voter étant très faible et les majorités élevées. L'application pratique de ces nouvelles règles de procédure devait faire l'objet de contrôles réguliers. La règle antérieure pénalisant le juge dont une conclusion avait été condamnée par

la Cour européenne des droits de l'homme avait été abandonnée, ce qui était une bonne chose.

## Pologne

### *Suivi de l'avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la 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)031)*

L'avis de 2017 portait sur une réforme de la justice lancée par le gouvernement de Pologne, et qu'avait critiquée la Commission de Venise comme compromettant l'indépendance des juges polonais. Le 5 novembre 2019, la Cour de justice de l'Union européenne a dit dans un recours en manquement que la fixation d'âges de la retraite différents pour les hommes et les femmes violait la législation européenne. Le texte avait été modifié entre-temps (âge identique pour les juges des deux sexes), mais son application aux juges déjà partis à la retraite et le calcul du montant de leur pension restaient en suspens. La Cour s'est prononcée le 19 novembre 2019 sur une question préjudicielle de la Chambre du travail et de la sécurité sociale de la Cour suprême polonaise: il s'agissait d'établir si la participation du Conseil national de la justice, dans sa nouvelle composition, à la nomination des juges de la chambre disciplinaire de la Cour suprême (deux juridictions critiquées par la Commission de Venise) était conforme aux normes européennes sur l'indépendance de la justice. La Cour a dit qu'en application de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, le droit de l'Union ne doit pas relever de la compétence d'une instance dont les membres sont nommés d'une manière susceptible de donner lieu à des doutes légitimes quant à son imperméabilité à l'influence des pouvoirs législatif et exécutif. Dans le sillage de cette décision, la Chambre du travail de la Cour suprême a décidé le 5 décembre 2019 que la chambre disciplinaire n'était pas suffisamment indépendante et que sa décision n'était pas applicable. Des modifications ont alors été apportées à la loi sur la justice; elles ont été examinées par la Commission de Venise dans un avis urgent en janvier 2020 (CDL-PI(2020)001).

Un représentant de la Commission a en outre participé à la quatrième table ronde technique sur la législation relative à la justice polonaise, organisée par l'OSCE/BIDDH le 25 mars 2019 à Varsovie.

## Roumanie

### *Ordonnances d'urgence OGU no 7 et 12 portant révision des lois sur la justice (CDL-AD(2019)014)*

L'avis sur les ordonnances d'urgence, demandé par la commission de suivi de l'APCE, faisait suite à l'avis d'octobre 2018 sur la réforme de la loi sur la justice



Réunion des rapporteurs de la Commission avec le Président de la Roumanie, M. Klaus Iohannis, Bucarest, avril 2019

roumaine. Cinq ordonnances d'urgence avaient été adoptées depuis octobre 2018, dont deux (n° 7 et n° 10) faisaient l'objet du présent avis. La modification de la législation par ordonnances d'urgence (OGU) posait en soi un problème : les OGU manquaient de clarté, avaient parfois été adoptées sans consultations suffisantes, et n'étaient pas soumises au même contrôle de constitutionnalité que les projets de loi. Elles n'apportaient guère d'améliorations matérielles aux éléments de la réforme jugés problématiques dans l'avis d'octobre 2018 (si ce n'est le report des nouvelles règles sur la retraite anticipée des magistrats et de l'allongement des temps de formation). Le ministre de la Justice conservait un rôle essentiel dans la nomination des procureurs de haut niveau, avec peu de contrôles extérieurs. Il y avait un risque d'application rétroactive des critères d'éligibilité aux fonctions à haute responsabilité au sein du ministère public. En ce qui concernait la nouvelle section spéciale des enquêtes sur les infractions commises par des magistrats, les juges jouaient un rôle trop important dans la sélection des procureurs de haut niveau de cette section, ce qui s'accordait mal avec la conception constitutionnelle de cet organe (le Conseil supérieur de la magistrature). Le transfert de nombreuses affaires à la section, et la possibilité de contester des décisions antérieures d'autres procureurs suscitaient des inquiétudes. Le pouvoir hiérarchique conféré au Procureur général sur les procureurs de la section n'était pas clair. Le recours fréquent aux OGU était contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

## Ukraine

### *Avis sur les modifications apportées au cadre juridique de la Cour suprême et des organes d'administration judiciaire d'Ukraine (CDL-AD(2019)027)*

Cet avis avait été demandé par la présidente de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire. La demande portait sur le projet de loi no 1008, ensuite adopté et devenu la loi no 193-IX, entrée en vigueur le 7 novembre 2019. La loi avait été préparée à la hâte, sans analyse d'impact et sans consultation des parties prenantes. Elle avait été promulguée avant

le déploiement complet de la réforme précédente. Les principaux problèmes relevés concernaient la structure des organes d'administration judiciaire et le redimensionnement à la baisse de la Cour suprême. La structure de gouvernance de la justice était déjà compliquée par la coexistence du Conseil supérieur de la justice, un organe constitutionnel, et de la commission supérieure d'habilitation des juges. La nouvelle loi créait deux organes de plus, à la composition mixte (nationale et internationale) : le Comité de sélection des membres de la commission supérieure d'habilitation des juges et le Comité d'intégrité et d'éthique, dont la mission principale était de contrôler les activités des membres du Conseil supérieur de la justice et de la commission supérieure d'habilitation des juges. Le rôle de ces nouveaux organes faisait problème, du fait que la Constitution ne reconnaît que l'existence du Conseil supérieur de la justice. Avec l'entrée en vigueur de la loi, la commission supérieure d'habilitation des juges existante a été immédiatement dissoute, ce qui est d'autant plus regrettable qu'elle était en train de pourvoir quelque 2 000 postes vacants dans des juridictions de première et seconde instances.

La loi n° 193-IX réduisait aussi le nombre de juges de la Cour suprême, d'un maximum de 200 (193 actuellement) à un maximum de 100. Tous les juges avaient déjà passé le contrôle d'intégrité dans une procédure approuvée par des organisations internationales, dont la Commission de Venise. Soixante-quinze juges avaient été nommés en mai 2019 seulement. La réduction du nombre de juges avait ensuite été justifiée par la volonté d'uniformisation de la jurisprudence de la Cour suprême et la transformation de cette dernière en une véritable Cour de cassation, qui ne connaîtrait que de précédents.

Ces buts étaient louables en soi, mais les choses n'avaient pas été faites dans l'ordre : il aurait fallu d'abord consolider les juridictions de première et de deuxième instances (qui comptent quelque 2 000 postes vacants). Le projet de loi actuel, qui met en place des filtres procéduraux, aurait dû être adopté en premier ; ce n'est qu'après déploiement de ces réformes et règlement de l'arriéré d'affaires qu'il devenait possible d'estimer le nombre de juges



Président de la Commission M. Gianni Buquicchio et Président de la Verkhovna Rada d'Ukraine M. Dmytro Razumkov, Kiev, octobre 2019

nécessaire. Les autorités ukrainiennes et la société civile avaient en outre été déçues du contrôle précédent d'intégrité (les juges n'avaient pas tous passé le test d'intégrité avec succès). Mais la Commission disait dans l'avis que cela ne saurait justifier un nouveau contrôle complet de l'intégrité de tous les juges de la Cour suprême. La sélection de la centaine de juges restants serait confiée à la nouvelle commission supérieure d'habilitation des juges, mais la loi restait vague sur les critères de sélection et la procédure était fixée par la commission supérieure elle-même, et non pas dans la loi. Les juges non retenus pour la nouvelle Cour suprême réduite pouvaient être transférés à des cours d'appel, mais aussi révoqués. Réduire de la sorte le nombre de juges créait de graves problèmes sur le plan de l'indépendance et de l'inamovibilité des juges. La Cour constitutionnelle contrôlait actuellement la constitutionnalité de la loi, à la demande de la Cour suprême. La stabilité de la justice était indispensable à son indépendance. Il fallait éviter de donner l'impression que sa structure change à chaque changement de majorité parlementaire, et que la composition des juridictions est à la disposition de la nouvelle majorité. Cela compromettrait l'indépendance de la justice et la confiance du public en elle.

**Mémoire amicus curiae sur l'introduction de recours en appel distincts contre des mesures préventives (privation de liberté) ordonnées en première instance (CDL-AD(2019)001) et suivi**

Ce mémoire *amicus curiae* demandé par le Président de la Cour constitutionnelle d'Ukraine a été adopté

par la Commission à sa session plénière de mars 2019. Il s'agissait de déterminer si l'absence de procédure juridique dans le droit national ukrainien permettant à un individu de former un recours contre une décision de justice concernant le choix ou l'extension d'une mesure préventive, adoptée avant qu'un jugement ne soit rendu sur le fond de l'affaire, était conforme aux normes européennes dans le domaine des droits de l'homme et de l'État de droit.

L'examen des législations nationales a fait ressortir que presque tous les pays prévoient des voies de recours différentes contre la décision de détention provisoire et la décision sur le fond. Les informations reçues de Bosnie-Herzégovine et du Danemark après la préparation du projet d'avis l'ont encore confirmé. Les articles 6 et 13 de la CEDH prévoient le droit au procès équitable et au recours effectif en général, mais l'article 5 est une *lex specialis* en ce qui concerne la détention provisoire. Une recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe demandait un « droit de faire appel » contre une telle décision. Le système doit respecter plusieurs principes : caractère exceptionnel, *habeas corpus*, procès équitable, recours en appel, contrôle régulier et indemnisation. Dans son avis, la Commission recommandait vivement la mise en place d'une voie de recours distincte contre les décisions de détention provisoire, mais il appartenait à la Cour constitutionnelle ukrainienne de dire si son absence était inconstitutionnelle.

La Cour constitutionnelle ukrainienne s'était prononcée dans une affaire entrant dans le champ d'application du mémoire *amicus curiae*. Évoquant ce dernier, elle a observé que dans sa Recommandation Rec(2006)13 concernant la détention provisoire, les conditions dans lesquelles elle est exécutée et la mise en place de garanties contre les abus, le Comité des Ministres avait défini des normes qui allaient même plus loin que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle avait conclu que l'absence de voie de recours permettant en droit ukrainien à une personne de contester une mesure préventive prononcée par une juridiction de première instance avant que l'affaire ne soit entendue sur le fond violait la Constitution ukrainienne.

**Suivi de l'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)**

Dans son avis d'octobre 2017, la Commission de Venise s'était prononcée en faveur de la création d'une juridiction anticorruption efficace en Ukraine, et de l'association d'experts internationaux à la sélection de ses juges ; elle avait toutefois critiqué certains aspects du projet de loi soumis à ce moment. Le Président,

initialement réticent à l'idée de la création d'une juridiction anticorruption spécialisée, a promptement réagi à l'avis et soumis un projet de loi proposant sa création. Ce texte a toutefois été largement critiqué par la communauté internationale et la société civile. Plusieurs organisations internationales ont appelé l'Ukraine à mettre en place une juridiction parfaitement conforme aux recommandations de la Commission de Venise, et le FMI a lié le versement de crédits à l'Ukraine à l'adoption dudit texte. La Verkhovna Rada a adopté le 7 juin 2018 une loi qui paraissait satisfaire aux exigences de la Commission de Venise. Elle interdisait notamment la nomination d'une personne à la Cour dès lors que trois au moins des six experts désignés par des organisations internationales formulent des objections à sa candidature. La commission supérieure d'habilitation des juges d'Ukraine a publié le 2 août 2018 la vacance des postes de juges de la Haute cour anticorruption. Des experts internationaux ont été associés à la procédure de nomination (et continueront de l'être pendant six ans en tout), par le canal du Conseil public d'experts internationaux. Ce dernier a rejeté 42 candidats au cours de la procédure, en raison de doutes sur leur intégrité et leur éthique professionnelle. Le Président ukrainien a fait prêter serment à 38 juges de la Haute cour anticorruption le 11 avril 2019.

## Activités transnationales

### Rapports et études

#### *Rapport sur l'inclusion d'un territoire non reconnu internationalement dans une circonscription nationale à des fins d'élections législatives (CDL-AD(2019)030)*

Cette demande d'avis émanait de la commission du Règlement de l'APCE, qui avait à vérifier les pouvoirs de la délégation russe. La question posée à la Commission de Venise avait toutefois un caractère abstrait. Elle portait sur les députés d'un parlement élu sur un territoire national, et non pas directement dans un territoire occupé. Deux types de critères étaient à prendre en compte : le droit électoral et le droit international. Il s'agissait d'arbitrer entre la claire illégalité de toute annexion en droit international et l'intérêt des personnes vivant dans le territoire occupé. Le droit international interdisait indiscutablement aux États et aux organisations internationales toute reconnaissance explicite ou implicite d'une annexion. Le droit international humanitaire imposait en outre à la puissance occupante de ne procéder à aucun changement institutionnel permanent. Mais aucune règle internationale ne traitait spécifiquement de l'organisation d'élections. Il convenait d'éviter que tout acte d'une tierce partie ou d'une organisation internationale puisse être interprété comme une reconnaissance implicite de l'annexion. Certaines exceptions étaient



Conférence sur « Le rôle des "Principes de Venise" dans le renforcement des institutions du médiateur », Nicosie, décembre 2019

envisageables (« l'exception namibienne », que la Cour européenne des droits de l'homme a aussi appliquée dans sa jurisprudence). Des élections devaient refléter la volonté du peuple ; des irrégularités, si graves soient-elles, ne justifiaient l'annulation du scrutin que si elles pouvaient avoir affecté le résultat de la consultation.

Par conséquent, la reconnaissance implicite d'une annexion était clairement interdite, mais avec des limites pratiques ; comme les États, les organisations internationales devaient décider en l'espèce comment respecter leurs obligations. En ce qui concernait la ratification des pouvoirs de l'État occupant, il convenait d'examiner les effets du droit de vote de la population. Pour qu'une élection soit réputée libre et équitable, elle devait respecter certaines conditions, notamment le libre exercice des libertés politiques ; or il est difficile que des élections organisées dans un territoire occupé satisfassent à cette exigence. Mais il fallait aussi tenir compte de l'impact des irrégularités sur le résultat des élections : s'il avait été minime, le scrutin était valable. Cette conclusion ne constituait pas pour autant une exonération de l'illégalité de l'annexion.

En conclusion, les organisations internationales ne doivent pas reconnaître implicitement une annexion, mais elles peuvent décider de ne pas rejeter les pouvoirs d'une délégation de l'État occupant si l'impact des résultats du scrutin a été minime dans la circonscription nationale. Cette décision relève de la marge de manœuvre des organisations internationales et ne vaut pas reconnaissance explicite ni implicite de l'annexion.

#### *Principes sur la protection et la promotion de l'Institution du médiateur (« les Principes de Venise », CDL-AD(2019)035)*

Les principes sur la protection et la promotion de l'Institution du médiateur « les Principes de Venise », ont été adoptés lors de la session plénière de mars 2019. Ce texte identifie les principes juridiques essentiels qui doivent être inscrits et respectés et qui



Visite de pays pour la préparation de l'avis sur la loi sur l'utilisation des langues de la Macédoine du Nord, Skopje, septembre 2019

doivent prévaloir lors de la création ou de la réforme d'une telle institution.

S'appuyant en partie sur la diversité de modèles existants dans le monde, les 25 principes constituent la liste de principes la plus complète jamais proposée, sur les conditions d'élection ou de révocation, les principaux éléments du mandat du médiateur, le champ et les moyens de ses compétences, les garanties tant financières que matérielles indispensables qui lui permettront d'effectuer au mieux ses fonctions et d'assurer solidement l'indépendance de l'institution.

Les Principes de Venise ont été entérinés par le Comité des Ministres, lors de la 1345<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, le 2 mai 2019, par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 2 octobre 2019 et par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, le 30 octobre 2019.

L'Association des Médiateurs de la Méditerranée (AOM) en coopération avec la Commissaire pour l'Administration et la Protection des droits de l'Homme de Chypre ont organisé une Conférence sur « Les Principes de Venise dans le renforcement des institutions de Médiateur », le 10 décembre 2019, à Nicosie. Plus de trente participants venant de seize pays ont participé à cet événement.

La Commission a adopté des commentaires, demandés par le Comité des Ministres, sur la Recommandation 2163 (2019) de l'APCE sur l'ombudsman en Europe – la nécessité d'un ensemble de normes communes<sup>9</sup>. Elle pourrait encourager les institutions du médiateur de ses États membres, y compris avec l'appui des associations mondiales et régionales d'institutions du médiateur avec lesquelles elle entretient une coopération active, à lui demander son avis sur toute loi ou toute révision législative et/ou constitutionnelle qui les affecterait. Elle analyserait ces textes législatifs et constitutionnels à la lumière des Principes de Venise ou des recommandations en la matière du Comité des Ministres, notamment la Recommandation CM/Rec(2019)6. Elle pourrait recommander que dans l'attente de l'éventuelle création du dispositif de rapports spécifique que recommandait

l'APCE, le Comité des Ministres tiende des débats thématiques à intervalles réguliers ou selon le besoin sur la situation et les activités des institutions du médiateur, notamment sur le degré de mise en œuvre des Principes de Venise, en particulier à la lumière des avis afférents de la Commission.

#### **Rapport sur le financement des associations (CDL-AD(2019)002)**

Le rapport sur le financement des associations avait été demandé en novembre 2016 par le Secrétaire Général, qui avait précisé que les résultats de cette étude lui permettraient d'examiner la nécessité de nouvelles lignes directrices du Comité des Ministres à ce sujet.

Une table ronde préparatoire a été organisée à Venise en octobre 2017 avec l'OSCE/BIDDH; il s'agissait de passer en revue la réglementation de divers pays, puis d'en dégager et de formuler des normes internationales communes sur le financement des associations.

Le rapport rappelait que la Commission constate dans ses avis que les États progressistes s'appuient sur trois grands motifs pour justifier la restriction du financement étranger des associations :

- ▶ la recherche de l'ouverture et de la transparence ;
- ▶ la prévention du terrorisme et du blanchiment d'argent ;
- ▶ la protection de l'État et de ses citoyens contre les ingérences politiques déguisées de pays étrangers.

Dans ses avis antérieurs, la Commission avait jugé que la transparence ne semblait pas constituer en soi un but légitime, mais pouvait être un moyen d'atteindre l'un des buts légitimes énoncés au second paragraphe de l'article 11 de la CEDH. Elle a distingué dans son rapport les « obligations de rapports » des « obligations de publication » imposées aux associations concernant leurs ressources financières. L'« obligation de rapports » consiste à présenter aux autorités compétentes des rapports sur le montant des financements et sur leur origine. L'« obligation de publication » consiste à publier la source du financement (nationale ou étrangère), voire l'identité des donateurs. Les obligations

9. CDL-AD(2019)035.

de publication ne visent pas à informer les autorités, mais la population.

Le rapport concluait que les obligations de déclaration pouvaient être considérées comme poursuivant le but légitime de prévention du financement du terrorisme et du blanchiment d'argent, car elles renforcent la transparence sur le financement des associations. Mais les obligations de publication n'étaient pas adaptées à cette fin. Elles pouvaient toutefois être considérées comme poursuivant le but légitime de la défense de l'ordre dès lors qu'elles concernaient des associations menant des activités formelles et rétribuées de lobbying. L'obligation de publication pouvait alors être considérée comme poursuivant le but légitime de garantir la transparence de l'influence politique exercée par les groupes de lobbying dans les processus de formation des institutions politiques et de prise des décisions politiques. Certaines « obligations de publication » pouvaient être imposées aux associations reconnues d'intérêt public, mais elles devaient alors se limiter à des informations sur l'emploi des aides publiques perçues par l'association.

Le rapport examinait aussi la nécessité et la proportionnalité des obligations de rapports et de publication concernant les sources de financement des associations, ainsi que des sanctions imposées en cas de non-respect, la nature discriminatoire des restrictions imposées au financement étranger des associations, et la garantie d'une protection juridique effective.

### ***Troisième édition des lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique (CDL-AD (2019)017)***

La première édition (de 2010) des Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, préparée conjointement par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, était très utilisée par les législateurs, les responsables politiques et les praticiens, mais aussi la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres organisations internationales.

La nouvelle édition, également préparée avec l'OSCE/BIDDH, couvre de nombreux aspects importants de ce droit garanti à l'article 11 de la CEDH : rassemblements et technologies nouvelles, obligations fondamentales de l'État, notification et bonne administration des rassemblements publics, restrictions et maintien de l'ordre dans les rassemblements, rôles et droits des tierces parties au cours des rassemblements, arrestation et détention de participants, sanctions imposées après un rassemblement, redevabilité des autorités publiques et voies de recours.

Le droit à la liberté de réunion pacifique n'est pas absolu, il peut être soumis à des restrictions, en particulier s'il s'agit de protéger l'ordre public. Le grand problème dans ce domaine est donc de protéger le droit à la liberté d'expression par des réunions publiques, tout en tenant compte des difficultés que l'exercice

de ce droit peut susciter pour les autorités, mais aussi pour l'exercice des droits d'autres personnes. Les lignes directrices prennent en considération cette nécessité d'arbitrer entre la liberté d'expression et les impératifs de protection de l'ordre public et des droits et libertés d'autrui. Elles envisagent non seulement l'évolution de la jurisprudence de la CEDH, mais aussi les législations et jurisprudences nationales de divers pays.

### ***Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères (CDL-AD(2019)015)***

À l'origine de la préparation de cette liste de critères, qui a pris plusieurs années, se trouve une demande du Secrétaire Général formulée en 2016. Une conférence internationale a été organisée à Bucarest à ce sujet, sous l'égide du Président roumain. La demande du Secrétaire Général invitait la Commission de Venise à formuler des lignes directrices ; mais en 2018, les rapporteurs ont opté pour la liste de critères, moins prescriptive. Ce choix s'explique surtout par l'absence de normes internationales fermes en la matière, et la grande diversité des systèmes parlementaires.

La préparation du projet a misé sur l'inclusion : plus de 10 membres (outre les rapporteurs) ont soumis des observations sur la dernière version du texte, en plus des échanges oraux.

La Commission de Venise possède une expérience pratique de la structure de la liste de critères ; le commentaire des questions se fonde sur des avis antérieurs de la Commission et les avis et recommandations d'autres organismes internationaux, les bonnes pratiques observées dans certaines juridictions, etc. Les exemples nationaux ne sont pas exhaustifs, mais simplement donnés à titre d'illustration. Certaines des questions soulevées portent non seulement sur les droits de l'opposition en tant que telle, mais aussi sur ceux du parlement et de tous les députés en général, ce qui était inévitable : elles figurent dans la liste de critères en raison de l'importance particulière qu'elles revêtent dans le fonctionnement normal de l'opposition.

Cette liste de critères est ancrée dans le respect du pluralisme politique et des mécanismes d'équilibrage des pouvoirs : la majorité ne devrait pas user du fait qu'elle domine l'opposition pour cimenter son pouvoir et exclure l'alternance politique. La liste mentionne en outre les devoirs de l'opposition et les principes de responsabilité partagée à l'égard du public et de solidarité politique. Cette dernière n'est pas à confondre avec le principe de coopération loyale entre les institutions de l'État. En fin de compte, la liste est un outil de lutte contre l'inquiétante progression de la mainmise des vainqueurs politiques sur l'État : la démocratie ne saurait se ramener à la dominance de la majorité.

La liste a été entérinée par le Comité des Ministres en février 2020.





IX<sup>e</sup> Congrès international de droit comparé « Les valeurs juridiques au centre du droit comparé », Moscou, décembre 2019

**Rapport sur la révocation par le peuple des maires et des élus locaux (CDL-AD(2019)011rev)**

Se reporter au Chapitre IV.

**Séminaires et conférences**

**Séminaire UniDem sur l'état de la démocratie trente ans après la levée du rideau de fer (Lund, Suède, 6-7 mai 2019)**



Le séminaire UniDem sur l'état de la démocratie trente ans après la levée du rideau de fer est une initiative de l'Association des anciens membres de la Commission de Venise. Il a été organisé par la Commission et la faculté de droit de l'université de Lund les 6 et 7 mai, sur invitation de cette dernière. Il a pris le relais de celui qu'avaient consacré en 2000 les mêmes organisateurs à la démocratie dans une société en transition. Plusieurs membres actuels et anciens de la Commission y ont pris la parole. La contribution de la Commission au progrès démocratique, en particulier dans les pays d'Europe centrale et de l'Est, y a été abordée. Les participants ont pris acte, avec 18 ans de recul, de l'évolution intervenue depuis 2000 dans les domaines de la démocratie, de l'État de droit, des libertés d'association et de réunion, en s'appuyant sur les positions prises par la Commission de Venise. Les actes du séminaire UniDem seront publiés par la faculté de droit de Lund.

**IX<sup>e</sup> congrès international de droit comparé sur les valeurs juridiques en droit comparé (Moscou, 2 et 3 décembre 2019)**

Le IX<sup>e</sup> Congrès international de droit comparé a été organisé par l'Institut de la législation et du droit

comparé de Moscou les 2 et 3 décembre 2019. Il portait sur les valeurs juridiques en droit comparé. Plus de 400 participants de 15 pays, le président du Conseil scientifique et plusieurs autres membres actuels et anciens de la Commission de Venise y ont pris part. Cette activité annuelle, très bien organisée par l'Institut de la législation et du droit comparé, contribue à tisser des liens entre la Commission de Venise et les milieux juridiques russes, en particulier les jeunes universitaires. Les publications de l'Institut concernant la Commission de Venise sont présentées à chaque édition du congrès.

**Autres conférences et séminaire**



**Conférence mondiale sur la liberté des médias ; atelier sur la sécurité des journalistes : ce que peuvent faire les organisations internationales (10-11 juillet 2019, Londres)**

M<sup>me</sup> Kjerulf Thorgeirsdottir, première vice-présidente de la Commission, a participé à cette conférence de haut niveau, réunie par le secrétaire d'État aux Affaires étrangères et au Commonwealth alors en fonction. Animatrice dans l'atelier parrainé par l'APCE sur la sécurité des journalistes : ce que peuvent faire les organisations internationales, elle a présenté les travaux de la Commission de Venise sur la liberté d'expression, pierre angulaire de la démocratie.

**15<sup>e</sup> anniversaire de l'institution du Défenseur des droits de l'homme (Erevan, 26-27 novembre 2019)**

La première vice-présidente a représenté la Commission à la Conférence internationale organisée à l'occasion du 15<sup>e</sup> anniversaire de l'institution du Défenseur des droits de l'homme de l'Arménie, à Erevan.

### **50<sup>e</sup> anniversaire de la Fondation René Cassin**

A l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de la Fondation René Cassin – Institut international des droits de l'homme, le 12 décembre 2019 à Strasbourg, la Commission a participé à une conférence intitulée « L'état de l'Etat de droit en Europe », où a été présentée la Liste des critères de l'Etat de droit rédigée par la Commission.

La Commission est régulièrement invitée à présenter et expliquer ses principaux documents de référence. En 2019, la Commission a fait connaître ses textes dans le domaine de l'Etat de droit, de l'indépendance du pouvoir judiciaire, du fonctionnement de l'institution du médiateur aux occasions suivantes :

#### **État de droit**

- ▶ Florence, 4 février 2019 – Réseau européen de formation judiciaire, conférence sur l'État de droit
- ▶ Bruxelles, 21-22 février 2019 – CEPS Ideas Lab « le choix de l'Europe »
- ▶ Vienne, 1<sup>er</sup> mars 2019 – conférence des présidents du barreau sur l'État de droit
- ▶ Florence, 7 juin 2019 – dialogue politique de haut niveau sur l'État de droit dans l'Union européenne, Institut universitaire européen
- ▶ Londres, 12 décembre 2019 – la montée de l'autoritarisme : les avocats et la défense de l'État de droit

#### **Indépendance de la justice**

- ▶ New York, Long Island, 10-11 février 2019 – réunion d'experts sur les obstacles actuels à l'indépendance des juges et des avocats dans une perspective mondiale, Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats

### **Institutions du Médiateur/Ombudsman**

- ▶ Erevan, 26 novembre 2019 – 15<sup>e</sup> anniversaire de l'institution du médiateur
- ▶ Athènes, 20 février 2019 – 20<sup>e</sup> anniversaire de la création du médiateur grec
- ▶ Madrid, 13 juin 2019 – conférence sur les Principes de Venise
- ▶ Oslo, 3 juillet 2019 – comité de surveillance Hirschfeldt des Principes de Venise
- ▶ Strasbourg, 5 septembre 2019 – échange de vues avec le Comité des Ministres sur les contributions respectives des institutions nationales des droits de l'homme et des médiateurs
- ▶ Bruxelles, 10 septembre 2019 – réunions sur les Principes de Venise à la Commission européenne

#### **Autres réunions**

- ▶ Tours, 31 janvier 2019 – la formation des régimes autoritaires : analyse comparée des récents développements européens, université de Tours
- ▶ Strasbourg, 4 février 2019 – 7<sup>e</sup> réunion des présidents des organes de suivi du Conseil de l'Europe
- ▶ Delhi, 21 mars 2019 – les changements constitutionnels inconstitutionnels
- ▶ Saint-Petersbourg, 14 mai 2019 – identité constitutionnelle et valeurs universelles : l'art de l'équilibre
- ▶ Veliko Tărnovo, 15 avril 2019 – célébration du 140<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption de la première Constitution de Bulgarie à Veliko Tărnovo, ancienne capitale.



*Participants à la conférence sur « Le développement constitutionnel moderne : le rôle de la révision constitutionnelle dans la constitutionnalisation du droit » Minsk, mai 2019*

# III. JUSTICE CONSTITUTIONNELLE<sup>10</sup>

## Avis, rapports et Conférences/Réunions<sup>11</sup>

### Angola

*5<sup>e</sup> congrès de la Conférence des juridictions constitutionnelles africaines – Les cours et conseils constitutionnels garants de la Constitution et des libertés et droits fondamentaux (Luanda, Angola, 9-13 juin 2019)*



La Commission de Venise a participé au 5<sup>e</sup> congrès de la CCJA, où il a été annoncé que sept pays avaient rejoint la Conférence : la Cour suprême de Sierra Leone, la Cour suprême du Rwanda, la Cour constitutionnelle du Maroc, la Cour suprême du Zimbabwe, la Cour suprême de Somalie, la Cour constitutionnelle de Turquie et la Cour constitutionnelle de Russie. Un accord de coopération a été signé entre trois associations de cours constitutionnelles : la CCJA, l'Union des cours et conseils constitutionnels arabes et l'Association eurasiatique des organes de contrôle constitutionnel ; un nouveau secrétaire général a été élu : M. Manuel Aragão, Président du Tribunal constitutionnel d'Angola.

Cette rencontre a rassemblé 41 cours et conseils constitutionnels et cours suprêmes africaines, les cours

constitutionnelles de Russie et de Turquie (avec statut d'observateurs à la CCJA), des représentants de l'Union africaine, de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle et des groupes régionaux dont les activités touchent à la justice constitutionnelle, soit un total de 124 participants.

### Bélarus

*Conférence internationale sur le développement constitutionnel moderne : le rôle du contrôle constitutionnel dans la constitutionnalisation de la loi, organisée à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire de la Cour constitutionnelle du Bélarus (Minsk, Bélarus, 30-31 mai 2019)*

La Commission de Venise a participé à cette rencontre, qui a rassemblé une cinquantaine de participants, dont des présidents et des juges des 6 cours membres de l'Association eurasiatique des organes de contrôle constitutionnel d'Azerbaïdjan, d'Arménie, du Bélarus, du Kazakhstan, du Kirghizistan et de la Fédération de Russie, les présidents des cours constitutionnelles de Bulgarie et de Lettonie, des juges de Géorgie et du Tadjikistan, et le Président et un juge de la Cour de l'Union économique eurasiatique. Le directeur du Comité Helsinki du Bélarus était présent, à la demande de la Commission de Venise. Aucun autre représentant de la société civile ni aucun étudiant n'avaient été invités.

Les débats ont porté sur une variété de sujets, dont une discussion animée sur le [rapport de la Commission de Venise sur les opinions séparées dans les cours constitutionnelles \(CDL-AD\(2018\)030rev\)](#), où le clivage entre anciennes et nouvelles démocraties est clairement apparu. Ces dernières considéraient que la publication d'opinions séparées érode la sécurité juridique, les premières estimaient qu'elle contribue à la légitimité de la décision de la cour et constitue une précieuse source de droit.

En ce qui concerne plus particulièrement le Bélarus, il a été constaté qu'un certain nombre de réformes sont en cours : simplification de la procédure devant les tribunaux ordinaires, les tribunaux économiques et les juridictions connaissant des questions de propriété intellectuelle, abolition des tribunaux pour mineurs.

10. Le texte intégral de tous les avis adoptés est consultable sur le site de la Commission ([www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)).

11. On trouvera au chapitre V des informations sur les activités menées dans le domaine de la justice constitutionnelle et de la justice ordinaire au Pérou.



1<sup>re</sup> formation des agents de liaison sur la base de données CODICES et le Forum de Venise, Saint-Domingue, février 2019

L'Association eurasiatique des organes de contrôle constitutionnel a tenu sa réunion en marge de la conférence. Se reporter ci-dessous pour plus de plus amples informations.

### République dominicaine

*Première formation pour agents de liaison des membres de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ) à l'utilisation de CODICES et du Forum restreint de Venise et à l'adjonction de contributions*

La formation à CODICES et au Forum de Venise a rassemblé 43 agents de liaison de 14 cours constitutionnelles ou juridictions à compétences équivalentes. Elle a couvert :

- ▶ l'accès aux sites en accès restreint de la Commission de Venise;
- ▶ la liaison avec d'autres cours;
- ▶ la préparation des décisions abrégées destinées au Bulletin (électronique) de jurisprudence constitutionnelle et à la base de données CODICES.

*14<sup>e</sup> réunion du bureau de la WCCJ (Saint-Domingue, 7-8 février 2019)*

Voir plus bas, point 6.

### Canada

*Montréal, Canada – 8<sup>e</sup> congrès de l'ACPUF sur la constitution et la sécurité juridique (30 avril-3 mai 2019)*



Le président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, a assisté à cette rencontre, où il a prononcé une allocution d'ouverture. Le congrès a rassemblé 37 cours constitutionnelles et juridictions équivalentes. (Voir ci-dessous.)

### Cour européenne des droits de l'homme

*Mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Mugemangango c. Belgique (CDL-AD(2019)021)*

Se reporter au chapitre VI.

### Hongrie

*Participation à la conférence internationale « UE identité constitutionnelle 2019: unité dans la diversité – valeurs communes et particulières » organisée par la Cour constitutionnelle de Hongrie (Budapest, 8 mars 2019)*

La Commission de Venise a participé à cette rencontre, qui a rassemblé le Président hongrois, le ministre de la Justice, le Président et des juges de la Cour constitutionnelle hongroise, des universitaires hongrois, le Président de la Cour de justice de l'Union européenne, des présidents et juges des cours constitutionnelles d'Autriche, de République tchèque, d'Allemagne, de Lettonie, du Luxembourg, de Slovaquie, le Président de la Cour suprême des Pays-Bas, les vice-présidents de la Cour constitutionnelle italienne et du Tribunal fédéral suisse.

Les débats ont porté sur les problèmes surgis entre le droit de l'Union européenne et l'affirmation de l'identité constitutionnelle hongroise, à la suite de l'arrêt de 2016 de la Cour constitutionnelle sur l'identité constitutionnelle hongroise et de la révision constitutionnelle de 2018 qui s'est ensuivie.

### Moldova (République de)

*Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur le projet de modification de la loi sur le ministère public (CDL-AD(2019)034)*

Se reporter au chapitre II.



Participants à la 8<sup>e</sup> réunion du Conseil mixte sur la Justice constitutionnelle, Rome, mai 2019

***Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur la responsabilité pénale des juges de la Cour constitutionnelle (CDL-AD(2019)028)***

Ce mémoire *amicus curiae* avait été demandé par le Président de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, qui posait trois questions spécifiques ; les réponses données dans le mémoire étaient accompagnées d'une analyse de droit comparé. Le document a été adopté à la session plénière de décembre 2019.

La Commission y estimait que les juges de la Cour constitutionnelle devaient jouir de l'immunité fonctionnelle, et non pas générale. Du fait que les juges des cours constitutionnelles traitent de questions constitutionnelles fondamentales et politiquement sensibles les fautes qu'ils peuvent commettre intentionnellement dans l'exercice de leurs fonctions, par des abus délibérés, pouvaient donner lieu à des mesures disciplinaires ; mais ils ne devraient être punis, et leur responsabilité pénale ou civile engagée, que dans des cas exceptionnels de violation caractérisée des principes et normes de l'État de droit et de constitutionnalité.

Bien que les délits de droit commun doivent être jugés par la juridiction compétente, seule la Cour constitutionnelle devrait pouvoir se prononcer de la responsabilité disciplinaire de ses juges dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. Le juge de la Cour constitutionnelle continuait d'être protégé par cette immunité fonctionnelle après l'expiration de son mandat pour les activités accomplies dans l'exercice de ses fonctions judiciaires au cours de son mandat.

Les décisions de la Cour constitutionnelle ayant caractère définitif, leur contrôle devrait être exceptionnel, et être confié à la Cour constitutionnelle elle-même. Ce soin ne saurait être confié à quelque autre autorité publique, car cela compromettrait l'indépendance de

la Cour. Une procédure interne de réexamen (réouverture) devrait être privilégié par rapport au contrôle par une autre autorité publique, comme le Parlement ou la Cour suprême. En l'absence d'une telle procédure, et si la matière le justifie, une révision de la constitution pourrait être nécessaire pour annuler un arrêt de la Cour constitutionnelle adopté à la suite d'agissements criminels de l'un de ses juges.

**Ukraine**

***Mémoire amicus curiae sur l'introduction de recours en appel distincts contre des mesures préventives (privation de liberté) ordonnées en première instance (CDL-AD(2019)001)***

Se reporter au chapitre II.

***Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle ukrainienne sur la cessation anticipée du mandat parlementaire (CDL-AD(2019)029)***

Se reporter au chapitre II.

**Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (CMJC)**

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

C'est la Cour constitutionnelle d'Italie qui a accueilli la 18<sup>e</sup> réunion du Conseil les 23 et 24 mai 2019 au Palais de la Consulta à Rome.

À sa réunion de Lausanne (Suisse) en 2018, le Conseil mixte avait décidé de ne plus publier sur papier, mais uniquement électroniquement, le *Bulletin de*



Réunion du Bureau de la Conférence mondiale sur la Justice constitutionnelle, Venise, mars 2019

*jurisprudence constitutionnelle*, qui paraît trois fois par an et contient les résumés de la jurisprudence la plus récente communiqués par les agents de liaison. À sa réunion de cette année, il a pris acte de l'expérience du passage au *e-Bulletin* : tous les retours de destinataires ont été favorables pour l'instant. Ce changement a réduit le délai de publication du Bulletin, de neuf mois à un peu plus de quatre mois par numéro.

Les groupes régionaux et linguistiques qui participent à la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ) ont présenté leurs activités à la réunion de Rome, et les participants ont reçu une information sur la réunion du bureau de la Conférence mondiale de Saint-Domingue (février 2019), où a été créé un dispositif de soutien des cours membres dont l'indépendance est menacée.

Le Conseil mixte a également informé qu'une nouvelle base de données CODICES était en préparation, avec une généreuse contribution financière de la Belgique.

Le dernier jour de la réunion du Conseil mixte, une mini-conférence a été consacrée à l'indépendance de la justice : le rôle des cours constitutionnelles ; les agents de liaison y ont présenté la jurisprudence de leurs cours respectives en la matière. Dix orateurs ont pris la parole ; le sujet était important et concernait toutes les cours constitutionnelles et juridictions équivalentes. L'indépendance de la justice est liée à celle des juges ; elle est indispensable à ce que tout un chacun, dans un pays donné, ait accès à la justice, puisse avoir un procès équitable et obtienne une décision reposant sur une juste appréciation des faits, garantissant une application logique du droit. La mini-conférence a examiné le rôle des cours constitutionnelles dans l'indépendance de la justice.

Toutes les présentations de la mini-conférence ont été publiées sur le site de la Commission de Venise et ont fait l'objet d'une brochure consultable sur le site [www.codices.coe.int](http://www.codices.coe.int) (section des rapports).

## e-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et base de données CODICES

Le Bulletin de jurisprudence constitutionnelle a fait peau neuve en 2018 et est devenu entièrement électronique ; il a été rebaptisé *e-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*. Il n'a plus été publié sur papier en 2019, sauf pour ce qui est des numéros thématiques spéciaux demandés par la CECC à paraître en 2020 (voir ci-dessous). Le e-Bulletin, toujours publié trois fois par an, contient les résumés des principales décisions communiquées par les cours constitutionnelles ou les juridictions équivalentes des 62 pays membres (116 cours avec celles des pays non-membres), membres associés et observateurs, ainsi que par la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Les contributions au e-Bulletin sont transmises par les agents de liaison, nommés par les cours elles-mêmes.

Le e-Bulletin vise surtout à favoriser l'échange d'informations entre les cours et à aider les juges à régler des points de droit délicats, souvent rencontrés simultanément dans plusieurs pays. Il est utile aussi aux universitaires et à tous ceux qui s'intéressent à ce domaine. Les cours constitutionnelles, nouvellement créées d'Europe centrale et orientale, profitent de cette coopération et de ces échanges d'informations, ainsi que des décisions prises par leurs homologues d'autres pays.

Les trois numéros ordinaires du Bulletin ont diffusé **345** décisions abrégées d'arrêts en 2019.

## Forum de Venise

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



Président de la Commission M. Gianni Buquicchio, lors d'une conférence sur « Les requêtes individuelles devant la Cour constitutionnelle de Turquie », Ankara, septembre 2019

- ▶ 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 de récentes décisions essentielles, et de soumettre des demandes d'information générale. Dix-sept messages ont été postés en 2019 par le groupe.
- ▶ Le *Forum de Venise* classique en accès restreint permet aux cours de demander à d'autres cours des informations spécifiques sur leur jurisprudence. Il a traité 27 recherches de droit comparé portant sur des questions qui allaient de l'interdiction des consultations médicales dans les commerces d'optique aux droits des personnes transgenres, en passant par le droit de grève et la protection juridique contre les résultats des moteurs de recherche en ligne.
- ▶ L'*Observatoire de la jurisprudence constitutionnelle* donne un aperçu de travail des tribunaux tel que rapporté par les médias en ligne. Comme les années précédentes, la Commission de Venise a donné à tous ses membres et agents de liaison la possibilité de s'abonner. Envoyé sous forme de courriel, l'Observatoire présente des informations sur des dépêches d'agences de presse et des articles de presse relatifs aux cours constitutionnelles et aux juridictions à compétences équivalentes. Cette information provient d'une recherche sur l'Internet en anglais et en français ; elle ne prétend pas donner une image complète d'une décision en particulier ou d'une évolution quelconque de la justice constitutionnelle en général. La Commission de Venise ne certifie pas l'exactitude des informations envoyées, mais elle peut, sur demande, ajouter toute information communiquée par la cour concernée ou retirer une alerte. L'Observatoire a envoyé 668 de ces courriels aux membres et aux agents de liaison en 2019.
- ▶ Le *Bulletin intermédiaire* permet aux agents de liaison de suivre en temps réel, la progression de leurs apports au Bulletin de jurisprudence constitutionnelle au fil des 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 chaque étape.

Le groupe de discussion, l'Observatoire de la jurisprudence constitutionnelle et le Forum de Venise sont également 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, en vertu de divers accords de coopération, contribuer à la base de données CODICES et au Forum de Venise (voir ci-dessus).

### Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF)<sup>12</sup>

Le VIII<sup>e</sup> congrès de l'ACCF s'est tenu à Montréal du 30 avril au 3 mai 2019 : à cette occasion, le nom de l'association (Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, ACCPUF) a été changé en « Association des cours constitutionnelles francophones » (ACCF). L'ACCF continuera d'apporter une contribution à CODICES, qu'elle considère comme un outil très utile : l'accord entre la Commission de Venise et l'ACCF sera donc maintenu, à de légères modifications près<sup>13</sup>.

Le IX<sup>e</sup> Congrès de l'ACCF aura lieu au Sénégal en 2022.

L'ACCF a participé à la 14<sup>e</sup> réunion du bureau de la WCCJ à Saint-Domingue (République dominicaine) le 8 février 2019 (voir ci-dessous).

12. Voir la page sur la coopération <http://www.venice.coe.int/ACCF/>.

13. Les cours membres de l'ACCF contribuent à CODICES en application de l'Accord de Vaduz conclu avec l'ACCF, et de son Protocole de Djibouti.





Le secrétaire de la Commission Thomas Markert et le chef de la division Justice constitutionnelle M. Schnutz Dürr avec une délégation du ministère des Affaires étrangères du Myanmar, Strasbourg, mai 2019

### Conférence des Cours constitutionnelles européennes (CECC)<sup>14</sup>

Le Conseil mixte sur la justice constitutionnelle de la Commission de Venise prépare depuis 1999 des documents de travail sur le thème des congrès de la CECC, à la demande des présidences de cette dernière. Ces dossiers sont constitués d'extraits de la base de données CODICES, complétés par des informations que fournissent les agents de liaison. À l'issue des congrès, ils font l'objet de numéros spéciaux du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*.

La CECC a aussi participé à la 14<sup>e</sup> réunion du bureau de la WCCJ à Saint-Domingue (République dominicaine) le 8 février 2019 (voir ci-dessous).

### Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie (CCCOCND)/Association eurasiennne des organes de contrôle constitutionnel (EACRB)

La session 2019 de la CCCOCND/EACRB, à laquelle la Commission de Venise a participé, a eu lieu les 30 et 31 mai à Minsk. Elle s'est déroulée en marge de la conférence internationale organisée par la Cour constitutionnelle du Bélarus (voir ci-dessus). Il a été accepté à cette occasion que la Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie (CCCOCND) soit rebaptisée Association eurasiennne des organes de contrôle constitutionnel (EACRB); un nouveau logo a été adopté.

L'Association a aussi participé à la 14<sup>e</sup> réunion du bureau de la WCCJ à Saint-Domingue (République dominicaine) le 8 février 2019.

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

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

Le statut de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle en confie le secrétariat à la Commission de Venise.

La Conférence rassemble 116<sup>15</sup> cours constitutionnelles, conseils constitutionnels et cours suprêmes d'Afrique, des Amériques, d'Asie et d'Europe. Elle agit en faveur de la justice constitutionnelle (comprise au sens de contrôle de la constitutionnalité des lois, y compris la jurisprudence en matière de droits de l'homme), comme élément essentiel de la démocratie, de la protection des droits de l'homme et de l'État de droit (article 1, alinéa 2, du statut).

Pour atteindre ses objectifs, la Conférence organise des congrès, participe à des conférences et séminaires régionaux, promeut les échanges d'expériences et de jurisprudence et offre ses bons offices à la demande de ses membres (article 1, alinéa 2, du statut).

La vocation première de la WCCJ est de favoriser le dialogue judiciaire entre les juges constitutionnels à l'échelle mondiale. Contraints à une certaine réserve, ceux-ci n'ont parfois guère la possibilité d'engager un dialogue constructif sur les principes constitutionnels dans leur pays. Les échanges entre juges au sein de 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 unit des juges constitutionnels de diverses parties du monde, qui ont à cœur de promouvoir le constitutionnalisme dans leur pays.

15. Au 31 décembre 2019. La Somalie est devenue le 117<sup>e</sup> membre le 3 janvier 2020.

Deux cours constitutionnelles et juridictions aux compétences équivalentes ont rejoint la WCCJ en 2019 en qualité de membres de plein exercice : la Cour constitutionnelle du Zimbabwe et la Cour suprême d'Inde.

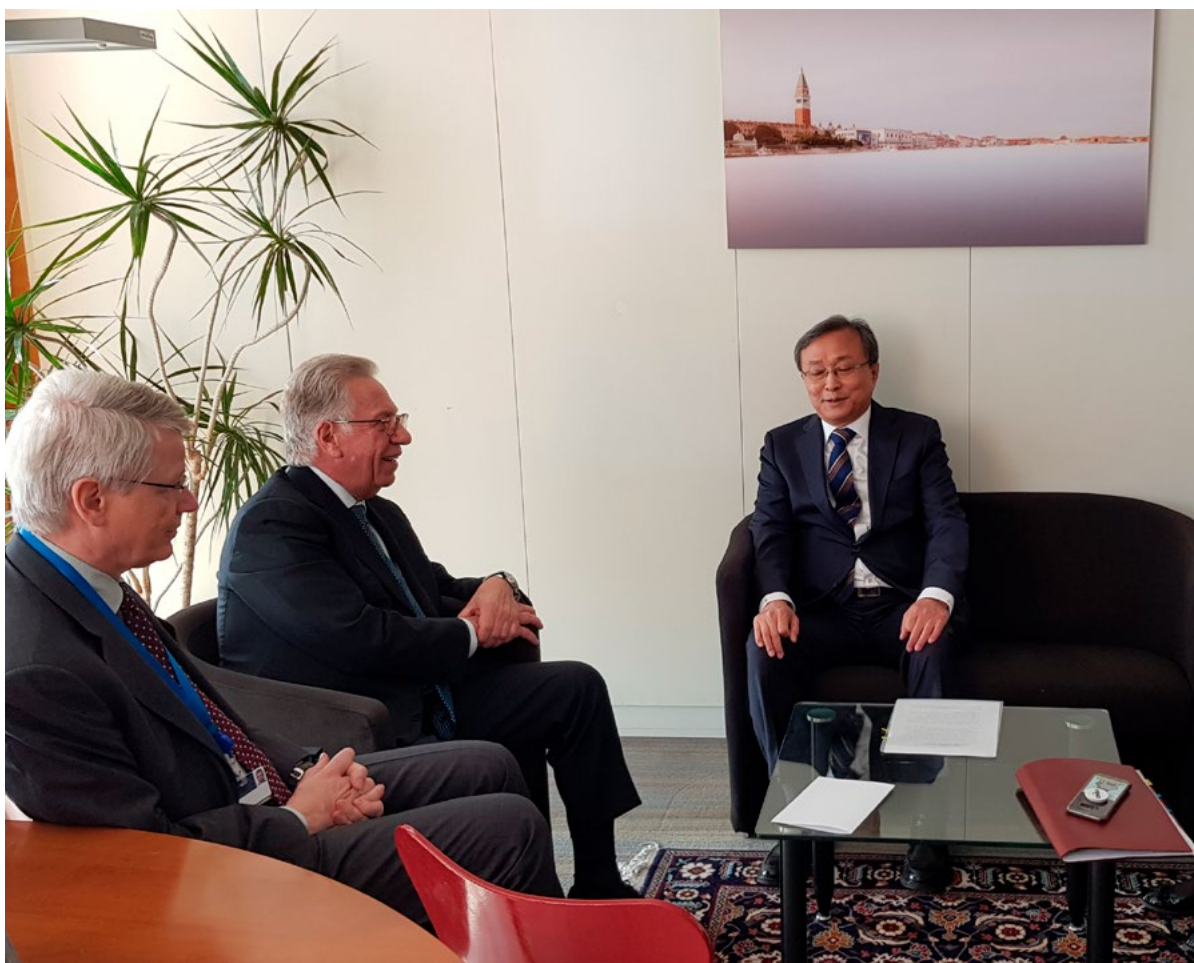
La 14<sup>e</sup> réunion du bureau de la WCCJ a eu lieu le 8 février 2019 à Saint-Domingue (République dominicaine). Les associations suivantes ont participé à cette rencontre :

- ▶ l'Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes de l'Asie (AACC) ;
- ▶ le Commonwealth ;
- ▶ la Conférence des Cours constitutionnelles européennes (CECC) ;
- ▶ l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF) ;
- ▶ Conférence des Cours constitutionnelles européennes (CECC) ;
- ▶ l'Association eurasiennne des organes de contrôle constitutionnel (EACRB) ;

- ▶ la Conférence des cours constitutionnelles de langue portugaise (CJCLP) ;
- ▶ la Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CCJA) ;
- ▶ la Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle (CIJC) ;
- ▶ l'Union des cours et conseils constitutionnels arabes (UACCC).

À cette occasion, le bureau a notamment :

- ▶ approuvé le document de réflexion, le questionnaire et le délai de réponse donné aux cours membres ;
- ▶ approuvé les aspects procéduraux de l'organisation du 5<sup>e</sup> congrès de la WCCJ (Algérie, 2021) ;
- ▶ examiné et approuvé les dispositions prises pour permettre à la Conférence mondiale d'appuyer ses cours membres dont l'indépendance est menacée, selon la procédure définie dans la note du secrétariat du 25 janvier 2019 ; les déclarations correspondantes devraient faire l'objet d'une large diffusion, y compris dans les médias sociaux.



*Le Président et le Secrétaire de la Commission rencontrant le Président de la Cour constitutionnelle de la République de Corée  
M. Namseok Yoo, Strasbourg, octobre 2019*



*Participants à la 16<sup>e</sup> Conférence européenne des organes de gestion électorale sur le «règlement des différends électoraux», Bratislava, juin 2019*

# IV. Élections, référendums et partis politiques

## Activités par pays

### Albanie

#### *Avis sur l'étendue du pouvoir présidentiel de fixation de la date des élections (CDL-AD(2019)019)*

Cet avis, demandé par le Président de l'Assemblée albanaise dans le contexte d'une grave crise politique et d'une procédure de destitution engagée contre le Président albanais, a été adopté à la séance plénière d'octobre 2019 de la Commission de Venise.

Les députés d'opposition avaient démissionné et décidé de boycotter les élections locales prévues le 30 juin 2019. Le 10 juin 2019, le Président avait alors annulé la date des élections et, le 27 juin 2019, l'avait reportée au 13 octobre 2019. Organe consultatif, la Commission de Venise ne pouvait se substituer à la Cour constitutionnelle albanaise, paralysée toutefois depuis plus de 18 mois par la procédure de vérification.

La Commission a constaté qu'il n'existait pas de base juridique permettant au Président d'annuler ou de reporter la date d'élections. Le Président évoquait une situation d'exception et le danger imminent d'incendie de l'Assemblée à la faveur du détournement d'une manifestation de l'opposition, mais la Constitution prévoyait que l'état d'urgence soit demandé par le Conseil des ministres et approuvé par l'Assemblée. Les pouvoirs d'urgence ne pouvaient donc suppléer l'absence de pouvoirs du Président, et les partis n'avaient pas signifié leur accord sur le report des élections. Mais il y avait des circonstances atténuantes : le Président avait offert d'aider les partis à régler leur conflit. Il pouvait raisonnablement inférer de reports antérieurs d'élections nationales et locales que les partis s'entendraient sur un report. Les décrets présidentiels n'avaient pas été directement contestés en justice, ils n'avaient été qu'incidemment déclarés invalides. Globalement, tout cela pouvait conduire l'Assemblée à penser que le fait que le Président était sorti de ses compétences ne constituait pas une violation suffisamment grave de la Constitution pour justifier la destitution. De toute façon, l'Assemblée était en droit de maintenir le Président dans ses fonctions pour des raisons politiques, quand bien même la Cour constitutionnelle aurait conclu à une grave violation de la Constitution.

#### *Suivi de l'avis conjoint sur le projet de loi relatif à l'initiative législative citoyenne (CDL-AD(2018)026)*

La loi relative à l'initiative législative citoyenne a été adoptée le 18 juillet 2019. Elle reprend tout ou partie de la plupart des recommandations de l'avis conjoint. En particulier :

- ▶ elle ne prévoit plus l'enregistrement des groupes d'initiative ;
- ▶ elle admet la collecte de signature dans des espaces privés, mais les lieux de collecte doivent toujours être approuvés ;
- ▶ elle abrège et simplifie l'ensemble de la procédure (dont la pratique révélera l'accessibilité) ;
- ▶ elle précise clairement que le texte ne s'applique pas aux pétitions ;
- ▶ elle ne prévoit plus que le Parlement vote la motivation du rejet de l'initiative ;
- ▶ elle améliore les dispositions relatives au financement ;
- ▶ elle identifie clairement l'instance de recours.

#### *Conférence sur les systèmes électoraux (Tirana, 25 septembre 2019)*

La Commission de Venise a participé à une conférence sur les systèmes électoraux intitulée « Refusé par le système : établir un système global de protection de la démocratie » organisée par la Présence de l'OSCE en Albanie et la Commission ad hoc du Parlement albanais sur la réforme électorale, dans le cadre du processus devant conduire à une révision du Code électoral.

### Argentine

Se reporter au chapitre V.

### Arménie

#### *Ateliers de réflexion sur la réforme du cadre juridique des élections en Arménie (Tsakhkadzor, 8-9 juin 2019)*

La Commission de Venise a participé avec des membres du Parlement arménien à cet atelier, organisé par la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) et l'agence des États-Unis pour le développement international (USAID), afin de présenter les normes du Conseil de l'Europe en matière électorale et les recommandations antérieures de la Commission de Venise concernant l'Arménie, et de



Observation des procédures de dépouillement, élections législatives anticipées en Biélorussie, Minsk, novembre 2019

rester activement associée à la réforme électorale. Après cet atelier, il a été prévu de mettre rapidement en place une commission parlementaire ad hoc chargée de préparer les modifications à apporter au Code électoral et à la Constitution. La feuille de route provisoire prévoit que les projets définitifs de textes seront soumis avant l'été 2020 et adoptés fin 2020 ou début 2021. Une assistance juridique sera demandée à la Commission de Venise en cours de processus.

## Bélarus

*Assistance juridique à une mission d'observation de l'Assemblée parlementaire (élections parlementaires, 17 novembre 2019)*

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 parlementaires du 17 novembre 2019 au Bélarus. La délégation de l'APCE a observé l'ouverture du scrutin, son déroulement et les opérations de dépouillement.

## Bosnie-Herzégovine

*Deuxième réunion du Groupe de travail régional sur la jurisprudence électorale (Sarajevo, 7-8 octobre 2019)*

La Commission de Venise a participé à la deuxième réunion du Groupe de travail régional sur la jurisprudence électorale, qui a porté sur : les contestations procédurales dans le règlement des contentieux électoraux ; l'administration des preuves dans les affaires électorales, y compris les recomptages et les audits ; l'annulation des résultats d'élections ; les médias sociaux et la désinformation dans les élections ; l'achat de voix, les infractions aux règles de financement des campagnes et l'abus de ressources de l'État.

## Géorgie

*Séminaire sur le règlement des contentieux électoraux : défis et perspectives (Tbilissi, 29 novembre 2019)*

La Commission de Venise a coorganisé un séminaire sur le règlement des contentieux électoraux.

Il s'agissait de sensibiliser les parties prenantes aux contentieux électoraux en Géorgie à la nécessité de meilleurs modes de règlement, en particulier les juges et l'administration électorale, les deux institutions chargées de traiter les contentieux électoraux dans le pays. Un manuel à l'usage des praticiens des élections sera en outre publié en Géorgie. La Commission de Venise a contribué à sa préparation, en étroite liaison avec la Direction générale pour la démocratie du Conseil de l'Europe.

*Conférence parlementaire régionale sur la lutte contre l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux et sa prévention : rôle des parlements nationaux (Tbilissi, 2 et 3 décembre 2019)*

L'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise ont organisé avec le Parlement géorgien une conférence régionale à l'intention des membres des parlements et des commissions électorales des pays du partenariat oriental : Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, République de Moldova et Ukraine. La Conférence a été organisée à l'occasion de la présidence géorgienne du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Elle a porté sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux ainsi que sur les normes législatives et les bonnes pratiques visant à éliminer ce phénomène répandu parmi les États membres.

## Kirghizistan

Se reporter au chapitre V.

## Mexique

Se reporter au chapitre V.

## République de Moldova

*Suivi de l'avis conjoint sur la loi portant modification de certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement) (CDL-AD(2018)008) et de l'avis conjoint sur les projets de loi modifiant et complétant certains*

**textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement) (CDL-AD(2017)012)**

Les deux avis ne portaient que sur des modifications spécifiques envisagées, sans analyser l'ensemble du Code électoral. Une version révisée de ce dernier a été adoptée le 17 août 2019. Elle suit la principale recommandation formulée dans les deux avis en abolissant le système mixte d'élections législatives; elle a aussi baissé les seuils, conformément à une recommandation de longue date de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Comme le demandaient des recommandations antérieures sur le financement des campagnes électorales, les citoyens moldaves de l'étranger peuvent désormais fournir des ressources financières; les plafonds de dons individuels ont été considérablement baissés, et de nouvelles dispositions visent à éviter les conflits d'intérêts. En ce qui concerne l'égalité de représentation des sexes, un minimum de quatre candidats du sexe sous-représenté a été introduit pour chaque dizaine de sièges (et non pas seulement 40 % de l'ensemble des candidats de la liste). L'accès aux médias aux heures de grande écoute a aussi été amélioré.

**Suivi de l'avis conjoint sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales (CDL-AD(2017)027)**

La loi sur les partis politiques a été révisée le 15 août 2019, en parallèle à la modification du Code électoral. Les modifications reprennent deux grandes recommandations de l'avis conjoint :

- ▶ autoriser, dans des limites clairement définies, les contributions privées émanant de citoyens moldaves financées par des revenus obtenus à l'étranger, moyennant des exigences suffisantes de transparence et un contrôle étroit;
- ▶ réduire encore les plafonds annuels de dons privés aux partis politiques et aux candidats à des élections (les plafonds ont été considérablement baissés, par exemple de 200 à 6 fois le salaire mensuel moyen pour les dons émanant de personnes physiques).

Les deux autres recommandations (renforcer considérablement la surveillance et la mise en œuvre des règles relatives au financement des partis et des campagnes électorales, et renforcer le régime de sanctions applicables en cas de manquement aux règles relatives au financement des partis et des campagnes électorales) n'ont toujours pas été mises en œuvre.

**Assistance juridique à la délégation de l'Assemblée parlementaire chargée d'observer les élections législatives (24 février 2019)**

Une délégation de la Commission de Venise a fourni des conseils juridiques à la commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire observant les élections législatives moldaves du 24 février 2019. La délégation de l'APCE et celle de la Commission de Venise ont

observé l'ouverture du scrutin, son déroulement et les opérations de dépouillement.

## Monténégro

**Assistance technique à la préparation d'un code d'éthique (18 septembre 2019)**

Un expert de la Commission de Venise a pris part à Podgorica, à la demande du vice-président du Parlement monténégrin, à une série de réunions avec la commission parlementaire sur la poursuite de la réforme de la législation électorale et autres textes, afin de la conseiller sur un projet de code d'éthique sur les campagnes électorales des partis politiques.

## Macédoine du Nord

**Assistance juridique à la délégation de l'Assemblée parlementaire chargée d'observer l'élection présidentielle (premier tour le 21 avril, second tour le 5 mai 2019)**

Une délégation de la Commission de Venise a conseillé sur le cadre juridique la commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire chargée d'observer l'élection présidentielle du 21 avril 2019 (premier tour) et du 5 mai 2019 (second tour) en Macédoine du Nord. La délégation de l'APCE et celle de la Commission de Venise ont observé l'ouverture du scrutin, son déroulement et les opérations de dépouillement.

## Ouzbékistan

Se reporter au chapitre V.

## Tunisie

Se reporter au chapitre V.

## Ukraine

**Suivi de l'avis sur le projet de code électoral d'Ukraine (CDL-AD(2010)047)**

La Commission avait adopté en décembre 2010 un avis sur le projet de code électoral de l'Ukraine, demandé par M. Lytvyn, alors Président de la Verkhovna Rada. Dans cet avis, la Commission se félicitait de la volonté des autorités ukrainiennes de réformer leur législation électorale et d'adopter un code qui unifie des lois électorales nombreuses et parfois contradictoires. Ce texte n'a toutefois pas été adopté par la Rada. La Commission et ses partenaires internationaux, ainsi qu'un grand nombre d'experts électoraux d'Ukraine, ont continué depuis à rappeler, dans leurs recommandations aux autorités ukrainiennes, la nécessité de codifier la législation électorale.

Un nouveau projet de code a été préparé en 2015; largement inspiré du projet de 2010, il a été soumis par un groupe de députés ukrainiens, dont M. Parubiy, Président de la Rada. Le Parlement l'a adopté en première lecture à l'automne 2017 et en



Une formation pour les juges nationaux sur le règlement des différends électoraux en Ukraine, Dnipro, mars 2019

deuxième lecture en juillet 2019. Le texte a ensuite été envoyé au Président ukrainien fraîchement élu, M. Zelensky. Le Président a renvoyé le code électoral le 13 septembre 2019 à la Verkhovna Rada, revêtu de ses observations et propositions, pour nouvel examen du texte pour la fin de l'année 2019. La commission sur l'organisation des pouvoirs publics, la gouvernance locale et le développement régional de la Rada a informé le Conseil de l'Europe qu'elle souhaiterait s'entretenir avec des experts de la Commission de Venise, et que le projet mis à jour pourrait ensuite être soumis pour avis.

#### **Assistance à l'école nationale de la magistrature en vue de l'organisation de formations régionales au règlement des contentieux électoraux**

À la demande de l'école nationale de la magistrature d'Ukraine, la Commission de Venise a contribué en 2018 à la préparation d'un dossier de formation au règlement des contentieux électoraux. Une série de formations de ce type a été organisée en février et mars 2019 dans toute l'Ukraine à l'intention des juges nationaux, à Vinnytsia, Kiev, Tchernivtsi, Kramatorsk, Kharkiv, Dnipro et Odessa.

À la faveur de ces formations, 117 juges de 30 cours d'appel administratives et tribunaux administratifs régionaux d'Ukraine se sont penchés sur les particularités de l'application de la législation électorale au règlement des contentieux électoraux, dans la perspective de la prochaine élection présidentielle.

À cette occasion, les juges ont examiné les aspects pratiques de l'application de la législation électorale nationale par les juridictions, les normes et principes internationaux applicables aux élections démocratiques, les grands points de la législation électorale nationale et les pratiques de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de règlement des contentieux électoraux. Les participants ont également étudié des cas particuliers de règlements de contentieux électoraux qui s'étaient déjà produits au cours de la campagne électorale.

Les formations ont été conçues par les spécialistes de l'école nationale de la magistrature, appuyés par le projet mis en place par la Commission de Venise en Ukraine.

#### **Assistance fournie à la Commission électorale centrale dans l'organisation du processus électoral**

Les experts de la Commission de Venise, en coopération avec d'autres projets du Conseil de l'Europe en Ukraine, ont aidé, en février et mars 2019, la commission électorale centrale à préparer deux manuels pratiques à l'intention des membres des commissions de districts et de bureaux électoraux.

#### **Coopération avec la Rada sur le Code électoral d'Ukraine**

La Commission de Venise a fourni en 2018 et 2019 une assistance technique au groupe de travail chargé de la préparation de la version définitive du code électoral rédigé par la commission de la Verkhovna Rada sur la politique juridique et ses sous-commissions sur les élections et les référendums, dans le cadre du plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine. À la suite de ces échanges, la plupart des recommandations et suggestions des experts internationaux et nationaux ont été reprises dans la dernière version du code électoral.

Le Code électoral a été adopté par la Verkhovna Rada en deuxième lecture le 11 juillet 2019. Le texte a fait l'objet d'un veto présidentiel le 14 septembre et été renvoyé devant la Verkhovna Rada. Le groupe de travail sur le code de la sous-commission sur les élections et les référendums de la commission de la politique juridique a modifié le texte en octobre et novembre 2019.

La Verkhovna Rada d'Ukraine a adopté le Code électoral le 19 décembre 2019, à l'issue d'un bref débat en séance plénière. Le nouveau code harmonise diverses procédures d'élections présidentielles, législatives et locales, et introduit le scrutin à la proportionnelle. Il tient également compte de recommandations techniques formulées dans les avis juridiques de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH).

#### **Observation du premier tour de l'élection présidentielle**

Des experts de la Commission de Venise ont accompagné la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) qui observait le scrutin afin de la conseiller sur le cadre juridique de l'élection présidentielle du 31 mars 2019.

### **Assistance technique fournie au groupe de travail sur les élections locales**

Un groupe de travail sur l'analyse des problèmes et la préparation du nouveau code des élections locales en Ukraine a été créé en mai 2019, à la demande du ministère du Développement régional. De mai à septembre, des experts nationaux ont procédé au sein du groupe à une analyse des problèmes suscités par la tenue d'élections locales en Ukraine, et mis au point un document de réflexion sur les modifications législatives nécessaires en matière d'élections locales. Ce document a été présenté officiellement à une table ronde organisée le 28 octobre par la commission de la Verkhovna Rada sur l'organisation de l'État et les collectivités locales autonomes ; les principales dispositions proposées ont été examinées les 28 et 29 novembre au Forum IV « collectivités locales autonomes » de Kramatorsk (l'efficacité des collectivités locales, base du fonctionnement de l'État fondé sur l'État de droit).

## **Activités transnationales**

### **Études et rapports**

#### ***Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections (CDL-AD(2019)016)***

Ce rapport, adopté en juin 2019 après son approbation par le Conseil des élections démocratiques, part de la constatation que l'internet et les médias sociaux ont créé de nouvelles possibilités de participation politique et sont devenus indispensables dans les processus électoraux ; les risques que font peser les médias électroniques, notamment la cybercriminalité, sur la démocratie n'en sont pas moins élevés et très complexes, notamment du fait que l'internet ne connaît pas les frontières et que l'information est en mains privées. Le législateur doit donc intervenir. Une certaine réglementation est nécessaire, mais elle doit respecter les libertés fondamentales, en particulier la liberté d'expression, le droit au respect de la vie privée et les droits sociaux. Adaptabilité et coopération internationale sont essentielles. La Commission pourrait prolonger sa réflexion pour dégager des normes internationales les principes susceptibles de guider une réglementation de ce type, voire l'autorégulation.

#### ***Rapport sur la révocation par le peuple des maires et des élus locaux (CDL-AD(2019)011rev)***

Ce rapport, adopté en juin 2019 après son approbation par le Conseil des élections démocratiques, a été rédigé à la demande du Congrès, suite à la procédure de révocation du maire de Chişinău, en vue de savoir si la révocation par le peuple (recall) est conforme aux normes internationales. Celle-ci peut exister au niveau national, régional ou local, et concerner les membres individuels du législatif ou de l'exécutif, ou l'ensemble de l'organe, et être initiée, par exemple, sur demande du peuple, du conseil communal ou d'un organe

national. En pratique, elle existe, en droit et en fait, surtout en Amérique (Equateur, Pérou, États-Unis), ainsi qu'au Japon ; en Europe, ses cas d'application sont assez limités. La Charte européenne de l'autonomie locale ne se prononce pas sur la question. La révocation par le peuple est destinée à renforcer les liens entre élu et électeur mais comporte des risques. Comme la révocation (par le peuple) est un processus politique, elle ne doit pas être soumise à des conditions de fond. En conclusion, la révocation par le peuple est peu utilisée en pratique, mais elle doit en tout cas être soumise à des garde-fous importants et être dès lors exceptionnelle, et les divers aspects de la procédure doivent être traités clairement par la loi.

#### ***Rapport sur l'inclusion d'un territoire non reconnu internationalement dans une circonscription nationale à des fins d'élections législatives***

Se reporter au chapitre II.

### **Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise**

La Commission de Venise a entériné les trois nouvelles compilations ci-dessous, préparées par le Conseil scientifique.

- ▶ **Systèmes électoraux (en général, CDL-PI(2019)001)**: cette compilation synthétise les déclarations de la Commission en la matière, notamment en ce qui concerne les critères possibles de sélection d'un système électoral, avec ses effets potentiels.
- ▶ **Systèmes électoraux et minorités nationales (CDL-PI(2019)004), systèmes électoraux et représentation des sexes (CDL-PI(2019)005)**: ces deux compilations contiennent des extraits traitant des effets possibles de divers systèmes électoraux sur la représentation des sexes et des minorités, ainsi que des extraits relatifs à des mesures spécifiques visant à garantir cette représentation, afin de broser un panorama complet de la question.
- ▶ **Campagnes électorales (CDL-PI(2019)006)**: des compilations avaient déjà été consacrées aux partis politiques (et à leur financement), aux médias et aux élections, mais celle-ci traite d'autres aspects des campagnes électorales, dont le financement des campagnes en tant que tel. Elle couvre la nécessité de respecter les droits fondamentaux, en particulier la liberté d'expression et la liberté de la presse, la liberté de réunion et la liberté d'association à des fins politiques, l'égalité des chances, les règles de financement des campagnes (qui doivent être transparentes, donner lieu à des rapports, des audits et des contrôles), les plafonds de dépenses et le remboursement de l'État (financement public).





*II<sup>e</sup> Conférence internationale sur «Cybersécurité et justice électorale», Madrid, septembre 2019*

## **Conférences coorganisées par la Commission**

### *16<sup>e</sup> conférence européenne des administrations électorales sur le règlement des contentieux électoraux (Bratislava, 27-28 juin 2019)*

La conférence était organisée par la Commission de Venise, la section de l'administration publique du ministère de l'Intérieur de la République slovaque et la commission d'État pour les élections et le contrôle de financement des partis politiques de la République slovaque. L'importance des normes et textes internationaux y a été rappelée, de même que celle de la jurisprudence internationale et nationale. Les sujets abordés ont été les grands aspects du règlement des contentieux électoraux, à commencer par les problèmes récurrents observés dans les États membres, mais aussi les organes compétents, la qualité pour agir, les délais, les motifs de plainte et les décisions pouvant donner lieu à un recours. Enfin, une réflexion a été menée sur les façons d'améliorer l'accessibilité et l'efficacité du règlement des contentieux électoraux, et quelques recommandations ont été formulées : nécessité de procédures claires et cohérentes de plainte et de recours, évitant une complexité excessive ; obligation faite à l'État de prévenir et de sanctionner les irrégularités et infractions à la législation électorale ; ou encore, nécessité de clarifier les dispositions de la loi sur l'annulation partielle ou totale de résultats électoraux.

Une centaine de participants de 37 pays ont pris part à la conférence : des représentants d'administrations électorales nationales et d'autres institutions associées aux processus électoraux, des juges, des universitaires et des représentants d'organisations non gouvernementales. Plusieurs institutions internationales ont également été représentées à la conférence.

### *II<sup>e</sup> Congrès international sur la cybersécurité et la justice électorale : les progrès exponentiels de la technologie et de la désinformation et leur impact sur les campagnes électorales dans les réseaux sociaux (Los Cabos, 5 novembre 2019)*

Une délégation de la Commission a participé à cette rencontre internationale coordonnée par le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire fédéral, la chaire de droit militaire de l'UCM-Ministère de la défense, le Centre d'études politiques et constitutionnelles et l'équipe de recherche sur les technologies nouvelles et la démocratie de l'université Complutense de Madrid. Les dispositifs garantissant la sécurité des processus électoraux et l'impact des réseaux sociaux dans les campagnes électorales ont été abordés. Les membres de la délégation ont présenté le rapport de la Commission sur les technologies numériques et les élections.

### *3<sup>e</sup> Assemblée plénière du Réseau mondial de justice électorale (Los Cabos, 6-7 novembre 2019)*

Se reporter au chapitre V.

### *Conférence Octopus (Strasbourg, 22 novembre 2019)*

La Commission de Venise a participé à la Conférence Octopus 2019 sur la «Coopération contre le cybercrime» organisée par la Division cybercriminalité du Conseil de l'Europe. Elle a coordonné le 22 novembre 2019 l'atelier n° 5 de la Conférence, qui portait sur la cybercriminalité, les infos et l'ingérence dans des élections ; plusieurs représentants sont intervenus en son nom. L'atelier a attiré quelque 250 participants de tous les continents.



IV<sup>e</sup> Réunion interaméricaine des organes de gestion électorale, Panama City, novembre 2019

### **VOTA, base de données électorale de la Commission (en français dans le texte)**

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 (<https://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.

Suite à la révision complète de 2017, qui avait été effectuée grâce au soutien financier de l'Union européenne, la base de données a été encore plus modernisée et elle est constamment actualisée.

### **Autres conférences et réunions**

- ▶ II<sup>e</sup> Conférence internationale sur la cybersécurité et la justice électorale « L'avancée exponentielle de la technologie et de la désinformation et son impact sur les campagnes électorales sur les réseaux sociaux » (Madrid, 16 septembre 2019)

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

- ▶ Bélarus – Elections parlementaires – 17 novembre 2019
- ▶ Macédoine du Nord – Elections présidentielles – 21 avril et 5 mai 2019
- ▶ République de Moldova – Elections parlementaires – 24 février 2019

- ▶ Ukraine – Elections présidentielles (1<sup>er</sup> tour) – 31 mars 2019

### **Union européenne**

- ▶ Réunion organisée par le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) sur la lutte contre la manipulation en ligne et l'utilisation abusive de données à caractère personnel lors de campagnes politiques (Bruxelles, 11 février 2019).

### **OSCE/BIDDH**

- ▶ Réunion annuelle de 2019 du Groupe d'experts restreint sur les partis politiques (Varsovie, 12 janvier 2019);
- ▶ Séminaire de l'OSCE/BIDDH sur l'observation des élections et le contentieux électoral (Vienne, 1<sup>er</sup> octobre 2019)
- ▶ 14<sup>e</sup> réunion annuelle sur la mise en œuvre de la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections (Varsovie, 20-21 novembre 2019)

### **Association des administrateurs européens d'élections (ACEEEO)**

- ▶ 28<sup>e</sup> conférence annuelle de l'Association des administrateurs européens d'élections (ACEEEO) sur le thème « protection judiciaire des droits électoraux et transparence des élections » (Ljubljana, 25 et 26 septembre 2019). Pour plus ample information, se reporter au chapitre VI.

### **Organisation des États américains (OEA)**

- ▶ XIV<sup>e</sup> réunion interaméricaine des autorités électorales (13 et 14 novembre 2019, Panama)

Pour de plus amples informations, se reporter au chapitre VI.

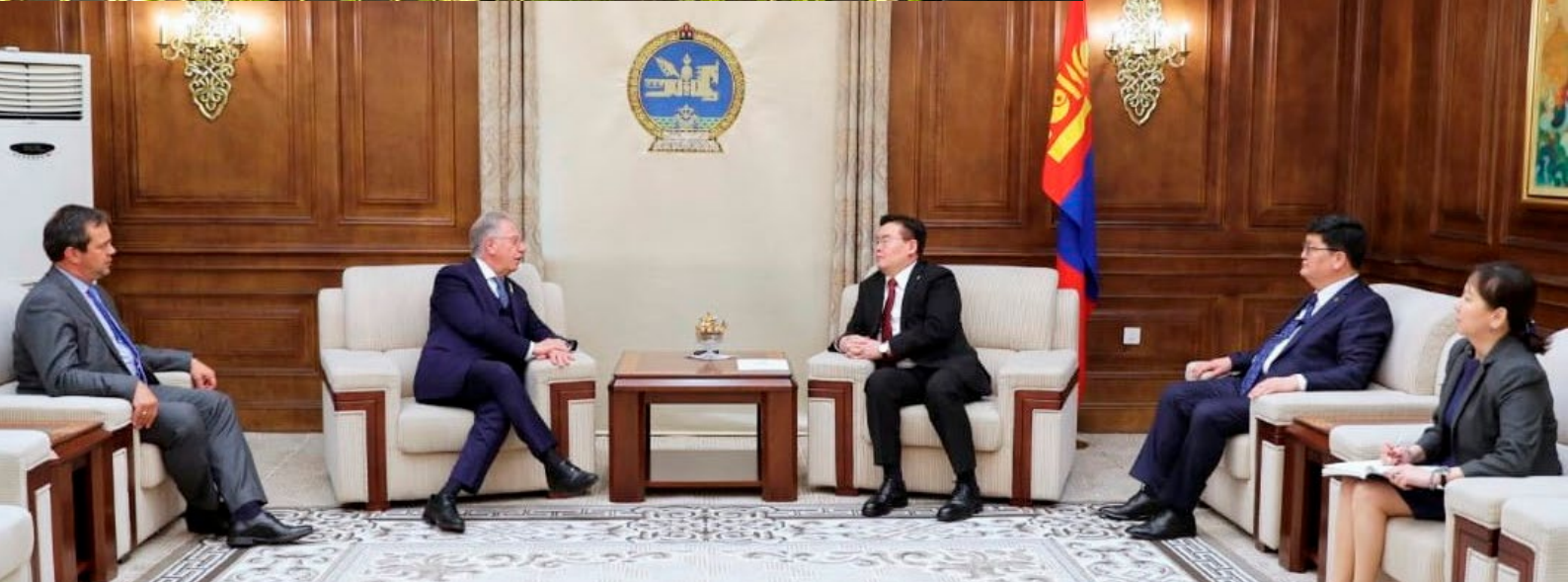
### **Organisation des administrations électorales des pays arabes**

Se reporter au chapitre V.



Président de la Commission  
M. Gianni Buquicchio à la troisième  
Assemblée plénière du Réseau mondial  
de justice électorale, Los Cabos,  
novembre 2019

Réunion du Président de la Commission  
M. Gianni Buquicchio Président  
du Parlement mongol  
M. Gombojavyn Zandanshatar,  
Ulaanbataar, juin 2019



4<sup>e</sup> réunion de coordination  
du projet UniDem  
Campus pour le sud de la  
Méditerranée, Rabat,  
mars 2019

## V. COOPÉRATION AVEC LES PAYS VOISINS DU CONSEIL DE L'EUROPE ET AU-DELÀ<sup>16</sup>

### Bassin méditerranéen

#### Activités par pays

##### Maroc

###### *Institution du Médiateur*

Deux formations ont été organisées, au profit de cadres de l'Institution du Médiateur du Royaume du Maroc, au sein de l'institution du Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles ainsi qu'au sein du Défenseur du Peuple de l'Espagne, du 8 au 11 juillet 2019.

La Commission a organisé, les 23-24 octobre 2019, à Rabat, en coopération avec le Médiateur du Royaume du Maroc ainsi que de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF), de l'Assemblée parlementaire de la francophonie et de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), une Conférence sur « Les droits de l'enfant, une priorité pour les parlementaires et les médiateurs de la Francophonie ». Cette conférence a réuni plus de 70 personnes.

La Commission a organisé, les 26-27 novembre 2019, à Rabat, en coopération avec l'Institution du Médiateur et l'Association des Ombudsmans de la Méditerranée (AOM) une formation pour les collaborateurs de Médiateurs sur le thème : « La propre initiative ». Cette formation a réuni des participants d'institutions de l'Albanie, l'Algérie, la Croatie, l'Égypte, la Grèce, la Jordanie, la Macédoine du Nord, le Maroc, le Portugal, la Slovénie et la Turquie.

##### Tunisie

###### *Avis sur le projet de loi organique relative à l'instance du développement durable et des droits des générations futures (CDL-AD (2019/013))*

Suite à une demande conjointe du ministre auprès du Chef du Gouvernement chargé de la relation avec

les instances indépendantes, la société civile et les droits de l'Homme, M. Mohamed Fadhel Mahfoudh, ainsi que du Président de la Commission parlementaire de l'industrie, de l'énergie, des ressources naturelles, de l'infrastructure et de l'environnement, M. Amayeur Laarayedh, la Commission a analysé les questions institutionnelles de cet organe en se basant essentiellement sur les Principes de Paris et les Principes de Venise, à la lumière du cadre juridique national, et également en tenant dûment compte des meilleures pratiques et tendances observées par des instances similaires existantes. L'avis offre non seulement une analyse juridique détaillée mais également de nombreuses recommandations alternatives afin d'assurer le meilleur fonctionnement possible pour une telle institution.

###### *Appui aux instances indépendantes de Tunisie (projet PAII-T)*



La Commission de Venise a fourni en 2019 une aide spécifique au renforcement des instances indépendantes de Tunisie (projet PAII-T, cofinancé par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe). Ce projet bilatéral a démarré en juin 2019 et court jusqu'à 2021. Il a été demandé à

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



Réunion entre les organes constitutionnels indépendants et la société civile sur le « Cadre législatif des organes publics indépendants en Tunisie », Tunis, août 2019

La Commission de Venise d'apporter ses compétences à la mise au point du cadre de réglementation de toutes les instances indépendantes tunisiennes, dont certaines créées par la Constitution de 2014. Les séminaires et ateliers organisés par la Commission de Venise en 2019 visaient à soutenir la création et le renforcement des institutions, de sorte que les instances indépendantes tunisiennes puissent remplir leur mission avec efficacité, efficience et redevabilité.

#### **Table ronde sur le cadre législatif des instances indépendantes**

Sur proposition des autorités tunisiennes, le bureau du Conseil de l'Europe en Tunisie et la Commission de Venise ont organisé une rencontre entre les instances constitutionnelles indépendantes et la société civile sur les récentes initiatives législatives concernant les instances indépendantes de Tunisie.

La Commission de Venise participe à l'évaluation du cadre juridique de fonctionnement des instances indépendantes tunisiennes. Cette activité s'inscrit dans le programme conjoint UE-Conseil de l'Europe « projet d'appui aux instances indépendantes de Tunisie » (PAII-T).

La rencontre a été suivie le 9 août 2019 d'une réunion du groupe technique composé de représentants de plusieurs institutions.

#### **Instances indépendantes tunisiennes : séminaire « les clés d'une politique de communication réussie »**

Une réunion a été consacrée le 3 octobre 2019 à Tunis aux questions de communication stratégique, d'amélioration de la visibilité et de structuration de la communication dans les rapports quotidiens avec la société civile, les autres instances de l'État, les autorités, le secteur privé et les médias. Les participants ont aussi réfléchi aux questions de communication horizontale et aux façons d'améliorer la coordination entre les instances indépendantes dans le domaine de la communication, et d'atteindre une meilleure cohérence. Des recommandations ont été formulées

à l'issue du séminaire pour guider les activités futures entreprises au titre de la communication stratégique des instances indépendantes tunisiennes.

#### **Présentation d'un rapport sur le cadre législatif des instances indépendantes**

La Commission de Venise a organisé le 5 novembre 2019 à Tunis à une réunion de présentation du rapport sur l'état des instances indépendantes. Cela a donné l'occasion d'aborder avec les représentants de ces instances quelques questions liées à la mise au point du cadre normatif, à la mise en place et au fonctionnement de leurs instances, par l'analyse des résultats obtenus et les leçons de l'expérience ; quelques recommandations ont été formulées. La question de l'indépendance, plus particulièrement dans ses aspects budgétaires, a été examinée à la lumière des nouveaux textes relatifs aux instances indépendantes. La question du contrôle, du point de vue de sa nature, de son système de référence et de son impact sur les instances, a été abordée, s'agissant d'un axe indispensable à la formulation d'un diagnostic.

#### **Atelier sur le budget et l'autonomie financière des instances indépendantes tunisiennes**

Ce séminaire, organisé le 17 décembre 2019 à Tunis, a permis d'aborder les problèmes budgétaires et l'autonomie financière des instances indépendantes tunisiennes à la lumière de la nouvelle législation. Les participants ont examiné certains aspects, en particulier budgétaires, de l'autonomie financière et administrative de ces instances à la lumière de nouveaux textes comme la loi organique sur le budget, adoptée en 2019. Ils se sont également penchés sur la question de l'établissement et de l'adoption du budget des instances (constitutionnelles et autres), ainsi que sur la nature du contrôle budgétaire auquel elles sont soumises. L'expérience internationale a également été présentée, et des recommandations ont été formulées pour aider les instances indépendantes tunisiennes à améliorer leur redevabilité et leur efficience.



9<sup>e</sup> Séminaire Régional UniDem Campus Med, Marrakech, juin 2019

## Coopération régionale

### *Campus UniDem Med*

La Commission de Venise a étendu en 2019 sa coopération avec les partenaires du sud de la Méditerranée pour soutenir la modernisation de la fonction publique dans la région. Deux séminaires UniDem régionaux ont été organisés : l'un à Marrakech (Maroc) du 12 au 14 juin 2019 (« vers un service public plus proche des citoyens : modèles et bonnes pratiques »), et l'autre à Amman (Jordanie) du 4 au 6 novembre 2019 (« promouvoir l'innovation dans le service public : de l'État de droit au leadership »). Ces séminaires ont attiré plus de 120 hauts fonctionnaires de cinq pays du sud de la Méditerranée (Algérie, Jordanie, Maroc, Palestine et Tunisie). Ils ont échangé entre pairs sur les bonnes pratiques en matière d'innovation et de leadership dans la fonction publique, sur la base du respect des principes de l'État de droit et de la démocratie, avec des experts européens (Estonie, France, Allemagne, Grèce, Italie, Portugal, Suisse et Royaume-Uni). Les deux séminaires étaient financés par une contribution de la Norvège et le programme conjoint Conseil de l'Europe-Union européenne « Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme dans le sud de la Méditerranée » (programme Sud III). Les besoins et les priorités des partenaires du sud de la Méditerranée ont été examinés au cours de la réunion annuelle de coordination qui s'est tenue le 5 mars 2019 à Rabat (Maroc), où ont également été choisis les sujets des séminaires UniDem Med de 2019.

### *7<sup>e</sup> atelier interculturel sur la démocratie*

La Commission de Venise a organisé avec le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), le 7<sup>e</sup> atelier interculturel sur la démocratie, sur le thème « les conseils supérieurs de la magistrature et l'indépendance de la justice ». L'atelier s'est tenu les 28 et 29 octobre 2019 à Strasbourg ; il a rassemblé des présidents des hauts conseils de la justice, des juges et d'éminents experts d'Europe et des pays du sud de la Méditerranée (Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc,

Tunisie). Cette rencontre régionale était organisée sous les auspices de la présidence française du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Diverses questions ont été abordées au cours de la rencontre, notamment le cadre législatif et constitutionnel des conseils supérieurs de la magistrature et organes comparables, la procédure de nomination ou d'élection de leurs membres, leurs compétences et leurs interactions avec le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

### *3<sup>e</sup> assemblée générale de l'Organisation des administrations électorales des pays arabes et conférence sur le règlement des contentieux électoraux*

La Commission de Venise, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Haute commission électorale indépendante de la Jordanie ont apporté une aide à la réalisation de la troisième assemblée générale de l'Organisation des administrations électorales des pays arabes. La rencontre, qui s'est déroulée du 3 au 5 février 2019 à Sweimeh (Jordanie), a été suivie d'une conférence internationale sur le règlement des contentieux électoraux. Elle a donné aux administrations électorales des pays arabes l'occasion d'échanger sur les normes et principes internationaux applicables aux plaintes électorales, et d'identifier les grands défis qu'elles et les juridictions connaissant des contentieux électoraux ont à relever.

### *Colloque international sur « La justice administrative et le contentieux électoral » (Gammarth, Tunis, 12-13 décembre 2019)*

Ce colloque a été organisé par le Tribunal administratif de Tunisie, la Commission de Venise et la fondation allemande « IRZ » les 12 et 13 décembre 2019 à Tunis, avec le soutien de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe dans le cadre du programme conjoint Union européenne/Conseil de l'Europe « Amélioration du fonctionnement, de la performance et de l'accès à la justice en Tunisie » (AP-JUST) et de l'Union Arabe de la Justice Administrative. Les intervenants de plusieurs pays européens (Allemagne, France et Italie) et arabes (Égypte, Jordanie, Liban et Tunisie) ont pu partager leur expérience dans le domaine du contentieux électoral

et engager des discussions sur les possibilités d'améliorer le travail des juridictions compétentes en Tunisie et dans d'autres pays de la région.

Le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, a souligné l'excellente coopération dans ce domaine avec le Tribunal Administratif de Tunisie, l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections en Tunisie (l'ISIE) et d'autres autorités et institutions dotées de mandats similaires dans la région. Il a aussi attiré l'attention des participants sur les normes internationales relatives au contentieux électoral, notamment celles développées par la Commission de Venise.

Les conclusions de ce colloque soulignent les progrès accomplis par la Tunisie dans sa recherche de garantir la sincérité dans les élections, depuis la révolution de 2011. Elles contiennent un catalogue de recommandations visant à promouvoir encore plus la transparence et à soutenir la transformation démocratique en Tunisie. Ces recommandations s'adressent tant au législateur qu'aux pouvoirs exécutif et judiciaire y compris le Conseil Supérieur de la Magistrature, et à la Haute Instance de la Communication Audiovisuelle, à l'ISIE, aux partis politiques et aux candidats aux élections.

## Asie centrale

### Activités par pays

La Commission de Venise a poursuivi en 2019 sa coopération avec diverses institutions nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan et de l'Ouzbékistan. Au-delà de la participation de représentants de la Commission à plusieurs rencontres multilatérales, l'accent a été mis sur l'assistance aux autorités kirghizes dans le domaine électoral.

#### Kirghizistan

##### *Publication de l'analyse détaillée des pratiques judiciaires dans le domaine des plaintes électorales*

Un expert de la Commission de Venise a préparé avec la Cour suprême, dans le cadre du projet de coopération avec le Kirghizistan, un panorama des pratiques judiciaires dans le domaine des plaintes électorales couvrant la préparation et le déroulement des élections législatives de 2015 et des élections présidentielles de 2011 et 2017. L'étude portait sur des aspects procéduraux, juridiques et matériels du système de règlement des contentieux électoraux, et contenait des conclusions et des propositions de définition de nouvelles normes. Le document a été présenté et analysé par des membres de la Cour suprême de la République kirghize, et publié en version imprimée et en ligne sur le site web de la Commission de Venise.

##### *Préparation des recommandations d'experts sur le projet de loi dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie 2018-2020 de développement de la législation électorale en République kirghize*

Des experts de la Commission de Venise ont préparé en février 2019 des observations et des recommandations sur trois séries de modifications touchant à la législation électorale de République kirghize. Ces textes ont été communiqués à la commission électorale centrale (CEC), aux membres du groupe de travail sur la réforme électorale et aux députés. La première série a été adoptée par le Parlement en juin 2019 et signée par le Président de la République le 13 août 2019. Il était prévu de mettre au point les textes des deuxième et troisième séries et de les envoyer au Jogorku Kenesh à l'automne 2019. Mais seule la deuxième série était prête et a été envoyée au Parlement à la fin de l'année 2019. Ce dernier a officiellement demandé à l'OSCE et à la Commission de Venise un avis conjoint sur cette série en décembre 2019. L'avis doit être adopté à la session plénière de mars 2020.

##### *Échanges de vues sur l'amélioration des dispositifs de prévention et de répression des infractions à la législation électorale de la République kirghize (29 mars 2019, Bichkek)*

Des experts de la Commission de Venise ont contribué aux débats sur la révision du Code pénal, du Code disciplinaire, du Code des infractions et du Code de procédure administrative de la République kirghize en ce qui concerne la répression de la fraude électorale. La Commission de Venise a organisé le 29 mars 2019 à Bichkek une réunion technique d'examen des recommandations des experts et d'appui à la CEC dans l'acquisition de compétences sur cette série de modifications, de sorte qu'elle soit mise au point et soumise au Parlement. Les participants ont estimé que les recommandations contenaient des suggestions utiles au suivi et à l'amélioration des projets de loi. Il a été convenu que les groupes de travail présidentiels sur l'amélioration de la législation électorale et sur le suivi de la réforme judiciaire donneraient suite aux recommandations et prépareraient ensemble l'avant-dernière version des projets de textes.

Un second examen des modifications apportées au dispositif de sanctions a été organisé le 12 juillet 2019 à Strasbourg, avec la participation d'experts de la Commission de Venise et de représentants des groupes de travail sur l'amélioration de la législation électorale et le suivi de la réforme judiciaire. Les participants ont eu d'utiles échanges sur les normes solidement établies et les principes fondamentaux de la répression des infractions électorales découlant de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'expérience de plusieurs pays membres du Conseil de l'Europe en matière de répression pénale de l'achat de voix leur a aussi été présentée. Les discussions ont en

autre porté sur les pouvoirs et l'expérience pratique des autorités nationales concernées dans l'établissement des faits en matière d'achat de voix, et sur les poursuites engagées en cas d'infraction. Tout cela a contribué à la préparation des modifications du projet de loi sur la répression des infractions à la législation électorale.

**Séminaires sur l'impact des médias sociaux et de l'internet sur les processus électoraux en République kirghize**  
(25 avril à Bichkek; 15-16 juin à Koï-Tash)

Le séminaire a été organisé le 25 avril 2019 à Bichkek avec le Centre pour le développement des médias (Kirghizistan). Outre le partage d'expérience, il s'agissait de préparer des recommandations sur l'utilisation efficace de nouveaux outils recourant aux médias numériques dans une société en transition. Les 42 participants représentaient les médias, la commission électorale centrale, des ONG, des juristes, la commission des plaintes relatives aux médias, des organisations de défense de l'égalité de genre, des experts internationaux et des organisations internationales. Les participants ont cherché comment arbitrer au mieux entre l'intérêt public ou privé et la liberté d'expression, ainsi qu'entre cette dernière et la protection de la vie privée. Les experts internationaux ont présenté des instruments, des règles et des pratiques utilisés dans divers pays, pour assurer la légitimité des activités déployées dans les médias sociaux en période électorale.

Devant le succès du séminaire organisé en avril, le Centre pour le développement des médias a demandé à la Commission de Venise d'en organiser un comparable à l'intention des représentants des médias des régions de la République kirghize. Trente-cinq participants de cinq régions (médias, ONG, juristes, membres de la commission électorale centrale et organisations internationales) ont assisté au second séminaire, qui a eu lieu les 15 et 16 juin 2019 à Koï-Tash. Parmi les sujets abordés figuraient l'emploi des outils internet et des médias sociaux par la CEC, la réglementation de la campagne sur les réseaux, l'analyse des conditions à réunir pour que les participants du processus électoral puissent recourir aux médias modernes, ainsi que l'analyse des possibilités et des limites, des risques et des avantages des réseaux sociaux et de l'internet par rapport aux médias traditionnels.

**Visite d'étude « le Conseil de l'Europe et ses normes » (10-12 juillet 2019, Strasbourg)**

Vingt représentants des autorités nationales kirghizes et d'ONG se sont rendus du 10 au 12 juillet 2019 en visite d'étude à Strasbourg. Ils se sont familiarisés avec le travail du Conseil de l'Europe et ont assisté à une audience publique de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (affaire *Centrum för rättvisa c. Suède*, n° 35252/08).

Un atelier sur les questions d'égalité entre les sexes dans les processus électoraux a été organisé à cette occasion.

Les participants y ont notamment pris connaissance de l'expérience réunie en Bosnie-Herzégovine et aux Pays-Bas sur la participation des femmes aux processus électoraux et leur représentation dans la vie politique. La publication du PNUD et d'ONU Femmes Processus électoraux inclusifs : un guide à l'usage des organismes de gestion électorale pour la promotion de l'égalité des sexes et de la participation des femmes a été présentée comme une ressource utile permettant aux organes de gestion des élections d'acquérir les capacités et les ressources nécessaires pour faire en sorte qu'il soit tenu compte de l'impératif d'égalité entre les sexes à toutes les étapes du processus. Les participants ont également reçu des informations sur les avis de la Commission de Venise, les recommandations du Conseil des Ministres et les affaires examinées par la Cour européenne des droits de l'homme en la matière.

**Visite d'experts sur les résultats du projet (13-14 juin 2019, Bichkek)**

Quatre experts de la Commission de Venise se sont rendus à Bichkek les 13 et 14 juin 2019 pour évaluer le projet de soutien et de renforcement de la démocratie par la réforme électorale en République kirghize. Ils se sont entretenus avec les principaux partenaires du projet : le service d'enregistrement de l'État, la CEC, l'IFES, l'OSCE, le PNUD, l'IDN, l'IRI, le consortium d'ONG, le bureau du Président de la République kirghize, le Jogorku Kenesh, la Cour suprême. Ils ont ensuite préparé des contributions qui ont été reprises dans la préparation du rapport sur la compatibilité avec une politique publique et la mesure des performances à l'intention de la délégation de l'UE à Bichkek, et pour la mise au point du rapport de clôture du projet.

Ces rencontres étaient organisées dans le cadre du projet de soutien et de renforcement de la démocratie par la réforme électorale en République kirghize, mis en œuvre par la Commission de Venise et financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

## Ouzbékistan



Tachkent Law Spring Forum, Tachkent, avril 2019

À la demande du PNUD et des autorités ouzbèkes, la Commission de Venise a contribué à l'organisation



de trois formations à l'intention de membres de la commission électorale centrale, de commissions territoriales et de juges de tribunaux ordinaires sur les normes internationales en matière de plaintes et de recours électoraux. Ces formations ont eu lieu à Tachkent les 22 et 23 novembre 2019. Elles ont porté sur des questions comme les recours formés devant des juridictions différentes, le « délai raisonnable » dans le contentieux électoral, les aspects procéduraux des plaintes et l'exécution des décisions de justice.

### *Suivi de l'avis conjoint sur le projet de code électoral de l'Ouzbékistan (CDL-AD(2018)027)*

La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont émis en octobre 2018 un avis conjoint, à la demande de la commission électorale centrale de la République d'Ouzbékistan.

Le Code électoral a été adopté par la Chambre législative et approuvé par le Sénat en mars 2019; il est entré en vigueur en juin 2019. Les traductions différaient, ainsi que la numérotation de certaines dispositions. Malgré ces écarts, le Code adopté ne paraissait pas différent du projet soumis.

Plusieurs avancées de la législation électorale ouzbèke avaient été évoquées dans l'avis de 2018, notamment la codification de lois électorales distinctes, l'abandon de dispositions prévoyant des sièges réservés, une plus grande transparence dans le travail des commissions électorales, les exigences de collecte de signature, la création d'un registre électoral électronique unique, et une meilleure égalité des chances et des conditions entre les candidats en lice pendant la campagne.

Cela dit, le Code adopté ne reprenait pas des recommandations formulées de longue date et figurant dans l'avis de 2018, notamment :

- ▶ revenir sur l'ensemble de la réglementation du financement des campagnes pour garantir la transparence et la responsabilité dans l'emploi des fonds publics et des ressources administratives;
- ▶ éviter les restrictions indues du droit de vote fondées sur des déclarations d'incapacité, des procès en cours et des condamnations;
- ▶ revenir sur les exigences de durée de résidence en ce qui concerne le droit de se porter candidat;
- ▶ revoir les procédures de nomination des commissions de bureaux de vote pour mieux garantir leur indépendance, à évaluer lors des prochaines élections;
- ▶ garantir la transparence de la compilation et de la publication des résultats électoraux.

## Mongolie

### *Conférence sur la « Séparation des pouvoirs et la Cour constitutionnelle » (Oulan-Bator, 6-7 juin 2019)*



La Cour constitutionnelle de Mongolie et la Commission de Venise ont organisé les 6 et 7 juin 2019 à Ulaanbaatar une conférence sur « la séparation des pouvoirs et la Cour constitutionnelle ». Des représentants de cours constitutionnelles et des experts internationaux se sont penchés sur des questions comme les rapports entre les cours constitutionnelles et les trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire). La rencontre a donné l'occasion de procéder à un échange de vues sur les façons possibles de garantir l'indépendance de la justice constitutionnelle. Le président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, qui participait à la conférence organisée avec la Cour constitutionnelle, s'est entretenu en marge avec le Président du Parlement, M. Gombojavyn Zandanshatar et le Président de Mongolie, M. Khaltmaagiyn Battulga; ils ont parlé des réformes proposées dans le domaine de la justice et des élections.

## Amérique latine

### Argentine

#### *Séminaire international sur les bonnes pratiques dans le domaine électoral, 30 mai 2019, Buenos Aires*

Ce séminaire a été organisé par la Commission avec la Chambre électorale nationale et le ministère de l'Intérieur d'Argentine. Une délégation de la Commission de Venise conduite par M. Gianni Buquicchio, président de la Commission, y a participé. Les débats se sont appuyés sur des documents de la Commission, comme le Code de bonne conduite en matière électorale. Les membres de la Commission ont présenté des rapports sur la transparence du financement électoral et l'expérience française de la conduite d'un débat présidentiel. La délégation de la Commission de Venise a aussi assisté à la cérémonie de signature d'un code de bonne conduite visant à préserver le caractère démocratique du débat pendant les élections de 2019,

sur invitation de représentants de partis politiques, de réseaux sociaux et d'intermédiaires d'internet.

M. Buquicchio et M. Alberto Dalla Via, vice-président du tribunal électoral d'Argentine, se sont entretenus le 21 septembre 2019 à Strasbourg de la situation dans le pays et de la coopération avec la Commission de Venise.

## Mexique

La Commission de Venise et l'**Institut électoral national** du Mexique ont signé un protocole d'accord pour dynamiser les échanges entre les deux organisations – qui promeuvent ensemble depuis 2005 les normes internationales et les bonnes pratiques dans le domaine électoral.

*IX<sup>e</sup> Forum de la démocratie latino-américaine :  
« Les défis de la politique et de la démocratie  
à l'ère numérique » (Mexico, 4 et 5 avril 2019)*



Le président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, a participé à l'ouverture de la neuvième édition du prestigieux Forum de la démocratie latino-américaine. Le thème de cette année était : « les défis de l'ère numérique pour la politique et la démocratie ».

Le Forum était organisé par l'Institut national électoral du Mexique. Nombre d'organisations internationales y ont participé, comme l'OEA, International IDEA, l'IFES, l'IIDH, ainsi que d'éminents représentants des pays d'Amérique latine.

*Troisième assemblée plénière  
du Réseau mondial de justice électoral  
(Los Cabos, 6 et 7 novembre 2019)*

Une délégation de la Commission de Venise a participé du 6 au 8 novembre 2019 à Los Cabos (Mexique) à la 3<sup>e</sup> assemblée plénière du Réseau mondial de justice électoral, qui a débattu des mécanismes de représentation, de l'égalité d'accès à la justice électoral, et de la corruption dans la démocratie. La rencontre a attiré 105 experts, représentant 39 autorités électorales de 33 pays, et 12 organisations internationales, 8 instituts universitaires, 7 acteurs privés, 7 experts indépendants et un observateur. Elle visait à renforcer les synergies au sein du Réseau, à réévaluer les grandes préoccupations mondiales en matière de justice électoral à l'aune des défis que doit actuellement relever la

démocratie, et à identifier des stratégies nouvelles et communes.

Les participants ont échangé expérience et bonnes pratiques sur les dispositifs de représentation, l'égalité d'accès à la justice électoral, la démocratie et la corruption et le recours aux médias sociaux. Chaque plénière était subdivisée en trois groupes travaillant sur un aspect des grands thèmes. Ces groupes étaient conduits par des panélistes où étaient représentés, de façon équilibrée, les autorités nationales, les organisations internationales, les continents et les sexes. Le président de la Commission de Venise a prononcé une allocution à la cérémonie d'ouverture, et la secrétaire adjointe a fait une présentation à la première réunion plénière sur les processus électoraux en Europe entre décembre 2018 et novembre 2019; elle a parlé des difficultés rencontrées et des succès remportés dans les processus électoraux concernés, en évoquant en particulier l'accès à la justice électoral.

## Pérou

*Engagement de la responsabilité  
du gouvernement sur une révision  
de la Constitution (CDL-AD(2019)022)*

M. Pedro Oleachea Álvarez-Calderón, Président du Congrès de la République du Pérou, a écrit le 16 août 2019 à la Commission de Venise pour lui demander un avis sur la question de l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur une réforme constitutionnelle.

Cette demande renvoyait à une lettre du 24 juin 2019 de M<sup>me</sup> Rosa Maria Bartra Barriga, présidente de la commission de la Constitution et du Règlement du Congrès, informant la Commission de Venise de l'existence d'un conflit entre d'une part le Président et son gouvernement et de l'autre la majorité parlementaire.

Le Président de la République et le président du Conseil des ministres ont transmis le 31 juillet 2019 au Congrès une proposition « urgente » de révision constitutionnelle visant à avancer les prochaines élections législatives et présidentielles à 2020 au lieu de 2021, et à interdire à tout ancien titulaire de la fonction présidentielle de se représenter. Si le Congrès l'approuvait, la proposition serait soumise au référendum national.

L'avis a été préparé sur la base des observations des rapporteurs, qui ont tous travaillé sur les textes en langue espagnole fournis par les autorités. Une délégation de la Commission de Venise s'est rendue les 23 et 24 septembre 2019 à Lima, où elle s'est entretenue avec le Président et le bureau du Congrès, le président de la commission sur la Constitution, divers groupes politiques parlementaires, le président du Conseil des ministres, le vice-président du Pérou, le ministre de la Justice, le vice-ministre des Affaires étrangères, la Cour constitutionnelle, le médiateur et un groupe de spécialistes nationaux du droit constitutionnel. Elle a

aussi assisté à une séance spéciale de la commission de la Constitution.

Dans le projet d'avis préparé à l'issue de la visite, la Commission concluait que la Constitution péruvienne ne contenait pas de restriction explicite en ce qui concerne les questions sur lesquelles le gouvernement peut engager sa responsabilité. Le Tribunal constitutionnel péruvien avait à décider si les propositions de révision de la Constitution pouvaient donner lieu à la question de confiance. Il ressort du droit comparé qu'il est inhabituel qu'un gouvernement engage sa responsabilité sur une révision constitutionnelle.

La Commission rappelait que toute révision de la Constitution devrait respecter la séparation et l'équilibre des pouvoirs entre le Président et le Congrès. Le pouvoir présidentiel d'engager la confiance sur une révision constitutionnelle risquait d'être utilisé pour modifier cet équilibre. La menace de dissolution après le second vote de la question de confiance pourrait faire hésiter le Congrès à résister à une tentative de rééquilibrage en faveur du Président. Il semblait exister au Pérou quelques restrictions matérielles à la révision constitutionnelle, comme le principe de séparation des pouvoirs ou la forme républicaine de gouvernement, ce qui pourrait constituer des garanties, mais leur portée n'était pas clairement définie.

L'avis définitif a été examiné par les sous-commissions sur les institutions démocratiques et l'Amérique latine le 10 octobre 2019 à Venise, puis adopté par la Commission de Venise à sa session plénière d'octobre.

### Autres conférences et réunions

La Commission a aussi participé aux activités ci-dessous en 2019.

- ▶ Le président, M. Gianni Buquicchio, et la secrétaire adjointe de la Commission ont assisté les 24 et 25 janvier 2019 à la célébration du cinquième anniversaire de l'adoption de la Constitution tunisienne.
- ▶ Le 2 avril 2019 à Berlin un représentant de la Commission de Venise a présenté les travaux de la Commission de Venise dans le domaine



Président de la Commission M. Gianni Buquicchio et Président de Tunis M. Beji Caid Essebsi, Tunis, avril 2019

des élections, des référendums et des partis politiques à une délégation de la Commission sur la réforme électorale de la Malaisie, lors de sa visite d'étude en Allemagne.

- ▶ M. Michael Frendo, vice-président de la Commission de Venise, a participé le 25 avril à Tachkent au Forum du printemps du droit organisé par le ministère de la Justice ouzbèke.
- ▶ La Commission de Venise a été invitée à participer les 13 et 14 novembre 2019 à la XIV<sup>e</sup> réunion interaméricaine des administrations électorales. La rencontre était organisée par le Tribunal électoral de Panama et l'Organisation des États américains. Se reporter au chapitre V.





*Directeur général de la direction générale de l'état de droit et des droits de l'homme  
M. Christos Giakoumopoulos, Président de la Commission de Venise M. Gianni Buquicchio, ancien Président de l'Assemblée parlementaire  
M<sup>me</sup> Liliane Maury Pasquier, membre de l'Assemblée parlementaire M. Mart van de Ven, Alliance de Libéraux et démocrates pour l'Europe  
et M. Wojciech Sawicki, Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire, Session plénière de mars de la Commission, Venise, mars 2019*

# VI. COOPÉRATION AVEC LES AUTRES ORGANES ET INSTANCES DU CONSEIL DE L'EUROPE, L'UNION EUROPÉENNE ET D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

## CONSEIL DE L'EUROPE

### Comité des Ministres

Des représentants du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe participent régulièrement aux sessions plénières de la Commission de Venise. Les ambassadeurs et représentants permanents ci-dessous auprès du Conseil de l'Europe ont pris part aux sessions (par ordre alphabétique des pays) :

- ▶ Ambassadeur Albana Dautllari, représentante permanente de l'Albanie ;
- ▶ Ambassadeur Rolf Mafael, Allemagne ;
- ▶ Ambassadeur Manuel Montobbio, Espagne ;
- ▶ Ambassadeur Roeland Böcker, Pays-Bas ;
- ▶ Ambassadeur Aleksandra Djurović, représentante permanente de la Serbie ;
- ▶ Ambassadeur Meglena Kuneva, cheffe de la délégation de l'Union européenne auprès du Conseil de l'Europe.

M<sup>me</sup> Kara McDonald, consule générale, observatrice permanente adjointe des États-Unis d'Amérique auprès du Conseil de l'Europe, a rappelé à la session plénière de juin 2019 de la Commission de Venise que les avis de cette dernière sont d'utiles outils diplomatiques sur un large spectre de questions touchant à des réformes constitutionnelles, électorales et judiciaires.

Le président de la Commission de Venise a présenté le 12 juin 2019 au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le rapport annuel d'activité 2018 de la Commission.

Les Principes de Venise sur les institutions du médiateur ont été entérinés par le Comité des Ministres à la 1345<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, le 2 mai 2019. Les Délégués ont invité les gouvernements, les parlements et autres autorités compétentes des États membres à prendre en compte ces Principes et à en assurer une large diffusion au sein des milieux concernés, et le Secrétaire Général à les transmettre aux autres organisations internationales pour information. Le Comité des Ministres a adopté le 16 octobre 2019 sa Recommandation CM/Rec(2019)6 aux États membres sur le développement de l'institution de l'Ombudsman. Le président du Conseil scientifique de la Commission de Venise a participé le 5 septembre 2019 à une réunion informelle des Délégués des Ministres sur les contributions respectives des institutions nationales des droits de l'homme et des médiateurs aux droits de l'homme et à l'État de droit.

En réponse à une demande du Comité des Ministres, la Commission a adopté ses commentaires sur la Recommandation 2163 (2019) sur l'ombudsman en Europe : la nécessité d'un ensemble de normes communes<sup>17</sup>.

Sous les auspices de la présidence française du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, et en coopération avec le Conseil consultatif de juges européen (CCJE) et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), la Commission de Venise a organisé le 7<sup>e</sup> atelier interculturel sur la démocratie « les conseils supérieurs de la magistrature et l'indépendance du pouvoir judiciaire » (Strasbourg, 28 et 29 octobre). Pour plus ample information, se reporter au chapitre V.

17. Cf. CDL-AD(2019)035.

## Assemblée parlementaire

La Commission et l'Assemblée ont poursuivi leur étroite coopération en 2019.

M<sup>me</sup> Thorhildur Sunna Ævarsdóttir et M. Sergiy Vlasenko, respectivement présidente et membre de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, ont participé à des sessions de la Commission de Venise en 2019.

Lors de la session plénière de mars en présence de M<sup>me</sup> Liliane Maury Pasquier, Présidente de l'Assemblée parlementaire, le Bureau élargi de la Commission de Venise et le Comité des Présidents de l'Assemblée parlementaire, ont discuté des quatre sujets :

- ▶ comment l'Assemblée pourrait mieux assurer le suivi des avis de la Commission de Venise ;
- ▶ la manière dont l'Assemblée pourrait renforcer l'état de droit et, à ce sujet, l'importance de la Liste des critères de l'Etat de droit de la Commission de Venise ;
- ▶ la question des referendums et de la révision du Code de bonne conduite en matière référendaire qui date de 2007 ;
- ▶ l'excellente coopération entre l'Assemblée parlementaire et la Commission en matière de mission d'observation d'élections.

### Avis demandés par l'Assemblée

La Commission de Venise a adopté en 2019 des documents demandés par l'Assemblée parlementaire sur les sujets ci-dessous :

- ▶ Bosnie et Herzégovine – avis conjoint sur le cadre juridique régissant la liberté de réunion pacifique en Bosnie-Herzégovine au sein de ses deux entités et dans le district de Brčko<sup>18</sup> ;
- ▶ rapport sur la conformité, au regard des normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales, de l'inclusion d'un territoire non reconnu internationalement dans une circonscription nationale à des fins d'élections législatives<sup>19</sup> ;
- ▶ Roumanie – avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice<sup>20</sup> ;
- ▶ Ukraine – avis sur les amendements apportés au cadre juridique de la Cour suprême et des organes d'administration judiciaire<sup>21</sup> ;
- ▶ Ukraine – avis concernant la loi relative au soutien de la fonction de langue officielle de l'ukrainien<sup>22</sup> ;

18. CDL-AD(2019)026.

19. CDL-AD(2019)030.

20. CDL-AD(2019)014.

21. CDL-AD(2019)027.

22. CDL-AD(2019)032.

La commission des questions juridiques a aussi demandé en 2019 à la Commission de Venise un avis sur les restrictions imposables aux libertés d'expression et de réunion des membres de la classe politique en application des articles 10 et 11 de la CEDH. La Commission s'est attelée à la préparation d'un rapport qui doit préciser dans quelles conditions la Convention européenne des droits de l'homme pourrait le cas échéant autoriser l'incrimination d'appels de membres de la classe politique ou de représentants de la société civile à des changements constitutionnels radicaux par des moyens pacifiques. Cette demande s'inscrit dans le sillage de l'examen d'un rapport sur la question de savoir si les responsables politiques devraient être poursuivis pour des déclarations faites dans l'exercice de leur mandat. Dans sa note introductive, le rapporteur s'appuyait sur des avis de la Commission de Venise, notamment celui qu'elle avait consacré à la levée en bloc de l'immunité parlementaire en Turquie.

### Promouvoir ensemble les normes européennes

#### *Renvois à des textes de la Commission*

La commission des questions juridiques a fréquemment recouru à des documents de la Commission de Venise, sur des questions comme la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux, l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, l'affaire Caruana Galizia<sup>23</sup>, et l'ombudsman en Europe : la nécessité d'un ensemble de normes communes.

Le rapport de l'APCE « L'assassinat de M<sup>me</sup> Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et ailleurs : veiller à ce que toute la lumière soit faite » puise largement dans l'évaluation faite par la Commission de Venise de l'**équilibre des pouvoirs** dans l'ordre constitutionnel maltais. L'Assemblée a appelé les autorités maltaises à continuer de consulter la commission sur la mise en œuvre des réformes. Le dialogue post-suivi avec la **Bulgarie** sur des points spécifiques, comme l'**indépendance de la justice**, s'est notamment fondé sur les avis de la Commission de Venise.

L'Assemblée a célébré le 70<sup>e</sup> anniversaire du Conseil de l'Europe à la session qu'elle a tenue du 30 septembre au 4 octobre, et adopté plusieurs résolutions qui intéressaient la Commission de Venise, notamment une sur l'indépendance et les normes communes pour les institutions du **médiateur**<sup>24</sup>. Cette résolution avait été préparée en étroite liaison avec la Commission de Venise. Elle visait à sensibiliser la classe politique aux principes de Venise et à soutenir les institutions du

23. Résolution de l'APCE sur l'assassinat de M<sup>me</sup> Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et ailleurs : veiller à ce que toute la lumière soit faite.

24. Résolution sur la nécessité d'un ensemble de normes communes pour les institutions du médiateur en Europe.



Président de la Commission M. Gianni Buquicchio s'adressant à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, janvier 2019

médiateur, soumises à des pressions chez plusieurs membres du Conseil de l'Europe.

#### *Participation à des activités de l'APCE*

M. Gianni Buquicchio, président de la Commission, a participé le 22 janvier 2019 au débat de l'Assemblée parlementaire sur les lignes directrices pour garantir des **référendums équitables** dans les États membres du Conseil de l'Europe (voir ci-dessous).

Le secrétaire et le membre britannique de la Commission ont présenté les avis de la Commission de Venise sur la Pologne et la Géorgie à la réunion de la commission de suivi de l'APCE tenue les 16 et 17 mai 2019 à Londres. La commission de suivi a réitéré à cette occasion sa demande de 2015 d'un avis sur la loi espagnole sur la sécurité des citoyens. La Commission de Venise ne s'est pas jusqu'à présent penchée sur ce texte en raison des élections qui ont eu lieu depuis à intervalles rapprochés en Espagne, et du fait qu'il est en cours d'examen devant la Cour constitutionnelle.

La Commission a été invitée à un échange de vues avec la Commission des Affaires juridiques et des Droits de l'Homme, le 29 mai 2019, à Paris, dans le cadre du rapport « Nécessité d'un ensemble de normes communes pour les **institutions du médiateur** en Europe » qui propose que l'Assemblée approuve « les Principes de Venise » et qui invite le Comité des Ministres à créer un mécanisme pour assurer le suivi de la mise en œuvre de ces principes.

Une délégation de la Commission s'est entretenue le 13 novembre 2019 à Paris avec les membres de la commission de suivi de l'APCE sur l'actualité récente en **Albanie**, en **Arménie** et en **Turquie**, et a présenté les derniers avis de la Commission de Venise sur ces pays. Le 12 décembre 2019, des représentants de la Commission ont présenté à la commission du Règlement un rapport sur la conformité, au regard des normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales, de **l'inclusion d'un territoire non reconnu internationalement** dans une circonscription nationale à des fins d'élections législatives.

## Coopération dans le domaine des élections

### *Conseil des élections démocratiques*

L'Assemblée parlementaire a continué de participer activement au Conseil des élections démocratiques – organe tripartite du Conseil de l'Europe (Commission de Venise, Assemblée parlementaire et Congrès des pouvoirs locaux et régionaux) créé en 2002. Les membres concernés du Conseil des élections démocratiques ont été en 2019 :

#### *Membres :*

- ▶ Lord Richard BALFE, commission des questions juridiques et des droits de l'homme (vice-président) ;
- ▶ M. Corneliu Mugurel COZMANCIUC, commission des questions politiques et de la démocratie ;
- ▶ M. Tiny KOX, commission de suivi.

#### *Suppléants :*

- ▶ M<sup>me</sup> Eka BESELIA, commission des questions juridiques et des droits de l'homme ;
- ▶ Lord George FOULKES, commission des questions politiques et de la démocratie ;
- ▶ M. Aleksander POCIEJ, commission de suivi.

Le 22 janvier 2019, M. Gianni Buquicchio, président de la Commission de Venise, est intervenu en séance plénière de l'Assemblée lors du débat préalable à l'adoption du rapport relatif à la nécessité de mettre à jour les règles garantissant des **référendums équitables** dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il y a présenté le travail de la Commission dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne l'actualisation du Code de bonne conduite en matière référendaire.

### *Assistance juridique aux missions d'observation d'élections*

En application de l'accord de coopération conclu entre la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire, des représentants de la Commission ont apporté en 2019 un appui juridique aux délégations de l'Assemblée parlementaire qui observaient des élections législatives au **Bélarus**, des élections présidentielles





Président de la Commission, M. Gianni Buquicchio, s'adressant au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, octobre 2019

en **Macédoine du Nord**, des élections législatives en **République de Moldova** et des élections présidentielles en **Ukraine**.

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

La coopération avec le Congrès s'est intensifiée en 2019. M. Leen Verbeek, président de la commission de suivi du Congrès, et M. Andreas Kiefer, Secrétaire général du Congrès, ont régulièrement assisté aux sessions plénières de la Commission et tenu cette dernière au courant des activités du Congrès.

Le rapport de la Commission de Venise sur la **révolution populaire de maires et d'élus locaux**<sup>25</sup>, préparé à la demande du Congrès, revêt une très grande importance pour ce dernier, à en croire les amples références qu'il fait régulièrement dans ses activités électorales et de suivi aux compétences que possède la Commission sur les constitutions et législations des États membres du Conseil de l'Europe.

La Commission a été invitée à un échange de vues le 3 juillet 2019 à Oslo avec la commission du Congrès pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (commission de suivi), dans la perspective de l'adoption d'un projet de résolution visant à renforcer le soutien du Congrès aux **Principes de Venise** et à promouvoir ce document dans les activités menées par la commission de suivi dans les États membres et partenaires du conseil de l'Europe. À sa 37<sup>e</sup> session, le 30 octobre 2019, le Congrès a entériné les Principes de Venise et appelé sa commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (commission de suivi) « à promouvoir les principes de Venise auprès de ses interlocuteurs pertinents lors de ses visites de suivi de la situation de la démocratie locale et régionale dans les États membres du Conseil

25. CDL-AD(2019)011rev.

de l'Europe »<sup>26</sup>. Le président de la Commission a pris la parole à cette occasion devant le Congrès.

Dans le sillage de son rapport sur l'observation des élections municipales turques de 2018, le Congrès a demandé à la Commission de Venise un avis sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les principes généraux de l'État de droit des décisions de remplacement des maires élus prises après les élections du 31 mars 2019 dans le sud-est de la Turquie.

### **Conseil des élections démocratiques**

Le Congrès a continué à participer aux travaux du Conseil des élections démocratiques. Ses membres concernés ont été en 2019:

#### **Membres**

- ▶ M. Stewart DICKSON, Chambre des régions
- ▶ M. Jos WIENEN, Chambre des pouvoirs locaux

#### **Membres suppléants**

- ▶ M<sup>me</sup> Rosaleen O'GRADY, Chambre des Régions
- ▶ M. Vladimir PREBILIC, Chambre des pouvoirs locaux

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

#### **Références à des documents de la Commission dans la jurisprudence de la Cour**

Pour mesurer la portée exacte des libertés et des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et étayer ses raisonnements, la Cour européenne des droits de l'homme puise notamment dans les travaux de la Commission de Venise, en invoquant des normes définies dans ces documents. Elle a mentionné en 2019 des documents de la Commission de Venise dans 12 arrêts.

#### **Azerbaïdjan**

L'avis de 2011 de la Commission sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme<sup>27</sup> et l'avis de 2014 concernant la loi de la République d'Azerbaïdjan sur les ONG<sup>28</sup> sont cités dans l'arrêt *Jafarov et autres c. Azerbaïdjan*. Dans l'affaire *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan* (Grande Chambre), la Cour mentionne l'avis conjoint relatif au projet de loi sur le bureau du procureur de l'Ukraine<sup>29</sup> et l'avis sur les propositions de modification du projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges de l'Ukraine<sup>30</sup>.

26. Résolution 451(2019).

27. CDL-AD(2011)035.

28. CDL-AD(2014)043.

29. CDL-AD(2013)025.

30. CDL-AD(2013)034.

## Turquie

Le rapport sur les mesures de lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme<sup>31</sup> est évoqué dans l'affaire *Parmak et Bakir c. Turquie*. L'arrêt *Ahmet Tunç et autres c. Turquie* contient des références générales aux inquiétudes exprimées par la Commission devant l'érosion de l'indépendance de la justice et la montée des ingérences de l'exécutif dans la justice en Turquie. L'arrêt en l'affaire *Elçi c. Turquie* renvoie à l'avis sur le cadre juridique régissant les mesures de couvre-feu en Turquie<sup>32</sup>.

## Ukraine

Dans l'affaire *Chernega et autres c. Ukraine*, la Cour renvoie aux Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (deuxième édition, 2010). L'arrêt *Polyakh et autres c. Ukraine* cite abondamment l'avis sur la situation constitutionnelle de l'Ukraine (2010) ainsi que les avis provisoire (2014)<sup>33</sup> et définitif (2015)<sup>34</sup> sur la loi relative à l'intégrité du gouvernement (loi de lustration) de l'Ukraine.

## Autres pays

L'arrêt *Baralija c. Bosnie-Herzégovine* mentionne l'avis sur la loi électorale de Bosnie-Herzégovine<sup>35</sup>, dans lequel la Commission de Venise donne son aval à l'idée que le partage du pouvoir entre les peuples constituants est un élément central de l'accord de Dayton, qui rend la paix possible en Bosnie-Herzégovine. La Cour évoque en outre les recommandations de la Commission en la matière (transparence du financement des partis politiques et organisation d'élections municipales à Mostar).

L'avis sur la législation italienne relative à la diffamation<sup>36</sup>, dans lequel la Commission vérifie la compatibilité de la législation italienne sur la diffamation avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, est cité dans *Sallusti c. Italie*. Dans l'affaire *Obote c. Russie*, la Cour se réfère aux Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (deuxième édition, 2010). Le Code de bonne conduite en matière électorale est évoqué dans *Zevnik et autres c. Slovaquie*. La Cour a renvoyé à l'avis sur la vidéosurveillance dans les sphères publiques et privées par des opérateurs privés et dans la sphère privée par les autorités publiques et la protection des droits de l'homme<sup>37</sup> dans l'affaire *López Ribalda et autres c. Espagne* examinée par la Grande Chambre.

## Mémoire amicus curiae dans l'affaire Mugemangango c. Belgique (CDL-AD(2019)021)

Par lettre datée du 5 juillet 2019, la Cour européenne des droits de l'homme a demandé à la Commission de Venise de présenter des observations écrites dans l'affaire *Mugemangango c. Belgique*, sur la question suivante:

*Quelles sont les garanties procédurales adéquates et suffisantes qu'un Etat doit fournir dans le cadre d'une procédure de contestation du résultat d'une élection (notamment en cas d'allégation d'irrégularités au cours du processus électoral) ou de répartition des sièges? En particulier, quelles qualités l'instance chargée d'examiner les recours relatifs au résultat d'une élection doit-elle présenter?*

Ce mémoire, adopté en octobre 2019 après son approbation par le Conseil des élections démocratiques, concerne une affaire, pendante devant la Grande Chambre, relative aux garanties procédurales qu'un Etat doit fournir dans le cadre d'une procédure de contestation du résultat d'une élection ou de répartition des sièges, et en particulier la ratification des pouvoirs des élus. En Belgique, ce pouvoir de ratification appartient au Parlement, au niveau fédéral – d'après la Constitution – comme à celui des communautés et des régions, et aucun recours judiciaire n'est possible.

Le mémoire *amicus curiae* relève que la vérification des pouvoirs est aussi la vérification des résultats des élections; dès lors, le Parlement est juge de sa propre élection. Comme ce système existe encore dans un certain nombre d'Etats européens, l'arrêt de la Cour aura un effet sur les autres Etats qui ont le même système. Toutefois, la plupart des Etats européens ont introduit un recours judiciaire contre les résultats des élections. Conformément au Code de bonne conduite en matière électorale et aux avis de la Commission, il doit exister un recours efficace en matière électorale, y compris sur les résultats; l'organe de recours doit être impartial et suffisamment indépendant du législatif et de l'exécutif. Cela exclut que le Parlement soit le seul juge de sa propre élection. En ce qui concerne les garanties de procédure, la procédure doit être simple et dénuée de formalisme, les délais de recours et de traitement des recours doivent être courts, le droit au contradictoire doit être garanti, le contentieux doit être transparent et les décisions motivées et rendues publiques: des garanties proches de celles de l'article 6 CEDH s'appliquent. En Belgique, il ne semble pas y avoir d'audience devant un organe indépendant et impartial ni de garantie du contradictoire.

## Commissaire aux droits de l'homme

Les activités de la Commission et celles de la Commissaire se complètent: la première procède à des analyses détaillées, la seconde analyse le contexte

31. CDL-AD(2010)022.

32. CDL-AD(2016)010.

33. CDL-AD(2014)044.

34. CDL-AD(2015)012.

35. CDL-INF(2001)021.

36. CDL-AD(2013)038.

37. CDL-AD(2007)027.

plus large et réagit avec promptitude et souplesse aux nouvelles menaces.

La Commissaire, M<sup>me</sup> Dunja Mijatović, se réfère souvent aux documents de la Commission dans les appels à l'action qu'elle adresse aux États membres. Elle a souligné en 2019 les efforts déployés ces dernières années par la Commission pour protéger l'État de droit et l'indépendance de la justice; elle a évoqué la Liste de critères de l'État de droit et les recommandations adressées à la Bulgarie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Roumanie, la Serbie et la Turquie. Elle a mentionné les Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH dans sa déclaration du 9 décembre 2019 sur « la liberté de réunion pacifique: un espace toujours plus restreint ».

## **Banque de développement du Conseil de l'Europe**

Mr Rolf Wenzel, gouverneur de la Banque de développement du Conseil de l'Europe, a souligné à la session plénière de juin 2019 de la Commission que les travaux de cette dernière, en concourant au renforcement de la transparence et de l'indépendance des institutions et procédures au sein des États membres, bénéficient aux projets de la Banque.

## **Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DG-I)**

### **Avis conjoints**

Deux avis conjoints ont été préparés en 2019 par la Commission et la Direction des droits de l'homme :

- ▶ Arménie – avis sur les modifications apportées au Code judiciaire et à quelques autres lois (CDL-AD(2019)024);
- ▶ • Moldova, République de – avis conjoint provisoire sur le projet de loi portant réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public (CDL-AD(2019)020).

La Commission a préparé le rapport sur les technologies numériques et les élections (CDL AD(2019)016) avec la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité. Pour plus ample information, se reporter au chapitre IV.

### **Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI)**

La Commission de Venise a participé à la première réunion du Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI) (Strasbourg, 18-20 novembre 2019).

### **Division Cybercriminalité**

Voir chapitre IV.

## **Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)**

La Commission a participé le 27 février 2019 à Strasbourg à la réunion du CDDH-INST sur la révision de la Recommandation n° 85 (13) relative à l'institution de l'ombudsman. La version révisée renvoie à présent aux Principes de Venise; elle traite principalement des caractéristiques fondamentales de l'institution de l'ombudsman, de ses grandes missions et du besoin de coopération et de dialogue.

M<sup>me</sup> Krista Oinonen, présidente du groupe de rédaction sur la société civile et les institutions nationales des droits de l'homme (CDDH-INST), a rappelé à la Commission, à sa session plénière de mars 2019, que les Principes de Venise apportent une dimension juridique au message politique de la Recommandation.

## **Autres organes et services du Conseil de l'Europe**

### **Groupe ad hoc sur les sports (T-DO HR)**

M. Jan Helgesen, président du conseil scientifique de la Commission, a participé le 19 novembre 2019 à Strasbourg à la deuxième réunion du groupe ad hoc d'experts sur la garantie d'un accès efficace des athlètes à la justice et à un procès équitable (T-DO HR).

### **Division des droits de l'enfant, DG-II**

La Commission, auteur du rapport de 2014 sur la protection des droits de l'enfant, a été représentée aux réunions du groupe de travail inter-secrétariat sur les droits de l'enfant, les 17 janvier 2019 et 4 octobre 2019.

### **Commission pour l'égalité de genre**

La Commission s'est fait représenter le 31 janvier et le 13 juin 2019 à Strasbourg aux réunions de l'équipe chargée de l'approche intégrée de l'égalité (GMT) pour en informer les membres de ses activités en cours et récentes dans le domaine de l'égalité et de son approche intégrée; elle souhaitait aussi contribuer à la réflexion sur un projet de recommandation du Comité des Ministres sur la lutte contre le sexisme et sa prévention et un projet de fiche sur les droits des migrantes, des réfugiées et des femmes et filles demandant l'asile, à soumettre pour adoption à la Commission pour l'égalité de genre. La compilation des avis et rapports de la Commission de Venise sur les systèmes électoraux et la représentation des sexes a été présentée aux participants, de même que la visite d'étude consacrée au mois de juillet à la réforme judiciaire et aux systèmes électoraux, dont l'égalité de genre constituait un aspect.

### **Groupe de travail sur la démocratie électronique (GT-ED)**

La Commission de Venise a participé à la troisième réunion du Groupe de travail sur la démocratie électronique (GT-ED) (Strasbourg, 12-13 septembre 2019).



Commissaire européen chargé de la politique européenne de voisinage et des négociations d'élargissement M. Johannes Hahn, lors de la session plénière d'octobre de la Commission, Venise, octobre 2019

## UNION EUROPÉENNE

La coopération entre la Commission de Venise et l'Union européenne s'est encore développée en 2019. L'Union européenne a continué à inviter ses pays membres et candidats à suivre les recommandations de la Commission de Venise. Les services de la Commission européenne se sont appuyés sur la contribution cohérente et constructive de la Commission de Venise à l'évaluation de réformes complexes dans les pays membres, candidats et candidats potentiels. Les avis de la Commission sur la justice polonaise et la justice hongroise ont été évoqués dans les actions engagées en application de l'article 7 du Traité de l'Union. Comme d'usage, la Commission de Venise a fourni des apports aux efforts que déploie l'UE pour soutenir des réformes dans les pays concernés par l'élargissement. Elle a été associée à des consultations avec les organes de l'UE sur des points concernant des politiques de l'Union et ses relations avec les pays membres, candidats et voisins.

### Conseil de l'Union européenne/ Conseil européen

Le président de la Commission a eu le 11 mars 2019 à Strasbourg un échange de vues avec les membres du Comité politique et de sécurité de l'UE sur les synergies entre la politique extérieure de l'Union et les activités de la Commission de Venise.

Dans leur déclaration conjointe des 17 et 18 juillet 2019, le Canada et l'UE ont confirmé à Montréal leur engagement en faveur de l'action multilatérale, de la démocratie et de l'État de droit. Le Canada a ainsi annoncé qu'il rejoignait la Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe, ce qui aiderait les deux parties à promouvoir de concert les principes de la démocratie, les droits de l'homme et les libertés fondamentales<sup>38</sup>.

38. Canada-EU Summit Joint Declaration, July 2019.

À propos de la Turquie, le Conseil a rappelé dans ses conclusions du 18 juin 2019 sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association les critiques émises par la Commission de Venise sur la dernière révision de la Constitution turque instituant le nouveau système présidentiel<sup>39</sup>.

### Commission européenne

#### Échanges de vues

Le secrétaire de la Commission s'est entretenu le 21 mars 2019 à Strasbourg avec plusieurs membres d'une délégation de la Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) de la Commission européenne, et leur a présenté les avis sur le Kosovo, le Monténégro et la Turquie. La délégation s'est rendue au Conseil de l'Europe dans le cadre de la préparation de son « paquet élargissement » annuel.

Une délégation de l'UE conduite par M. Eamon Gilmore, représentant spécial de l'UE pour les droits de l'homme, a rencontré le 7 mai à Strasbourg le président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio; les discussions ont porté sur des questions intéressantes les deux parties et sur les possibilités de coopération avec la Commission de Venise.

M. Johannes Hahn, Commissaire européen à la politique européenne de voisinage et aux négociations d'élargissement, s'adressant à la session d'octobre 2019 de la Commission de Venise, a indiqué que l'État de droit est au cœur de la politique européenne de voisinage, et rendu hommage à la qualité de la coopération avec la Commission de Venise dans les Balkans occidentaux, les pays du Partenariat oriental et le bassin méditerranéen. Il a donné des exemples de coopérations fructueuses en Albanie, en Macédoine du Nord, en Géorgie, en Arménie et en République de Moldova, particulièrement dans le contexte de l'ouverture des négociations d'adhésion.

39. Élargissement et processus de stabilisation et d'association – Conclusions du Conseil, 18 juin 2019.



Audition conjointe du Parlement européen LIBE/AFET sur « L'état de droit dans le processus d'adhésion », Bruxelles, Mars 2019

Le Commissaire a rappelé que l'UE et la Commission de Venise s'inspirent des mêmes idées et promeuvent les mêmes valeurs. L'UE est fermement décidée à continuer d'investir dans la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. La Commission européenne s'appuie pour cela sur les compétences de La Commission de Venise en matière d'État de droit. Un dispositif de suivi pourrait être nécessaire pour garantir que les législations de qualité sont bien mises en pratique et ne restent pas lettre morte.

L'Ambassadeur Meglena Kuneva, cheffe de la délégation de l'UE auprès du Conseil de l'Europe, a également participé à la session plénière d'octobre 2019 de la Commission. Elle a suggéré que la Liste des critères de l'État de droit donne lieu à la préparation d'un manuel.

M<sup>me</sup> Simona Granata-Menghini, secrétaire adjointe de la Commission, a présenté le 10 septembre 2019 les Principes de Venise à des collègues de la DG-NEAR, de la DG-JUST, de l'EEAS et à des diplomates en poste à Bruxelles – la présentation était organisée par le bureau du Conseil de l'Europe à Bruxelles. En marge de cette rencontre, elle a eu avec les représentants de la DG NEAR et le Service juridique de la Commission européenne des réunions de travail qui ont porté sur les avis de la Commission de Venise sur la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne et la Roumanie, ainsi que sur ses activités récentes dans les pays du Partenariat oriental (Géorgie, République de Moldova et Ukraine), les Balkans et la Turquie.

Des représentants du Service juridique, de la DG Justice, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et du Comité des régions ont pris part aux sessions plénières de la Commission de Venise en 2019.

### Mentions de travaux de la Commission

Dans le sillage du débat public et de la réflexion lancée en avril 2019, la Commission européenne a agi pour renforcer l'État de droit au sein de l'UE, affirmant que c'est et doit rester un objectif essentiel pour tous. Dans une communication publiée le 17 juillet 2019, elle a donc défini des actions concrètes de renforcement des capacités de l'Union à promouvoir et sauvegarder l'État de droit par la promotion d'une culture commune de l'État de droit, la prévention des problèmes liés à l'État de droit et une réponse

efficace. Elle a en particulier créé un cycle de révision de l'État de droit.

La communication du 3 avril 2019 de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil (COM(2019) 163 final) intitulée « Poursuivre le renforcement de l'État de droit au sein de l'Union : état des lieux et prochaines étapes envisageables » cite la **Liste de critères de l'État de droit**.

En décembre 2019, M<sup>me</sup> Věra Jourová, vice-présidente de la Commission, et M. Didier Reynders, commissaire nouvellement élu, ont exhorté **Malte** à mettre promptement en place un calendrier de réformes pour garantir l'indépendance de son système judiciaire, et à consulter la Commission de Venise sur tout projet de législation.

La Commission, soucieuse de relancer la réforme de la justice en **Roumanie**, a suggéré aux autorités de réviser la législation en la matière en tenant pleinement compte des recommandations formulées par la Commission de Venise<sup>40</sup>.

Dans son rapport de 2019 sur la **Macédoine du Nord**, la Commission a évoqué les avis récents de la Commission de Venise (notamment sur le Conseil de la magistrature, l'usage des langues, la loi sur la protection des donneurs d'alerte et d'autres encore)<sup>41</sup>.

Dans son document de travail définitif commun du 11 septembre 2019<sup>42</sup> (rapport sur la mise en œuvre de l'accord d'association sur la **République de Moldova**), la Commission a invité les autorités à suivre les recommandations de la Commission de Venise sur le système électoral et sur la réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public. Lorsqu'elle est allée en République de Moldova en 2019 pour se rendre compte de la mise en œuvre de l'accord d'association UE-République de Moldova, la Haute représentante et Vice-Présidente de la Commission, M<sup>me</sup> Federica Mogherini a rappelé, à propos des élections prochaines, l'importance de la mise en œuvre de toutes les recommandations non encore suivies de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe.

40. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO\\_18\\_636](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_18_636).

41. SWD(2019) 218 final.

42. SWD(2019) 325.

Dans sa déclaration du 19 août 2019 sur la suspension des maires élus dans le sud-est de la **Turquie**, la Commission européenne a appelé les autorités turques à abroger les mesures freinant le fonctionnement de la démocratie locale, conformément aux recommandations de la Commission de Venise et aux engagements pris par la Turquie au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Dans son rapport de 2019 sur le **Kosovo**, la Commission recommande que toute révision de la législation reprenne les recommandations de la Commission de Venise<sup>43</sup>.

Dans son avis de 2019 sur la candidature de la **Bosnie-Herzégovine** à l'Union européenne<sup>44</sup>, la Commission demande aux autorités, comme première condition préalable à l'ouverture des négociations d'adhésion, de « veiller à ce que les élections se déroulent conformément aux normes européennes, en mettant en œuvre les recommandations du BIDDH de l'OSCE et les recommandations pertinentes de la Commission de Venise, en garantissant la transparence du financement des partis politiques et en organisant des élections municipales à Mostar ».

À la septième réunion du groupe de coordination UE-Bélarus, les 24 et 25 avril 2019 à Minsk, l'UE a rappelé au **Bélarus** qu'une ample réforme de sa législation électorale était nécessaire, conformément aux recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise.

## Parlement européen

La coopération s'est intensifiée entre la Commission et plusieurs commissions du Parlement en 2019.

Le président, M. Gianni Buquicchio, et le secrétaire, M. Thomas Markert, de la Commission ont participé le 18 mars 2019 à l'audition publique conjointe sur l'État de droit et la procédure d'adhésion organisée par la commission des affaires étrangères et la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen. Ils se sont entretenus, en marge de cette rencontre, avec les représentants de la Commission européenne sur l'actualité récente dans les États membres de l'UE et les pays voisins.

La Commission a été représentée aux échanges de vues qui ont eu lieu à Bruxelles le 2 décembre 2019 entre les groupes FEMM et LIBE du PE sur l'adhésion de l'UE à la Convention d'Istanbul; cela lui a permis de présenter l'avis qu'elle avait adopté au cours de l'année sur les implications de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)<sup>45</sup>.

43. SWD(2019) 216 final.

44. COM(2019) 261 final.

45. CDL-AD(2019)018.

## Mentions de textes de la Commission de Venise

Dans sa résolution du 12 février 2019 sur la mise en œuvre des dispositions du traité relatives à la citoyenneté de l'Union, le Parlement appelle à nouveau les États membres à mettre en œuvre le code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, notamment à abolir la privation du droit de vote aux élections législatives nationales pour les expatriés<sup>46</sup>.

Et dans sa résolution du 12 février 2019 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le cadre institutionnel de l'Union, le Parlement européen rappelle l'importance de la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise<sup>47</sup>.

La résolution du 16 janvier 2019 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne<sup>48</sup> contient une mention générale des travaux de la Commission.

Le Parlement européen a adopté en 2019 les résolutions suivantes par pays, dans lesquelles il renvoie à des travaux de la Commission de Venise :

- ▶ Azerbaïdjan : Résolution du 17 janvier 2019 sur l'Azerbaïdjan, en particulier le cas de Mehman Huseynov (2019/2511(RSP))
- ▶ Bosnie-Herzégovine : Résolution du 13 février 2019 sur le rapport 2018 de la Commission concernant la Bosnie-Herzégovine (2018/2148(INI))
- ▶ Kazakhstan : Résolution du Parlement européen du 14 mars 2019 sur la situation des droits de l'homme au Kazakhstan (2019/2610(RSP))
- ▶ République de Moldova : Résolution du 14 novembre 2018 sur la mise en œuvre de l'accord d'association de l'UE avec la Moldavie (2017/2281(INI))
- ▶ Russie : Résolution du 18 juillet 2019 sur la Russie, et notamment la situation des militants écologistes et des prisonniers politiques ukrainiens (2019/2734(RSP))
- ▶ Turquie
  - Résolution du 19 septembre 2019 sur la situation en Turquie, notamment le limogeage de maires élus (2019/2821(RSP))
  - Résolution du 27 octobre 2016 sur la situation des journalistes en Turquie (2016/2935(RSP))

46. Résolution du Parlement européen du 12 février 2019 sur la mise en œuvre des dispositions du traité relatives à la citoyenneté de l'Union (2018/2111(INI)).

47. Résolution du Parlement européen du 12 février 2019 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le cadre institutionnel de l'Union (2017/2089(INI)).

48. Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2019 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2017 (2018/2103(INI)).

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

La Commission de Venise a poursuivi en 2019 ses coopérations avec plusieurs pays dans le cadre de projets conjoints :

- ▶ « Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie » ;
- ▶ « Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme dans le sud de la Méditerranée » (partie du programme Sud III) ;
- ▶ « Partenariat pour une bonne gouvernance » (II) ;
- ▶ « Soutien au renforcement de la démocratie par la réforme électorale en République kirghize » ;
- ▶ « Soutien aux réformes de la législation et de la pratique électorales et instruments et mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme dans les pays d'Amérique latine, d'Asie centrale et en Mongolie ».

### « 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 des activités du Conseil de l'Europe en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, au Monténégro, en Serbie, en Macédoine du Nord et au Kosovo. Il englobe le mécanisme de coordination des services d'experts du Conseil de l'Europe, qui permet à ce dernier en général, et à la Commission de Venise en particulier, d'offrir des compétences aux pays bénéficiaires de la Facilité en réponse à leurs demandes d'analyses législatives et de conseils sur leurs politiques. Les avis émis en 2019 par la Commission sur des textes législatifs d'Albanie, de Macédoine du Nord, de Bosnie-Herzégovine et du Kosovo étaient financés par ce programme.

Ce programme a également financé l'assistance technique de la Commission de Venise aux membres de la commission parlementaire du Parlement monténégrin sur la réforme électorale et la réforme de la justice.

#### *Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme dans le sud de la Méditerranée (partie du programme Sud III)*

Lancé en 2012 et reconduit en 2015 et 2017, le programme Sud est une action stratégique de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe qui vise à soutenir les réformes démocratiques dans les pays du sud de la Méditerranée à la demande des partenaires de la région. Avec des activités allant du conseil législatif au renforcement des capacités institutionnelles par des réseaux et des échanges entre pairs, le programme

Sud a notamment pour but de 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. Pour de plus amples informations, se reporter au chapitre V.

La Commission de Venise a activement coopéré en 2019 avec des pays du sud de la Méditerranée sur des questions liées à la gouvernance démocratique et aux droits de l'homme. Comme les années précédentes, les séminaires du campus UniDem Med ont donné l'occasion à des représentants des administrations publiques d'Algérie, de Jordanie, du Liban, du Maroc, de Palestine et de Tunisie d'échanger sur des questions liées à l'amélioration de la capacité des administrations nationales de se référer aux normes internationales et de les utiliser.

Grâce aux contacts noués à la faveur des séminaires du Campus UniDem Med, deux pays (la Jordanie et la Palestine) ont pour la première fois coordonné une rencontre qui a débouché sur un accord de coopération bilatérale sur des questions touchant à la réforme de l'administration publique.

Pour de plus amples informations sur ces activités, se reporter au chapitre V.

#### *« Partenariat pour une bonne gouvernance » II*

Le Partenariat pour une bonne gouvernance (PGG) Il est un programme régional pour les pays du Partenariat oriental (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, République de Moldova, Ukraine et Bélarus) ; il couvre la période 2019-2021.

Il s'articule autour d'activités d'appui à l'alignement des législations et pratiques nationales sur les normes européennes, selon les besoins de chaque pays du Partenariat, dans le domaine de la justice et de la lutte contre la corruption et la discrimination, dans le but d'accroître la stabilité et la résilience de la région. Les activités réalisées au titre de l'actuel PGG prennent le relais de l'assistance technique fournie aux membres du Partenariat oriental au cours de la première phase du programme (2015-2018).

Le PGG inclut le Mécanisme de réaction rapide, qui permet à la Commission de Venise de fournir des conseils juridiques sur mesure en réponse à des demandes d'analyses et d'assistance législatives émanant des pays concernés ou de la Commission européenne. Il couvre tous les domaines relevant des compétences de la Commission de Venise. Il a financé tous les avis qu'a adoptés cette dernière en 2019 sur la législation d'Arménie, de Géorgie et de la République de Moldova et un avis sur l'Ukraine.

**« Soutien au renforcement de la démocratie par la réforme électorale en République kirghize »**

La Commission de Venise a clos en 2019 le projet de soutien au renforcement de la démocratie par la réforme électorale en République kirghize, financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

Ce projet s'est étalé du 1er janvier 2017 au 31 juillet 2019 ; il avait pour but général d'aider les autorités kirghizes à réformer la législation et les pratiques électorales du pays pour les aligner sur les normes européennes et internationales en la matière. La Commission de Venise a adopté une approche inclusive, tablant sur la coopération avec les autorités nationales, tels la commission électorale centrale, le service d'enregistrement de l'État, le Parlement, le groupe de travail présidentiel sur l'amélioration de la législation électorale, le groupe de travail sur le suivi de la réforme de la justice, la Cour suprême et le ministère des Affaires étrangères. Le projet a aussi donné lieu à un dialogue constructif avec la société civile, des ONG et les médias, dont la participation était indispensable à la transparence et à la redevabilité des processus électoraux nationaux.

La définition d'une ample stratégie de réforme démocratique et électorale constituait l'une des priorités de cette action et un important indicateur dans le projet de la Commission de Venise et la convention d'assistance budgétaire signée par l'UE avec la République kirghize. Le projet a aidé les autorités nationales à préparer la stratégie et son plan d'action, adoptés au mois d'août 2018, et à identifier les lacunes juridiques par la préparation d'observations et de recommandations d'experts sur les trois séries de projets de textes sur la législation électorale.

Pour rendre le processus électoral plus inclusif par l'exactitude des listes électorales, le projet a aidé le service d'enregistrement de l'État à préparer des rapports annuels présentant des analyses et des statistiques sur les listes électorales. Il a aussi contribué à renforcer les capacités de la CEC et du Service d'enregistrement en assurant plusieurs formations sur la législation électorale, en transmettant des compétences d'analyse et en organisant trois voyages d'étude pour des échanges d'expériences avec les administrations publiques correspondantes d'autres membres du Conseil de l'Europe.

La Commission a préparé et publié une étude des pratiques judiciaires dans le domaine du règlement des contentieux électoraux en République kirghize, en étroite liaison avec la Cour suprême. Ce projet a organisé une série d'activités de sensibilisation des autorités nationales et des ONG à l'importance de la création d'une autorité indépendante de contrôle de la protection des données, et aux avantages de l'application des normes européennes dans le domaine de la protection des données. Il a également assuré le

renforcement des capacités des grandes parties prenantes électorales. Pour de plus amples informations, se reporter au chapitre V.

***Soutien aux réformes de la législation et des pratiques électorales et instruments et mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme dans les pays d'Amérique latine, d'Asie centrale et en Mongolie***

Ce projet, financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, a démarré en mai 2019. Il a pour but général d'aider les autorités nationales des pays d'Amérique latine et d'Asie centrale à améliorer leurs pratiques et leurs systèmes électoraux, à réformer leurs législations et leurs constitutions et à promouvoir l'État de droit et des mécanismes de protection des droits de l'homme, comme le demandent les normes européennes et internationales en la matière.

Le projet a contribué au développement de la coopération avec la Cour constitutionnelle de **Mongolie**. Au cours des échanges de vues qui ont eu lieu à la session plénière d'octobre 2019 de la Commission de Venise, le Président de la Cour constitutionnelle a rendu hommage à la qualité des échanges entre la Cour et la Commission, et indiqué que son pays souhaiterait intensifier cette coopération, dans la perspective de devenir membre de plein exercice.

La Commission a adopté en 2019 un avis sur l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur une révision de la Constitution, à la suite d'une demande transmise par le Président du Congrès de la République du **Pérou** en août 2019. Cet avis a été bien reçu par les autorités péruviennes, qui ont manifesté l'intention de poursuivre la discussion à ce sujet après les élections de janvier 2020, et de coopérer sur les questions liées à des modifications possibles de la Constitution et de la législation de leur pays.

Dans le sillage du séminaire international sur les bonnes pratiques en matière électorale qui a eu lieu à Buenos Aires (**Argentine**) en mai 2019, les représentants de la Chambre électorale nationale ont indiqué qu'ils souhaitaient coopérer avec la Commission de Venise sur les questions électorales après les élections législatives d'octobre 2019. L'Argentine a depuis 1995 le statut d'observateur à la Commission de Venise, et le projet contribuera certainement au resserrement de la coopération avec les autorités argentines sur l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme.

Au **Mexique**, le projet a permis à un représentant de la Commission de Venise de participer à Mexico à la troisième assemblée plénière du Réseau mondial de justice électorale. Il a par ailleurs accru le rôle de la Commission en matière électorale au Mexique, et visiblement marqué les réformes de la législation et des pratiques électorales mexicaines.



Un représentant de la Commission de Venise a participé à **Panama** à la XIV<sup>e</sup> réunion interaméricaine des administrations électorales, faisant ainsi mieux connaître aux participants les normes et principes électoraux internationaux ainsi que les bonnes pratiques électorales. Cette activité a ouvert la voie à l'intensification de la coopération avec les autorités du pays.

La publication en espagnol des Principes pour la protection et la promotion de l'institution du médiateur (Principes de Venise), l'un des documents normatifs de la Commission, a contribué à renforcer les capacités institutionnelles des structures de protection des droits de l'homme et à faciliter la coopération horizontale dans les pays ibéro-américains.

### **Comité européen des régions**

Un représentant de la Commission de Venise s'est entretenu le 10 septembre 2019 à Strasbourg avec M. Franco Iacop (IT/PES), rapporteur sur la communication concernant le renforcement de l'État de droit, nommé par la commission de la citoyenneté, de la gouvernance, des affaires institutionnelles et extérieures (CIVEX) du Comité des régions.

Des représentants du Comité assistent régulièrement aux sessions plénières de la Commission.

### **Participation aux rencontres organisées par l'UE**

La Commission de Venise a participé en 2019 aux rencontres ci-dessous organisées par des structures de l'UE:

- ▶ 11 février 2019, Bruxelles – la réunion sur la lutte contre la manipulation en ligne et l'utilisation abusive de données à caractère personnel lors de campagnes politiques, organisée par le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD);
- ▶ 11 avril 2019, Sarajevo – l'atelier sur le contrôle judiciaire des décisions du Conseil supérieur des juges et des procureurs en matière de nomination et d'évaluation, organisé et financé par l'UE TAIEX (l'instrument d'assistance technique et d'échange d'informations de la Commission européenne) en coopération avec le Conseil supérieur des juges et des procureurs du pays;
- ▶ 18 novembre 2019, Skopje – la conférence ministérielle UE-Balkans occidentaux sur la justice et les affaires intérieures.

La Commission de Venise a participé en 2019 aux rencontres ci-dessous concernant l'UE:

- ▶ 22 février 2019, Bruxelles – conférence du Centre for European Policy Studies (CEPS) Ideas Lab, « le choix de l'Europe »;

- ▶ 5 juillet 2019, Bruxelles – la conférence internationale sur la démocratie et l'État de droit dans l'UE organisée par RECONNECT (un projet de recherche sur le thème « réconcilier l'Europe avec ses citoyens par la démocratie et l'État de droit »); M<sup>me</sup> Bilkova, vice-présidente de la Commission de Venise, a participé à la table ronde sur l'État de droit dans l'Union européenne.

### **OSCE**

La Commission de Venise a continué en 2019 à coopérer avec l'OSCE dans le domaine de la protection des droits fondamentaux, des élections et des partis politiques.

Comme de coutume, les représentants de l'OSCE/BIDDH participent aux sessions plénières de la Commission. Cette dernière a été représentée à Vienne, le 15 juillet, à la réunion de 2019 sur la dimension humaine.

### **OSCE/BIDDH**

La Commission se félicite de sa coopération de longue date et de son alliance stratégique avec l'OSCE/BIDDH. Le rapprochement a débuté dans le domaine électoral, au début des années 1990, à la création du BIDDH. Il s'agissait et s'agit toujours surtout de faire échec aux tentatives d'élection du for le plus accommodant, mais aussi de parler d'une même voix. Le BIDDH et la Commission de Venise mettent depuis en commun leurs compétences pour préparer des avis conjoints – sur des questions électorales depuis 2002, et depuis 2005 sur d'autres questions aussi, comme la liberté de réunion pacifique et d'association, la réglementation des partis politiques et la liberté de religion.

### **Échange de vues avec la directrice de l'OSCE/BIDDH, juin 2019, Venise**

M<sup>me</sup> Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, directrice du Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH), a pris la parole en juin 2019 devant la session plénière de la Commission; elle a rappelé que dans le Document de Copenhague de 1990, les États participant à la CSCE reconnaissaient « l'importance de l'expérience du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales »; à Prague, en 1992, ils avaient en outre demandé au BIDDH « de collaborer étroitement avec les autres institutions qui sont actives dans le domaine du développement d'institutions démocratiques et des droits de l'homme, en particulier le Conseil de l'Europe et la Commission européenne pour la démocratie par le droit ». M<sup>me</sup> Sólrún Gísladóttir a souligné qu'il était indispensable, au vu du difficile climat politique actuel, de nouer des coopérations stratégiques et de parler d'une seule voix pour défendre



14<sup>e</sup> réunion annuelle de mise en œuvre de l'OSCE/BIDDH de la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections, Varsovie, novembre 2019

l'État de droit et les élections démocratiques, et réserver un espace de fonctionnement à une société civile dynamique. La présence d'une législation de qualité, compatible avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme et les engagements contractés devant l'OSCE, sont en particulier indispensables à l'authentique réalisation des droits de l'homme au niveau national.

### **Protection des droits fondamentaux**

L'avis sur le cadre juridique régissant la liberté de réunion pacifique en Bosnie-Herzégovine<sup>49</sup> a été préparé conjointement par les deux organisations en 2019. Pour plus ample information, se reporter au chapitre II.

### **Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique (troisième édition) (CDL-AD (2019)017)**

La Commission et l'OSCE/BIDDH ont mené à bien en 2019 l'actualisation des Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, adoptées en 2010. Cette troisième édition couvre de nombreux aspects importants de ce droit garanti à l'article 11 de la CEDH, comme les rassemblements et technologies nouvelles, les obligations fondamentales des États, la notification et la bonne administration des rassemblements publics, les restrictions imposées aux rassemblements publics et le maintien de l'ordre, les rôles et droits des tierces parties au cours des rassemblements, l'arrestation et la détention de participants, les sanctions imposées à l'issue d'un rassemblement, la responsabilité des autorités publiques et les recours en justice. Pour plus ample information, se reporter au chapitre II.

49. CDL-AD(2019)026.

### **Séminaires et conférences**

Un représentant de la Commission a participé le 25 mars 2019 à Varsovie à la 4<sup>e</sup> table ronde du BIDDH sur la justice.

### **Élections, référendums et partis politiques**

M<sup>me</sup> Aida Kasymaliev, vice-présidente du Jogorku Kenesh de la République kirghize, a écrit le 25 décembre 2019 au Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE pour demander un avis sur le projet de loi portant modification de certains textes législatifs concernant la répression des infractions à la législation électorale. Le BIDDH et la Commission de Venise ont confirmé dans leur lettre du 30 janvier 2020 qu'ils étaient prêts à émettre un avis juridique conjoint sur ce texte. Cet avis sera préparé et adopté en 2020.

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

La Commission et l'OSCE/BIDDH ont continué en 2019 à travailler à la révision de leurs lignes directrices conjointes. Des représentants de la Commission ont participé le 12 janvier 2019 à la réunion annuelle du groupe restreint d'experts sur les partis politiques, organisée par le BIDDH à Varsovie. Le principal point abordé a été l'actualisation des lignes directrices du BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques. Ce travail a bien progressé au cours de l'année. Il est prévu de terminer la révision et d'adopter la nouvelle édition des Lignes directrices en 2020.

## Séminaires et conférences :

La Commission a aussi participé aux rencontres suivantes du BIDDH :

- ▶ conférence sur les systèmes électoraux (Tirana, 25 septembre 2019) ;
- ▶ séminaire de l'OSCE/BIDDH sur l'observation des élections et les contentieux électoraux (Vienne, 1<sup>er</sup> octobre 2019) ;
- ▶ 14<sup>e</sup> réunion annuelle sur la mise en œuvre de la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections (Varsovie, 20 et 21 novembre 2019).

Le BIDDH a en outre participé à la 16<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales, consacrée au règlement des contentieux électoraux (Bratislava, 27 et 28 juin 2019), et organisée par la Commission.

## NATIONS UNIES

### Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats

Le secrétaire de la Commission, M. Thomas Markert, a assisté à la conférence sur « les défis contemporains de l'indépendance des juges et des avocats dans une perspective mondiale », qui a eu lieu du 9 au 11 avril 2019 à New York. La rencontre avait été organisée par la Fondation Konrad Adenauer, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, M. Diego Garcia-Sayan, et le Barreau de la ville de New York. Elle avait pour but d'évaluer les défis et les menaces auxquels se heurtent les principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés en 1985.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies, M. Diego Garcia-Sayan, a évoqué la Commission dans sa déclaration d'avril 2019 sur la législation hongroise relative aux tribunaux administratifs<sup>50</sup>.

La Commission de Venise a contribué au rapport thématique destiné au Conseil des droits de l'homme sur l'exercice du droit à la liberté d'expression, à la liberté d'association, à la liberté de réunion pacifique et aux libertés politiques des juges et procureurs, préparé par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats.

### Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)

La Commission contribue toujours régulièrement aux rapports sur la situation des droits de l'homme dans les États membres, que demande le Haut-Commissariat

50. Note d'information "Hungary: more needs to be done to bring legislation on administrative courts in line with international standards, UN Expert says", avril 2019.

des Nations Unies aux droits de l'homme en prévision des sessions régulières de l'Examen périodique universel. Des informations sur les avis de la Commission relatifs à l'Arménie, à la Bosnie-Herzégovine, à la Bulgarie, à l'Italie, à l'Espagne et à la Turquie ont ainsi été fournies aux sessions 34 à 36 en 2019.

### Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

La Commission de Venise et le PNUD ont coorganisé en 2019 avec la Commission électorale indépendante de Jordanie la 3<sup>e</sup> assemblée générale et une conférence sur les mécanismes de plainte et de recours électoraux dans la région arabe. Cette activité, initialement prévue en novembre 2018, avait été reportée à février 2019 à la demande du conseil d'administration du PNUD.

### Mise en œuvre de l'objectif de développement durable 16

Un représentant de la Commission a présenté la Liste des critères de l'État de droit à la réunion des Nations Unies sur la mise en œuvre de l'ODD 16 (paix, justice, droits, institutions) organisée avec le Département des affaires économiques et sociales et l'Organisation internationale de droit du développement (OIDD) du 27 au 29 mai à Rome. La conférence a été un moment de réflexion et d'approfondissement sur les difficultés et les possibilités de réalisation de l'ODD 16, trait d'union essentiel entre paix, droits et développement, et qui, dans certaines cibles et indicateurs<sup>51</sup>, couvre notamment le respect des droits de l'homme, la gouvernance inclusive, l'accès à la justice et le renforcement de l'État de droit, la lutte contre la corruption et le crime organisé, la lutte contre la violence sous toutes ses formes, la transparence des institutions. Les résultats de la rencontre ont fait l'objet d'une synthèse qui sera soumise au Forum politique de haut niveau des Nations Unies.

### Coopération avec d'autres organisations internationales

#### Associations de cours constitutionnelles

La Commission a coopéré en 2019 avec les organisations internationales ci-après, dont les activités touchent à la justice constitutionnelle :

- ▶ Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes de l'Asie (AAC) ;
- ▶ Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF) ;
- ▶ Association de justice constitutionnelle des pays des régions de la Baltique et de la mer Noire (BBCJ) ;

51. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>.



3<sup>e</sup> Assemblée générale des organes de gestion électorale arabes et conférence internationale sur les plaintes et appels électoraux, Sweimeh, février 2019

- ▶ Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie (CCCOCND);
- ▶ Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CCJA);
- ▶ Conférence des cours constitutionnelles européennes (CECC);
- ▶ Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle (CIJC);
- ▶ Conférence des cours constitutionnelles de langue portugaise (CJCLP);
- ▶ Forum des présidents des cours constitutionnelles d'Afrique australe (SACJF);
- ▶ Union des cours et des conseils constitutionnels arabes (UACCC).

Pour de plus amples informations sur la coopération avec ces organisations, se reporter au chapitre III.

### **Organisation des administrations électorales des pays arabes**

La Commission de Venise, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Haute commission électorale indépendante de Jordanie ont contribué à l'organisation de la troisième assemblée générale des administrations électorales des pays arabes. La rencontre, qui s'est déroulée à Sweimeh (Jordanie) du 3 au 5 février 2019, a été suivie d'une conférence internationale sur le règlement des contentieux électoraux. Pour de plus amples information, se reporter au chapitre V.

### **Association des administrateurs européens d'élections (ACEEEO)**

La Commission de Venise a participé les 25 et 26 septembre 2019 à Ljubljana à la 28<sup>e</sup> conférence annuelle de l'Association des administrateurs européens d'élections (ACEEEO), qui a porté sur la protection judiciaire des droits électoraux et la transparence des élections. Le représentant de la Commission a parlé à la première séance plénière de l'approche comparée du règlement des contentieux électoraux.

### **Commission internationale de juristes (ICJ)**

Dans son rapport sur la situation de la justice moldave, l'ICJ a cité le document de la Commission à ce sujet<sup>52</sup>.

### **Institut national électoral du Mexique (INE)**

Un accord de coopération a été conclu et signé en 2019 entre la Commission de Venise et l'Institut national électoral du Mexique. Les deux organismes coopèrent depuis 2005 pour promouvoir les normes et les bonnes pratiques internationales dans le domaine de la législation et des pratiques électorales. M. Lorenzo Cordova Vianello, le président de l'INE, et M. Gianni Buquicchio, le président de la Commission de Venise, ont signé à la session plénière de mars 2019 de la Commission de Venise un protocole d'accord dans lequel les deux parties se déclarent disposées et prêtes à développer encore les plates-formes internationales visant à promouvoir les normes internationales dans le domaine électoral.

### **Organisation des États américains (OEA)**

La coopération a encore été fructueuse avec l'OEA en 2019. La Commission a adopté le Rapport sur la limitation des mandats – Partie II (parlementaires) et Partie III (représentants élus à l'échelon infranational et local et responsables de l'exécutif élus au niveau infranational ou local)<sup>53</sup>, demandé par le Secrétaire général de l'OEA en 2017. Outre les participations réciproques de leurs représentants à leurs rencontres multilatérales respectives, les deux organisations ont préparé un accord de coopération, afin d'identifier clairement leurs domaines d'action communs. Le document devrait être signé au début de l'année 2020.

La Commission de Venise a en outre participé à la 14<sup>e</sup> réunion interaméricaine des autorités électorales (RAE) organisée par le Tribunal électoral du Panama et le Département de la coopération électorale et de l'observation des élections de l'OEA les 13 et 14 novembre 2019 à Panama. Un représentant de la Commission a pris la parole sur les bonnes pratiques dans les réformes électorales.

52. « Seule une coquille vide – La promesse non tenue d'un pouvoir judiciaire indépendant en Moldavie – Un rapport de mission », mars 2019.

53. CDL-AD(2019)007.



Réunion de travail à la Scuola Grande di San Giovanni Evangelista, Session plénière de mars, Venise, mars 2019

## 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 européen<sup>54</sup>. La Commission tient quatre sessions plénières par an, à Venise. 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 2019, elle comptait 62 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 aux Etats membres dans les réformes constitutionnelles et législatives

Le premier rôle de la Commission est d'offrir une **assistance constitutionnelle** aux Etats, avant tout - mais non exclusivement - à ceux qui participent à ses travaux<sup>55</sup>. Cette assistance prend la forme d'avis, élaborés

par la Commission à la demande non seulement des Etats, mais aussi des organes du Conseil de l'Europe, en l'occurrence l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et le Secrétaire Général, ainsi que d'autres organisations ou entités internationales participant à ses activités. Les avis portent sur des projets de constitutions, d'amendements constitutionnels ou d'autres textes législatifs dans le domaine du droit constitutionnel. La Commission a apporté des contributions décisives 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 une 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.

54. 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.

55. 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 faisant la demande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

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 mieux comprendre les buts visés par le texte juridique en question, le contexte politique et juridique et les problèmes qui se posent. Elle analyse ensuite d'une part la compatibilité du texte avec les normes applicables, et d'autre part sa viabilité et ses perspectives de bonne application. Ce faisant, elle tient compte des particularités et des besoins spécifiques du pays en question.

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

Les avis de la Commission de Venise sur des pays spécifiques couvrent un large éventail de sujets. La Commission est souvent invitée à examiner le système de freins et contrepoids, les relations entre les différentes branches du pouvoir et l'organisation territoriale des États. Au cours des dernières années, elle a donné des conseils sur des réformes constitutionnelles globales dans plusieurs pays, qui ont changé la façon dont les institutions démocratiques sont formées et fonctionnent. Certains de ses avis portent sur des questions de droit international public. Un autre domaine dans lequel l'avis de la Commission de Venise est sollicité est celui des dispositions constitutionnelles et juridiques relatives aux droits et libertés fondamentaux, en particulier la liberté d'expression, la liberté de réunion et la liberté de religion. La Commission est souvent confrontée à la législation relative aux minorités nationales et aux langues minoritaires, à la lutte contre la discrimination, aux pouvoirs des services répressifs et de sécurité. En plus d'examiner les dispositions de fond régissant la question des droits fondamentaux, la Commission traite également avec les organismes de réglementation dans ce domaine, leur composition, leurs pouvoirs et leurs procédures. L'organisation des organes de la justice constitutionnelle et leur fonctionnement sont au cœur de certains avis de la Commission. 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.

La Commission coopère aussi avec les **médiateurs**. 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. En 2019, la Commission a adopté les Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur (« les Principes de Venise »), qui ont été entérinés par les trois organes statutaires du Conseil de l'Europe.

## 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 cours 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**. Cet organe est composé 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 francophones, le Forum des juges en chef de l'Afrique australe, l'Association eurasiennne des organes de contrôle constitutionnel, 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<sup>e</sup> Congrès co-organisé avec la Cour constitutionnelle de la République de Corée à Séoul de 28 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2014, environ 90 cours ont examiné les défis de l'intégration sociale pour la justice constitutionnelle. Lors du 4<sup>e</sup> 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 91 cours.

A la fin de 2019, 116<sup>56</sup> 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, désormais devenu électronique, où sont résumées en anglais et en français les plus importantes décisions sur une période de quatre mois. Le Bulletin a aussi un équivalent, la **base de données CODICES**, qui contient en sus plus de 10 000 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 régissent<sup>57</sup>. Ces publications se sont révélées décisives pour l'enrichissement mutuel des jurisprudences constitutionnelles.

A la demande d'une cour constitutionnelle ou de la Cour européenne de droits de l'homme, la Commission peut également délivrer des **mémoires amicus curiae**, non sur la constitutionnalité du texte concerné, mais sur des questions de droit constitutionnel comparé et de droit international.

Le dernier volet d'activité de la Commission en matière de justice constitutionnelle est le soutien qu'elle apporte aux cours constitutionnelles et aux juridictions équivalentes lorsque celles-ci sont soumises à des pressions indues de la part d'autres autorités de l'État. La Commission a réussi, à plusieurs reprises, à contribuer au maintien de juridictions menacées de dissolution. Il convient également de souligner d'une manière générale, qu'en facilitant le recours au soutien de l'accès à la jurisprudence étrangère, le cas échéant, le e-bulletin et la base de données CODICES contribuent également à renforcer l'autorité judiciaire.

Enfin, la Commission organise des séminaires et conférences en coopération avec les cours constitutionnelles et les juridictions équivalentes et met à leur disposition un Forum Internet qui leur est disponible exclusivement, le « Forum de Venise classique », à travers lequel elles peuvent échanger rapidement des informations sur les affaires en instance.

## Élections et référendums

Des élections et référendums conformes aux normes internationales sont de la plus haute importance pour toute société démocratique. Aussi s'agit-il du troisième grand domaine d'activité de la Commission. Depuis sa création, si l'on excepte l'observation des élections, la Commission de Venise est l'organisme de référence du Conseil de l'Europe en matière électorale.

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

En 2002, le Conseil des élections démocratiques a été créé, à la demande de l'Assemblée parlementaire. Il s'agit d'un organe subordonné à la Commission de Venise composé de membres de la Commission, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Le Conseil des élections démocratiques comprend également un observateur de l'OSCE/BIDDH. Afin de garantir la stabilité du droit électoral et de favoriser ainsi la construction du patrimoine électoral européen, la Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques ont développé les principes du patrimoine électoral européen, en particulier en élaborant le **Code de bonne conduite en matière électorale** (2002), document de référence du Conseil de l'Europe dans ce domaine, le **Code de bonne conduite en matière référendaire** (2007)<sup>58</sup>, les **lignes directrices sur le statut international des observateurs d'élections** (2009) et, dans le domaine des partis

56. Au 31 décembre 2019. La Somalie est devenue le 117<sup>e</sup> membre le 3 janvier 2020.

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

58. 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.



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 représentation des femmes en politique ainsi que répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux ainsi que les technologies numériques et les élections. 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 plus que 130 avis sur le **droit et la pratique nationale 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 16<sup>e</sup> conférence s'est tenue à Bratislava en 2019); 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 régulière.

La Commission organise aussi des **séminaires scientifiques**, en particulier elle co-organise avec l'Autorité permanent électoral de la Roumaine les entretiens scientifiques des experts électoraux; la première édition en 2016 traitait du thème « le droit électoral et les nouvelles technologies » tandis que la deuxième édition en 2018 a examiné le thème « Le suffrage égal ». Elle est responsable des ateliers de formation à l'intention des commissions électorales centrales et des juges en matière de contentieux électoral et d'autres questions juridiques, ainsi que pour l'assistance au long terme à ces commissions. La Commission fournit également une assistance

juridique aux missions d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire.

Le Conseil des élections démocratiques a créé la base de données VOTA<sup>59</sup>, qui réunit entre autres les législations électorales des Etats membres. Cette base est dorénavant gérée conjointement par la Commission de Venise et le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération du Mexique (*Tribunal electoral del poder judicial de la Federación, TEPJF*). La base de données a été complètement mise à jour en 2018.

### Études 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. Avec son rapport sur l'indépendance du système judiciaire (Partie I – Indépendance des juges et Partie II – le ministère public, la Commission a produit un texte de référence, qu'elle utilise dans ses avis sur des pays spécifiques.

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. Un autre exemple de rapport général sont les Paramètres sur les relations entre la majorité parlementaire et l'opposition. Le Comité des Ministres a entériné ces documents et a appelé les Etats membres à les utiliser et à les diffuser largement.

Ces études peuvent, le cas échéant, aboutir à l'élaboration de lignes directrices et de projets d'accords internationaux. Auparavant, elles étaient précédées ou suivies de conférences scientifiques dans le cadre des Universités pour la démocratie (UniDem), dont les actes étaient publiés par la suite dans la collection « **Science et technique de la démocratie** »<sup>60</sup>.

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

60. Voir l'Annexe V.

## 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 reçu 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. Dans le cadre de ces projets, a coopéré avec les autorités des États d'Asie centrale sur des sujets tels que la justice constitutionnelle, la réforme de la législation et la pratique électorales 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 2019 la Commission de Venise a poursuivi des échanges 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 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. Ce projet a été l'occasion d'organiser des échanges sur des projets de législation dans le domaine électoral en 2019. En 2020, la Commission entamera la mise en œuvre d'un nouveau projet régional dans la région qui permettra d'intensifier la coopération dans plusieurs domaines avec ses partenaires en Asie centrale.

La Commission coopère activement avec **les pays de la Méditerranée du Sud**. Elle a établi de bons contacts avec les pays arabes après qu'il est devenu un accord

élargi 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. Des projets réussis dans ces pays ont permis d'établir et de développer un dialogue avec d'autres pays de la région tels que l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban 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. En 2015, la Commission a lancé le programme UniDem-Med et aidé à la création de la Conférence des organes arabes de gestion des élections. Depuis 2019, la Commission est activement impliquée dans les projets d'assistance à la Tunisie axés sur les organes indépendants et la réforme du système judiciaire. Les autorités de l'Algérie, de l'Égypte, du Liban et de la Palestine<sup>61</sup> ont participé activement à différentes activités multilatérales organisées par 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*) ainsi qu'avec l'Institut national électoral du Mexique (INE). Depuis 2017 la Commission coopère activement avec l'Organisation des Etats américains (OAS). En 2019, la Commission a co-organisé des activités dans le domaine électoral en Argentine et au Mexique et a préparé un avis sur la question de la confiance à la demande des autorités péruviennes.

61. 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.

# COMMISSION DE VENISE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## CHIFFRES CLÉS



### CRÉATION



10 MAI 1990

par

18



États membres du Conseil de l'Europe

### À CE JOUR

62 ÉTATS MEMBRES

DONT  
15 NON MEMBRES  
du Conseil de  
l'Europe



4 pays  
observateurs  
et  
1 membre  
associé

+ 2 pays avec un statut spécial  
de coopération

+ 9 pays bénéficiaires de  
programmes de coopération



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

### PUBLICATION



900  
AVIS ET ÉTUDES

### ORGANISATION



100  
CONFÉRENCES  
INTERNATIONALES

### FORMATION



- droits de l'homme
- État de droit
- bonne gouvernance
- administration et justice électorales

### CONFÉRENCE MONDIALE SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE\*



\* DEPUIS 2009

COURS  
116  
MEMBRES

NUMERO DE ARRÊTS  
DANS LA BASE  
DE DONNÉES CODICES  
PLUS DE  
10,000

### COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME (CEDH)

références dans

200 ARRÊTS  
ET DÉCISIONS\*

\* Depuis 2001



demandes de

7 MÉMOIRES  
d'amicus curiae\*\*

\*\* Depuis 2005

### EN 2019

### AVIS/ÉTUDES

La Commission de  
Venise a adopté

34

TEXTES

6 TEXTES sur des réformes et  
révisions constitutionnelles  
concernant

- Albanie
- Arménie
- Luxembourg
- Republique de Moldova
- Pérou

9 TEXTES  
à caractère général

18 AVIS  
sur des (projets de)  
textes législatifs  
et autres questions juridiques

5 y compris  
MÉMOIRES  
D'AMICUS CURIAE

### ÉVÉNEMENTS/ CONFÉRENCES

Elle a organisé / coorganisé

17 ÉVÉNEMENTS

et participé à plus de

100 AUTRES  
ACTIVITÉS



[ dont 5 missions  
d'observation d'élections ]

Elle a publié

3 NUMÉROS

du Bulletin  
de jurisprudence  
constitutionnelle

et répondu à

27 DEMANDES

des cours  
constitutionnelles  
sur le **VENICE FORUM**

### JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

NUMERO DE ARRÊTS AJOUTES  
A LA BASE DE DONNÉES DE DROIT  
CONSTITUTIONNEL CODICES



WWW.CODICES.COE.INT

345

## ANNEXE II

# LISTE DES PAYS MEMBRES

---

### Membres

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)

**Canada (12.06.2019)**

**Chili (01.10.2005)**

Chypre (10.05.1990)

**Costa Rica (06.07.2016)**

Croatie (01.01.1997)

Danemark (10.05.1990)

Espagne (10.05.1990)

Estonie (03.04.1995)

Fédération de Russie (01.01.2002)

Finlande (10.05.1990)

France (10.05.1990)

Géorgie (01.10.1999)

Grèce (10.05.1990)

Hongrie (28.11.1990)

Islande (05.07.1993)

Irlande (10.05.1990)

**Israël (01.05.2008)**

Italie (10.05.1990)

**Kazakhstan (09.11.2011)**

**République de Corée (01.06.2006)**

**Kosovo (12.09.2014)**

**Kirghizistan (01.01.2004)**

Lettonie (11.09.1995)

Liechtenstein (26.08.1991)

Lituanie (27.04.1994)

Luxembourg (10.05.1990)

Macédoine du Nord (19.02.1996)

Malte (10.05.1990)

**Maroc (01.06.2007)**

**Mexique (03.02.2010)**

Moldova (25.06.1996)

Monaco (05.10.2004)

Monténégro (20.06.2006)

Norvège (10.05.1990)

Pays-Bas (01.08.1992)

**Pérou (11.02.2009)**

Pologne (30.04.1992)

Portugal (10.05.1990)

République tchèque (01.11.1994)

Roumanie (26.05.1994)

Royaume-Uni (01.06.1999)

Saint-Marin (10.05.1990)

Serbie (03.04.2003).

Slovaquie (08.07.1993)

Slovénie (02.03.1994)

Suède (10.05.1990)

Suisse (10.05.1990)

**Tunisie (01.04.2010)**

Turquie (10.05.1990)

Ukraine (03.02.1997)

**Etats-Unis (15.04.2013)**

### Membre associé

Bélarus (24.11.1994)

### Observateurs

Argentine (20.04.1995)

Canada (23.05.1991)

Japon (18.06.1993)

Saint-Siège (13.01.1992)

Uruguay (19.10.1995)

### Participants

Union européenne

OSCE/BIDDH

### Statut de coopération spéciale

Afrique du Sud

Palestine<sup>62</sup>

62. 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 MEMBRES<sup>63</sup>

### Albanie

- ▶ M<sup>me</sup> 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. Kamel FENICHE, Président, Conseil constitutionnel
- ▶ M. Mohamed HABCHI (Membre suppléant), Vice-Président, Conseil constitutionnel
- ▶ M<sup>me</sup> Salima MOUSERATI (Membre suppléante), Membre, Conseil constitutionnel

### Allemagne

- ▶ M<sup>me</sup> Angelika NUSSBERGER<sup>64</sup>, Ancienne Vice-Présidente, Cour européenne des droits de l'homme, Professeur, Université de Cologne, Directeur de l'Institut de droit de l'Europe de l'est
- ▶ M<sup>me</sup> 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, Ancien-Président, Cour constitutionnelle, Docteur en droit, Professeur
- ▶ M. Vardan POGHOSYAN (Membre suppléant), Chef d'équipe en Arménie, Programme GIZ « Rapprochement juridique avec les normes européennes dans le Caucase du Sud »
- ▶ M. Ara KHZMALYAN (Membre suppléant), Partenaire, ADWISE Business et Legal Consulting LLC

### Autriche

- ▶ M. Christoph GRABENWARTER, Vice-Président, Cour constitutionnelle de l'Autriche
- ▶ M<sup>me</sup> Katharina PABEL (Membre suppléante), Professeur, Université de Vienne
- ▶ M. Andreas HAUER (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, Président, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Nedim ADEMOVIĆ (Membre suppléant), Avocat
- ▶ M. Marko BEVANDA (Membre suppléant) Professeur adjoint, Faculté de droit, Université de Mostar

### Brésil

- ▶ M<sup>me</sup> Carmen Lucia ANTUNES ROCHA, Ancienne Présidente, Cour fédérale suprême
- ▶ M. Gilmar Ferreira MENDES (Membre suppléant), Juge, Cour suprême fédérale

63. Au 31 décembre 2019.

64. Nommée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Le membre suppléant a exercé les fonctions de membre depuis l'expiration du mandat précédent jusqu'à cette date.

## Bulgarie

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

## Canada

- ▶ M. Warren NEWMAN, Conseiller général principal, Service du droit constitutionnel, administratif et international, Ministère de la justice.

## 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. Stelios NATHANAEL (Membre suppléant), Juge, Cour suprême

## Corée, République

- ▶ M. Suk-Tae LEE, Juge, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Yonggu LEE (Membre suppléant), Vice-Ministre pour les affaires juridiques, Ministère de la justice

## Costa Rica

- ▶ M. Fernando CRUZ CASTRO, Président a.i., Chambre constitutionnelle de la Cour suprême
- ▶ M. Fernando CASTILLO VIQUEZ (Membre suppléant), Juge, Cour suprême

## Croatie

- ▶ M<sup>me</sup> 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, Juge, Cour suprême
- ▶ M. Michael Hansen JENSEN (Membre suppléant), Professeur, Université d'Aarhus

## Espagne

- ▶ M. Josep Maria CASTELLA ANDREU, Professeur de droit constitutionnel, Université de Barcelone
- ▶ M. Rafael RUBIO NUÑEZ (Membre suppléant), Professeur de droit constitutionnel, Université Complutense de Madrid
- ▶ M<sup>me</sup> Paloma BIGLINO CAMPOS (Membre suppléante), Professeur titulaire de droit constitutionnel, Université de Valladolid

## Estonie

- ▶ M. Oliver KASK, Juge, Cour d'appel de Tallinn
- ▶ M<sup>me</sup> Ene ANDRESEN (Membre suppléante), Conseillère, Cour suprême

## États-Unis d'Amérique

- ▶ Mr Paolo CAROZZA, Professeur de droit et de sciences politiques, Université de Notre Dame
- ▶ Mr James Patrick KELLY III (Membre suppléant), Président, Centre de solidarité pour le droit et la justice

## Finlande

- ▶ M. Kaarlo TUORI, Professeur de droit, Département de droit public, Université de Helsinki
- ▶ M<sup>me</sup> Palvi HIRVELA (Membre suppléante), Juge, Cour suprême

## France

- ▶ M<sup>me</sup> Claire BAZY-MALAUURIE, Membre du Conseil constitutionnel, Ancien membre de la Cour des Comptes
- ▶ M. Jean-Jacques HUEST (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 internationale des Caucases
- ▶ M. Gocha LORDKIPANIDZE (Membre suppléant), Vice-ministre de la justice, Ministère de la justice

## Grèce

- ▶ M. Nicos C. ALIVIZATOS, Professeur de droit constitutionnel, Université de droit d'Athènes
- ▶ M. Ioannis KTISTAKIS (Membre suppléant), Professeur agrégé de droit international public, Université Démocrite 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
- ▶ M<sup>me</sup> Grainne MCMORROW (Membre suppléante), Avocate principale, Professeur de droit, Université nationale d'Irlande Galway (Adjoint)

## Islande

- ▶ M<sup>me</sup> 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
- ▶ M<sup>me</sup> 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
- ▶ M<sup>me</sup> Unzila SHAPAK (Membre suppléante), Membre, Conseil constitutionnel

## Kirghizistan

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

## Kosovo

- ▶ M. Qerim QERIMI, Professeur, Faculté de droit, Université de Pristina
- ▶ M. Visar MORINA (Membre suppléante), Professeur agrégé, Faculté de droit, Université de Pristina



## Lettonie

- ▶ M<sup>me</sup> Ineta ZIEMELE, Président, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Aldis LAVIŅŠ (Membre suppléant), Juge, Cour constitutionnelle

## Liechtenstein

- ▶ M. Peter BUSSJÄGER, Juge, Cour constitutionnel
- ▶ M. Wilfried HOOP (Membre suppléant), Associé Hoop & Hoop

## Lituanie

- ▶ M. Gediminas MESONIS, Juge, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Dainius ZALIMAS (Membre suppléante), Président, Cour constitutionnelle

## Luxembourg

- ▶ M<sup>me</sup> Lydie ERR, Ancienne Médiateure
- ▶ M<sup>me</sup> Claudia MONTI (Membre suppléante), Médiateure

## Macédoine du Nord

- ▶ M<sup>me</sup> Tanja KARAKAMISHEVA-JOVANOVSKA, Professeur titulaire de droit constitutionnel et de système politique, Faculté de droit «Iustinianus Primus», Université St. Cyril et Methodius

## Malte

- ▶ M. Michael FRENDO, Vice-Président de la Commission de Venise, Ancien Président, Chambre des Députés

## Maroc

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

## Mexique

- ▶ M<sup>me</sup> Janine M. OTÁLORA MALASSIS, Juge, Tribunal électoral fédéral
- ▶ M. José Luis VARGAS VALDEZ (Membre suppléant), Juge, Tribunal électoral fédéral
- ▶ M. Eduardo MEDINA MORA ICAZA (Membre suppléant), Juge, Cour Suprême de Justice

## Moldova, République de

- ▶ M. Alexandru TĂNASE, Ministre de la Justice, Ancien Président, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Nicolae EȘANU (Membre suppléant), Conseiller juridique au Premier Ministre

## 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), Juge, Cour suprême, Professeur, Université libre d'Amsterdam

## Pérou

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

## Pologne

- ▶ M. Marcin WARCHOL, Sous-secrétaire d'État, Ministère de la justice
- ▶ M. Mariusz MUSZYŃSKI (Membre suppléant), Vice-Président, Cour constitutionnel

## Portugal

- ▶ M. António Henriques GASPAR, Juge Conseiller, Tribunal suprême de la justice, Ancien président de la Cour suprême et du Conseil supérieur de la Magistrature
- ▶ M. Paulo PIMENTA (Membre suppléant), Professeur, Universidad Portucalense

## République tchèque

- ▶ M<sup>me</sup> Veronika BÍLKOVÁ, Vice-Présidente de la Commission de Venise, Enseignante, Faculté de droit Université Charles
- ▶ M<sup>me</sup> 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), Ministre des affaires étrangères, Professeur, Faculté de droit, Université de Bucarest, Membre de la Commission du droit international des Nations Unies

## Royaume Uni

- ▶ M. Timothy OTTY, Avocat
- ▶ M. Murray HUNT (Membre suppléant), Directeur, Centre Bingham pour l'État de droit

## Russie

- ▶ M<sup>me</sup> 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
- ▶ M<sup>me</sup> Altea ROSSI (Membre suppléante), Chercheuse en stage, Académie de Genève du droit international humanitaire et des droits de l'homme

## Serbie

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

## Slovaquie

- ▶ M<sup>me</sup> Jana BARICOVÁ, Présidente a.i., Cour constitutionnelle
- ▶ M. Peter MOLNAR (Membre suppléant), 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

- ▶ M<sup>me</sup> Regina KIENER, Professeur de droit constitutionnel et administratif, Université de Zurich
- ▶ M<sup>me</sup> Monique JAMETTI GREINER (Membre suppléante), Juge, Tribunal fédéral

## Tunisie

- ▶ M. Ghazi JERIBI, Ancien Ministre de la Justice
- ▶ M<sup>me</sup> Neila CHAABANE (Membre suppléante), Doyenne, Faculté des Sciences Juridiques, politiques et sociales de Tunis

## Turquie

- ▶ Mr Yavuz ATAR, Professor of Constitutional Law, Ibn Haldun University
- ▶ Ms Melek SARAL (Substitute member), Marie Curie Research Fellow, School of Law, SOAS University of London
- ▶ M. Yavuz ATAR, Professeur de droit constitutionnel, Université Ibn Haldun
- ▶ M<sup>me</sup> Melek SARAL (Membre suppléante), Chargée de recherche (Marie Curie), Faculté de droit Université de Londres SOAS

## Ukraine

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

## MEMBRE ASSOCIÉ

---

### Bélarus

- ▶ M<sup>me</sup> Natallia A. KARPOVICH, Vice-Présidente, Cour constitutionnelle

## OBSERVATEURS

---

### Argentine

- ▶ M. Alberto Ricardo DALLA VIA, Président, Chambre nationale électorale
- ▶ M. José Adrian PEREZ (Observateur suppléant), Secrétaire des affaires politiques et institutionnelles, Ministère de l'intérieur, travaux publics et du logement

### Japon

- ▶ M<sup>me</sup> Chihiro AKIBA-SAITO, Consul, Consulat Général du Japon à Strasbourg, agent de liaison, Cour Suprême

### Saint-Siège

- ▶ M. Vincenzo BUONOMO, Professeur de Droit international

### Uruguay

- ▶ M<sup>me</sup> Laura DUPUY, Ambassadeur, Ambassade de l'Uruguay à La Haye
- ▶ Ms Laura DUPUY, Ambassador, Embassy of Uruguay in the Hague

## STATUT SPÉCIAL

---

### Union européenne

#### Commission européenne

- ▶ M. Lucio GUSSETTI, Directeur, Service juridique
- ▶ M<sup>me</sup> Mihaela CARPUS CARCEA, 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. Richard LAPPIN, Adjoint au Chef du Service des Elections
- ▶ M. Marcin WALECKI, Chef du Service de la Démocratisation
- ▶ M<sup>me</sup> Julia GEBHARD, Unité du soutien législatif, Service de la Démocratisation

## **STATUT SPÉCIAL DE COOPÉRATION**

---

### **Afrique du Sud**

- ▶ N. N.

### **Palestine<sup>65</sup>**

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

## **SECRÉTARIAT**

---

- ▶ M. Thomas MARKERT, Directeur, Secrétaire de la Commission
- ▶ M<sup>me</sup> 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
- ▶ M<sup>me</sup> Silvia GRUNDMANN, Chef de la Division des institutions démocratiques et des droits fondamentaux
- ▶ M. Serguei KOUZNETSOV, Chef de la Division de la coopération avec les pays voisins
- ▶ M<sup>me</sup> Caroline MARTIN, Administratrice
- ▶ M<sup>me</sup> Tanja GERWIEN, Administratrice
- ▶ M. Grigory DIKOV, Administrateur
- ▶ M. Gaël MARTIN-MICALLEF, Administrateur
- ▶ M. Ziya Caga TANYAR, Administrateur
- ▶ M. Michael JANSSEN, Administrateur
- ▶ M<sup>me</sup> Svetlana ANISIMOVA, Administratrice
- ▶ M. Mesut BEDIRHANOGLU, Administrateur
- ▶ M<sup>me</sup> Bozidarka KRUNIC, Administratrice
- ▶ M<sup>me</sup> Tatiana MYCHELOVA, Responsable des relations publiques
- ▶ M<sup>me</sup> Helen MONKS, Responsable des finances
- ▶ M. Hristo HRISTOV, Chef de projet
- ▶ M. Jorge PORTOCARRERO-QUISPE, Chef de projet
- ▶ M<sup>me</sup> Brigitte AUBRY, Assistante au Chef de la Division des institutions démocratiques et des droits fondamentaux
- ▶ M<sup>me</sup> Jayne APARICIO, Assistante au Chef de la Division de la justice constitutionnelle
- ▶ M<sup>me</sup> Vicky LEE, Assistante au Chef de la Division des élections et des référendums
- ▶ M<sup>me</sup> Emily WALKER, Assistante au Secrétaire, au Secrétaire adjoint et au Président de la Commission
- ▶ M<sup>me</sup> Ana GOREY, Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et CODICES
- ▶ M<sup>me</sup> Marie-Louise WIGISHOFF, Bulletin de jurisprudence constitutionnelle
- ▶ M<sup>me</sup> Alexandra DEPARVU, Assistante de projet
- ▶ M<sup>me</sup> Rosy DI POL, Assistante de projet
- ▶ M<sup>me</sup> Haifa ADDAD, Assistante de projet
- ▶ M<sup>me</sup> Viktoria MESHAYKINA, Assistante de projet
- ▶ M<sup>me</sup> Stella CHIGNAC, Assistante de projet

---

65. 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-COMMISSIONS<sup>66</sup>

---

### Président :

- ▶ M. Buquicchio

### Présidents honoraires :

- ▶ M. Peter Paczolay (Hongrie)
- ▶ M<sup>me</sup> Hanna Suchocka (Pologne)

### Bureau

- ▶ Première Vice-Présidente : M<sup>me</sup> Kjerulf Thorgeirsdottir
- ▶ Vice-Présidents : M<sup>me</sup> Bílková, M. Frendo
- ▶ Membres : M<sup>me</sup> Bazy-Malaurie, M. Castella Andreu, M. Kang, M<sup>me</sup> Khabrieva

### Scientific Council :

- ▶ Président(e) : M. Helgesen
- ▶ Membres : M. Buquicchio, M<sup>me</sup> Kjerulf Thorgeirsdottir, M<sup>me</sup> Bílková, M. Frendo, M<sup>me</sup> Err, M. Grabenwarter, M. Jeribi, M. Kask, M<sup>me</sup> Kiener, M. Tuori, M. Velaers, M. Vermeulen, M<sup>me</sup> Khabrieva

### Conseil des Elections démocratiques :

- ▶ Président : M. Kask
- ▶ Vice-Président : N.N.

### Commission de Venise

- ▶ Membres : M. Darmanovic, M. Kask, M<sup>me</sup> Otálora Malassis  
(Suppléants : M. Barrett, M<sup>me</sup> Biglino Campos, M. Vermeulen)

### Assemblée parlementaire

- ▶ Membres : M. Corneliu Mugurel Cozmanciuc, Lord Richard Balfe, M. Tiny Kox  
(Suppléants : M<sup>me</sup> Eka Beselia, M. Aleksander Pocij)

### Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

- ▶ Membres : M. Jos Wiene, M. Stewart Dickson  
(Substitutes : M<sup>me</sup> Dusica Davidovic, M. Luc Martens)

### Conseil mixte de justice constitutionnelle :

- ▶ Président(e) : M. Grabenwarter
- ▶ Co-Président(e) Agents de liaison) : M<sup>me</sup> Mirjana Stresec
- ▶ 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 : M<sup>me</sup> Anastas, M. Carozza, M. Espinosa-Saldaña, M. Harutyunian, M. Holovaty, M. Kang, M<sup>me</sup> Karakamisheva-Jovanovska, M. Kask, M<sup>me</sup> Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Knežević, M<sup>me</sup> McMorrow, M<sup>me</sup> Omejec, M. Pazin, M. Ramos, M. Ribicic, M<sup>me</sup> Saral, M<sup>me</sup> Šimáčková, M. Varga

---

66. De décembre 2017 à décembre 2019.

## Etat fédéral et régional :

- ▶ Président(e) : M<sup>me</sup> Kiener ; Vice-Président(e) : M<sup>me</sup> Cleveland<sup>67</sup>
- ▶ Membres : M. Carozza, M. Castella Andreu, M. Maiani, M. Scholsem, M. Velaers, M. Vilanova Trias

## Droit international :

- ▶ Président(e) : M. Cameron ; Vice-Président(e) : M. Varga
- ▶ Membres : M. Aurescu, M<sup>me</sup> Bílková, M. Maiani

## Protection des minorités :

- ▶ Président(e) : M. Velaers ; Vice-Président(e) : M. Endziņš<sup>68</sup>
- ▶ Membres : M. Aurescu, M. Habchi, M<sup>me</sup> Karakamisheva-Jovanovska, M. Knežević, M<sup>me</sup> McMorrow, M. Scholsem, M. Tuori

## Droits fondamentaux :

- ▶ Président(e) : M. Vermeulen ; Vice-Président(e) : M. Dimitrov
- ▶ Membres : M. Aurescu, M. Barrett, M. Cameron, M. Carozza, M<sup>me</sup> Err, M. Esanu, M. Hirschfeldt, M. Holovaty, M<sup>me</sup> Karakamisheva-Jovanovska, M<sup>me</sup> Karpovich, M. Kask, M<sup>me</sup> Khabrieva, M<sup>me</sup> Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Knežević, M. Kuijer, M. Maiani, M<sup>me</sup> McMorrow, M<sup>me</sup> Omejec, M. Pazin, M. Qerimi, M. Ramos, M. Toader, M. Tuori, M. Velaers

## Institutions démocratiques :

- ▶ Président(e) : M. Tuori ; Vice-Président(e) : M. Meridor
- ▶ Membres : M. Cameron, M. Carozza, M. Darmanovic, M<sup>me</sup> Err, M. Esanu, M. Frendo, M. Hirschfeldt, M. Jensen, M<sup>me</sup> Karakamisheva-Jovanovska, M. Kask, M<sup>me</sup> Kiener, M. Nicolatos, M. Qerimi, M. Ribicic, M. Sardon, M. Scholsem, M. Toader, M. Velaers, M. Vilanova Trias

## Pouvoir judiciaire :

- ▶ Président(e) : M. Barrett ; Vice-Président(e) : M<sup>me</sup> Omejec
- ▶ Membres : M. Carozza, M<sup>me</sup> Err, M. Esanu, M. Habchi, M. Hirschfeldt, M. Holovaty, M. Kang, M<sup>me</sup> Karakamisheva-Jovanovska, M. Kask, M<sup>me</sup> Kiener, M. Knežević, M. Kuijer, M<sup>me</sup> McMorrow, M. Nicolatos, M. Pazin, M. Qerimi, M<sup>me</sup> Šimáčková, M. Toader, M. Tuori, M. Ugrekheldze, M. Varga, M. Velaers

## Etat de droit :

- ▶ Président(e) : M. Holovaty ; Vice-Président(e) : M. Holovaty<sup>69</sup>
- ▶ Membres : M<sup>me</sup> Bílková, M. Helgesen, M<sup>me</sup> Karakamisheva-Jovanovska, M. Kuijer, M. Maiani, M<sup>me</sup> McMorrow, M. Nicolatos, M. Qerimi, M. Tuori, M. Ugrekheldze, M. Vilanova Trias

## Méthodes de travail :

- ▶ Président(e) : M. Vilanova ; Trias : Vice-Président(e) : M. Vilanova Trias<sup>70</sup>
- ▶ Membres : M. Barrett, M. Buquicchio, M. Grabenwarter, M. Helgesen, M<sup>me</sup> Kiener, M<sup>me</sup> Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Mathieu, M. Otty

## Amérique latine :

- ▶ Président(e) : M. Sardon ; Vice-Président(e) : M<sup>me</sup> Otálora Malassis
- ▶ Membres : M<sup>me</sup> Antunes Rocha, M<sup>me</sup> Biglino, M<sup>me</sup> Bílková, M. Buquicchio, M. Castella Andreu, M. Castillo Viquez, M. Cruz Castro, M. Darmanovic, M. Espinosa-Saldaña, M. Hernandez Emparanza, M. Hirschfeldt, M<sup>me</sup> Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Kuijer, M<sup>me</sup> McMorrow, M. Mendes, M. Ramos, M. Vargas Valdez, M. Vasquez Marquez

67. Jusqu'à la fin de son mandat, le 29 avril 2019.

68. Jusqu'à la fin de son mandat, le 10 septembre 2019.

69. M. Hoffmann-Riem a été président de la Sous-Commission jusqu'à la fin de son mandat, le 22 avril 2019. M. Holovaty a exercé la fonction de président à partir de cette date.

70. M. Clayton a été président de la Sous-Commission jusqu'à la fin de son mandat, le 31 décembre 2018. M. Vilanova Trias a exercé la fonction de président à partir de cette date.

### **Bassin méditerranéen :**

- ▶ Président(e) : M. Jeribi ; Vice-Président(e) : M. Medelci<sup>71</sup>
- ▶ Membres : M. Feniche, M. Frendo, M<sup>me</sup> McMorrow

### **Egalité des genres :**

- ▶ Président(e) : M<sup>me</sup> Err ; Vice-Président(e) : M<sup>me</sup> Anastas
- ▶ Membres : M<sup>me</sup> Chaabane, M. Esanu, M<sup>me</sup> Karakamisheva-Jovanovska, M<sup>me</sup> McMorrow, M<sup>me</sup> Omejec

---

71. Décédé le 29 janvier 2019.





## ANNEXE V

# LISTE DES PUBLICATIONS DE LA COMMISSION DE VENISE

### Série – science et technique de la démocratie<sup>72,73</sup>

- ▶ N° 1 Rencontre avec les présidents des cours constitutionnelles et instances équivalentes<sup>1</sup> (1993)
- ▶ N° 2 Modèles de juridiction constitutionnelle<sup>2</sup> par Helmut Steinberger (1993)
- ▶ N° 3 Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique (1993)
- ▶ N° 4 La transition vers un nouveau type d'économie et ses reflets constitutionnels (1993)
- ▶ N° 5 Les rapports entre le droit international et le droit interne (1993)
- ▶ N° 6 Les rapports entre le droit international et le droit interne<sup>2</sup> par Constantin Economides (1993)
- ▶ N° 7 Etat de droit et transition vers une économie de marché<sup>1</sup> (1994)
- ▶ N° 8 Les aspects constitutionnels de la transition vers une économie de marché (1994)
- ▶ N° 9 La protection des minorités (1994)
- ▶ N° 10 Le rôle de la cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit (1994)
- ▶ N° 11 Le concept contemporain de confédération (1995)
- ▶ N° 12 Les pouvoirs d'exception du gouvernement<sup>2</sup> (1995) par Ergun Özbudun et Mehmet Turhan (1995)
- ▶ N° 13 L'application des dispositions constitutionnelles relatives aux media dans une démocratie pluraliste<sup>1</sup> (1995)
- ▶ N° 14 Justice constitutionnelle et démocratie référendaire (1996)
- ▶ N° 15 La protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle<sup>2</sup> (1996)
- ▶ N° 16 Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités (1997)
- ▶ N° 17 Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence (1997)
- ▶ N° 18 Le patrimoine constitutionnel européen (1997)
- ▶ N° 19 L'Etat fédéral et régional<sup>2</sup> (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<sup>e</sup> siècle (1998)
- ▶ N° 23 Incidences de la succession d'Etat sur la nationalité (1998)
- ▶ N° 24 Droit et politique étrangère (1998)
- ▶ N° 25 Les nouvelles tendances du droit électoral dans la grande Europe (1999)
- ▶ N° 26 Le principe du respect de la dignité de la personne humaine (1999)
- ▶ N° 27 L'Etat fédéral et régional dans la perspective de l'intégration européenne (1999)
- ▶ N° 28 Le droit à un procès équitable (2000)
- ▶ N° 29 Sociétés en conflit : la contribution du droit et de la démocratie au règlement des conflits<sup>1</sup> (2000)

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

73. Les publications indiquées avec :

- "1" Interventions en langue originale (français ou anglais);
- "2" sont également disponible en russe;
- "3" sont disponible en anglais uniquement;
- "4" sont également disponible en arabe;
- "5" sont disponible uniquement en format électronique;
- "6" sont également disponible en italien;
- "7" sont également disponible en espagnol
- "8" sont également disponible en ukrainien

- ▶ N° 30 Intégration européenne et droit constitutionnel (2001)
- ▶ N° 31 Les implications constitutionnelles de l'adhésion à l'Union européenne<sup>1</sup> (2002)
- ▶ N° 32 La protection des minorités nationales par leur Etat-parent<sup>1</sup> (2002)
- ▶ N° 33 Démocratie, Etat de droit et politique étrangère<sup>1</sup> (2003)
- ▶ N° 34 Code de bonne conduite en matière électorale<sup>2</sup> (2003)
- ▶ N° 35 La résolution des conflits entre Etat central et entités dotées d'un pouvoir législatif par la Cour constitutionnelle<sup>1</sup> (2003)
- ▶ N° 36 Cours constitutionnelles et intégration européenne<sup>3</sup> (2004)
- ▶ N° 37 Le constitutionnalisme européen et américain<sup>3</sup> (2005)
- ▶ N° 38 La consolidation de l'Etat et l'identité nationale<sup>3</sup> (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 orientale<sup>3</sup> (2005)
- ▶ N° 41 L'organisation des élections par un organe impartial<sup>3</sup> (2006)
- ▶ N° 42 Le statut des traités internationaux en matière des droits de l'homme<sup>3</sup> (2006)
- ▶ N° 43 Les conditions préalables à une élection démocratique<sup>3</sup> (2006)
- ▶ N° 44 Peut-il être remédié à la durée excessive des procédures ?<sup>3</sup> (2007)
- ▶ N° 45 La participation des minorités à la vie publique<sup>3</sup> (2008)
- ▶ N° 46 L'annulation des résultats des élections<sup>3</sup> (2010)
- ▶ N° 47 Le blasphème, l'insulte et la haine<sup>3</sup> (2010)
- ▶ N° 48 La supervision du processus électoral<sup>3</sup> (2010)
- ▶ N° 49 La définition et le développement des droits de l'homme et la souveraineté populaire en Europe<sup>3</sup> (2011)
- ▶ N° 50 10 ans du Code de bonne conduite en matière électorale<sup>3</sup> (2010)

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

## **Bulletin de jurisprudence Constitutionnelle**

---

- ▶ 1993-2019 (trois publications par an)<sup>74</sup>

## **Bulletins spéciaux de jurisprudence Constitutionnelle**

---

- ▶ Description des Cours (1999)<sup>2</sup>
- ▶ Textes de base – extraits des constitutions et lois sur les cours constitutionnelles – Nos 1-2 (1996), Nos 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)<sup>2</sup>
- ▶ 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)

<sup>74</sup>. A partir de 2018/1 le Bulletin est disponible uniquement en format électronique.

- ▶ Relations entre cours (2003)
- ▶ Statut et fonction des Secrétaires généraux des Cours constitutionnelles (2006)
- ▶ Limitations des droits de l'homme (2006)
- ▶ Omission législative (2008)
- ▶ Pouvoir de l'état (2012)
- ▶ Grands arrêts de la Cour européenne de Justice (2013)
- ▶ Descriptive des Cours (2014)
- ▶ Coopération entre les cours constitutionnelles (2015)<sup>75</sup>
- ▶ Le rôle des Cours constitutionnelles dans le maintien et l'application des principes constitutionnels (2017)

#### Rapports annuels

- ▶ 1993-2019

#### Autres titres

---

- ▶ Surveillance de masse – Quel contrôle démocratique (2016) ?
- ▶ « Les systèmes judiciaires de l'Asie centrale : un aperçu comparatif » (2016)<sup>76</sup>
- ▶ Documents principaux de la Commission de Venise dans le domaine du droit électoral et des partis politiques (2016)<sup>77</sup>
- ▶ Avis et rapports d'ordre général sur l'Ukraine dans le domaine électoral<sup>78</sup> Partie I, Partie II (2016)
- ▶ Compilation des lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur les droits fondamentaux (2015)<sup>4</sup>,
- ▶ La liberté d'association – lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise (2015)<sup>2,4</sup>
- ▶ La lutte contre le blasphème, les insultes et la haine dans une société démocratique (2008)
- ▶ Droit électoral (2008)
- ▶ Conférences européennes des administrations électorales :
  - 2<sup>e</sup> Conférence (Strasbourg 2005)
  - 3<sup>e</sup> Conférence (Moscou, 2006)
  - 4<sup>e</sup> Conférence (Strasbourg, 2007)
  - 5<sup>e</sup> Conférence (Bruxelles, 2008)
  - 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> Conférence (La Haye, 2009 et Londres 2010)<sup>5</sup>
  - 8<sup>e</sup> Conférence sur les élections dans un monde qui change (Vienne, 2011)<sup>5</sup>

#### Brochures

---

- ▶ 10<sup>e</sup> anniversaire de la Commission de Venise (2001)
- ▶ Statut révisé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (2002)
- ▶ Campus UniDem – Formation juridique des fonctionnaires (2003)<sup>6</sup>
- ▶ 20<sup>e</sup> anniversaire – publications (2010)
- ▶ Une sélection des études et des rapports (2010)
- ▶ Commission de Venise – Points clé (2011)<sup>2,7</sup>
- ▶ Services fournis par la Commission de Venise aux cours constitutionnelles et aux organes équivalents (2011)
- ▶ Code de bonne conduite en matière électorale (2016)<sup>2,4,7</sup>
- ▶ Textes principaux de référence (2013)<sup>4</sup>
- ▶ La Commission de Venise du Conseil de l'Europe (2014)<sup>4</sup>
- ▶ Campus UniDem (Universités pour la démocratie) pour les pays du sud-méditerranéen (2015)<sup>4</sup>

75. A la demande de la Conférence des Cours constitutionnelles européenne (CECC).

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

77. Disponible uniquement en russe.

78. Disponible uniquement en ukrainien.

- ▶ Liste des critères pour l'Etat de droit (2016)<sup>2,4,7,8</sup>
- ▶ Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (2017)<sup>2</sup>
- ▶ Conférence européenne des administrations électorales (2017)<sup>2</sup>
- ▶ Commission de Venise – Coopération avec les Cours constitutionnelles (2017)<sup>2,7</sup>
- ▶ Textes de référence dans le domaine du judiciaire (2017)
- ▶ La Commission de Venise du Conseil de l'Europe (2017)
- ▶ Points clé (2018)
- ▶ Campus UniDem pour la Méditerranée du Sud (2018)<sup>4</sup>
- ▶ Les Principes de Venise – Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur (2019)<sup>2,4,7</sup>



## ANNEXE VI

# LISTE DES DOCUMENTS ADOPTÉS EN 2019

---

### 118<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 mars 2019)

---

CDL-AD(2019)001	<b>Ukraine</b> – Mémoire <i>amicus curiae</i> sur l'introduction de recours en appel distincts contre des mesures préventives (privation de liberté) ordonnées en première instances
CDL-AD(2019)002	Rapport sur le <b>financement des associations</b>
CDL-AD(2019)003	<b>Luxembourg</b> – Avis sur la proposition de révision de la Constitution
CDL-AD(2019)004	<b>Hongrie</b> – Avis sur la loi relative aux juridictions administratives et la loi relative à l'entrée en vigueur de la loi sur les juridictions administratives et certaines règles transitoires
CDL-AD(2019)005	Principes sur la <b>protection et la promotion de l'institution du Médiateur</b> (« les <b>Principes de Venise</b> »)
CDL-AD(2019)006	<b>Géorgie</b> – Avis sur le document de réflexion concernant la modification législative du Code de procédure pénale portant sur les rapports entre le Ministère public et la police
CDL-AD(2019)007	Rapport sur les <b>Limitations de Mandat : Partie II – Les membres du parlement, et Partie III – Les représentants élus aux niveaux sous-national et local et responsables exécutifs élus aux niveaux sous-national et local</b>
CDL-AD(2019)008	<b>Macédoine du Nord</b> – Avis relatif au projet de loi sur le Conseil de la magistrature

### 119<sup>e</sup> session plénière (Venise, 21-22 juin 2019)

---

CDL-AD(2019)009	<b>Géorgie</b> – Avis urgent sur la sélection et la nomination des juges de la cour suprême
CDL-AD(2019)010	<b>Monténégro</b> – Avis sur le projet de loi relatif à la liberté de religion ou de conviction et au statut juridique des communautés religieuses
CDL-AD(2019)011rev	Rapport sur la <b>révocation populaire de maires et d'élus locaux</b>
CDL-AD(2019)012	<b>République de Moldova</b> – Avis sur la situation constitutionnelle avec une attention particulière à la possibilité de dissoudre le Parlement
CDL-AD(2019)013	<b>Tunisie</b> – Avis sur le projet de loi organique relative à l'Instance du développement durable et des droits des générations futures
CDL-AD(2019)014	<b>Roumanie</b> – Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice
CDL-AD(2019)015	Paramètres des <b>rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères</b>
CDL-AD(2019)016	Rapport conjoint <sup>79</sup> sur les <b>Technologies numériques et les élections</b>
CDL-AD(2019)017	Lignes directrices conjointes sur la <b>liberté de réunion pacifique (3<sup>e</sup> édition)</b>

---

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

## 120<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 octobre 2019)

---

- CDL-AD(2019)018 **Arménie** – Avis sur les implications constitutionnelles de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)
- CDL-AD(2019)019 **Albanie** – Avis sur l'étendue du pouvoir présidentiel de fixation de la date des élections
- CDL-AD(2019)020 **République de Moldova** – Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction Générale droits de l'homme et état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public
- CDL-AD(2019)021 Mémoire *amicus curiae* pour la **Cour européenne des Droits de l'Homme** en l'affaire Mugemangango c. Belgique sur les garanties procédurales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de contestation du résultat d'une élection ou de répartition des sièges
- CDL-AD(2019)022 **Pérou** – Avis sur la possibilité de lier la réforme constitutionnelle à la motion de censure
- CDL-AD(2019)023 **Albanie** – Avis sur le projet de loi sur la finalisation des processus transitionnels de propriété
- CDL-AD(2019)024 **Arménie** – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme et de l'Etat de droit (DGI) sur le projet d'amendements portant sur le Code judiciaire et d'autres lois
- CDL-AD(2019)025 **Kosovo** – Avis sur le projet de loi sur les actes juridiques

## 121<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 décembre 2019)

---

- CDL-AD(2019)026 **Bosnie et Herzégovine** – Avis conjoint sur le cadre juridique régissant la liberté de réunion pacifique en Bosnie-Herzégovine au sein de ses deux entités et dans le district de Brčko
- CDL-AD(2019)027 **Ukraine** – Avis sur les amendements apportés au cadre juridique régissant la Cour suprême et les organes d'autonomie judiciaire de l'Ukraine
- CDL-AD(2019)028 **République de Moldova** – Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur la responsabilité pénale des juges de la Cour constitutionnelle
- CDL-AD(2019)029 **Ukraine** – Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle d'Ukraine sur la résiliation anticipée du mandat des parlementaires en Ukraine
- CDL-AD(2019)030 Rapport sur **la conformité, au regard des normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales, de l'inclusion d'un territoire non reconnu internationalement dans une circonscription nationale à des fins d'élections législatives**
- CDL-AD(2019)031 **Bulgarie** – Avis sur le projet d'amendements au Code de procédure pénale et du Code judiciaire portant sur des enquêtes criminelles à l'encontre des magistrats les plus élevés
- CDL-AD(2019)032 **Ukraine** – Avis sur la loi relative au soutien du fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'Etat
- CDL-AD(2019)033 **Macédoine du Nord** – Avis sur la Loi relative à l'usage des langues
- CDL-AD(2019)034 **République de Moldova** – Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova concernant sur le projet de modification de la loi sur le ministère public
- CDL-AD(2019)035 Mémoire du Secrétariat – **Commentaires sur la Recommandations de l'Ombudsman en Europe – la nécessité d'un ensemble de normes communes**







**www.coe.int**

## COMMISSION DE VENISE

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

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

**Site-web : [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)**

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des 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.

