

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2020



Commission européenne
pour la démocratie par le droit

Conseil de l'Europe, 2021

Commission de Venise



Commission européenne pour la démocratie par le droit

Commission de Venise
du Conseil de l'Europe

Rapport annuel d'activités 2020

Édition anglaise :

*Annual Report of activities 2020 – European Commission
for Democracy through Law – Venice Commission*

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit : « © Conseil de l'Europe, année de publication ». Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à 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, août 2021
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

I. POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT – APERÇU DES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION DE VENISE EN 2020	5
Chiffres clés	5
Contributions volontaires	5
Principales activités menées en 2020	5
II. RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES, INSTITUTIONS DE L'ÉTAT, DROITS DE L'HOMME ET JUSTICE	15
Activités par pays	15
Activités transnationales	33
Conférences et réunions	37
III. JUSTICE CONSTITUTIONNELLE	39
Avis et rapports	39
Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (CMJC)	44
e-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et base de données CODICES	44
Forum de Venise	45
Coopération régionale	45
Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ)	46
IV. ÉLECTIONS, RÉFÉRENDUMS ET PARTIS POLITIQUES	47
Activités par pays	47
Activités transnationales	54
VOTA, base de données électorale de la Commission	58
Autres conférences et réunions	59
V. COOPÉRATION AVEC LES PAYS VOISINS DU CONSEIL DE L'EUROPE ET AU-DELÀ	61
Bassin méditerranéen	61
Asie centrale	63
Amérique latine	64
Coopération régionale	64
Autres conférences et réunions	64
VI. COOPÉRATION AVEC LES AUTRES ORGANES ET INSTANCES DU CONSEIL DE L'EUROPE, L'UNION EUROPÉENNE ET D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	67
Conseil de l'Europe	67
Union européenne	75
OSCE	81
Nations Unies	82
Coopération avec d'autres organisations internationales	84
ANNEXE I – LA COMMISSION DE VENISE : UNE PRÉSENTATION	87
Assistance aux États membres dans les réformes constitutionnelles et législatives	87
Justice constitutionnelle	88
Élections et référendums	89
Études et rapports sur des sujets d'intérêt général	90
Politique de voisinage	91
ANNEXE II – LISTE DES PAYS MEMBRES	93
ANNEXE III – LISTE DES MEMBRES	94
ANNEXE IV – FONCTIONS ET COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS	101
ANNEXE VI – LISTE DES PUBLICATIONS DE LA COMMISSION DE VENISE	103
ANNEXE V – LISTE DES DOCUMENTS ADOPTÉS EN 2020	107

I. POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT – APERÇU DES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION DE VENISE EN 2020

Chiffres clés

En 2020, malgré la limitation des activités et les restrictions de déplacement et de voyage liées à la pandémie, la Commission de Venise a adopté 32 avis sur des États, dont 8 portaient sur des amendements constitutionnels, concernant 15 de ses États membres; 3 étaient des mémoires *amicus curiae*. Vingt-sept de ces avis avaient été demandés par les États concernés, et 5 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Dix avis ont été établis selon la procédure d'urgence. Plusieurs avis ont été préparés conjointement avec d'autres services de la DGI et avec l'OSCE/BIDDH; un avis a été préparé en concertation avec le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction. Tous les avis ont été commentés dans les médias nationaux et internationaux et plusieurs d'entre eux ont conduit à l'adoption de modifications de la Constitution ou de la législation par les parlements nationaux.

La Commission a également adopté 12 rapports généraux, parmi lesquels un rapport d'actualité sur les normes relatives aux situations d'État d'urgence, une compilation sur les États d'urgence et un rapport sur les mesures prises contre la covid-19 dans les États membres de l'UE, qui avait été demandé par le Parlement européen.

En 2020, la Commission a (co)organisé 20 séminaires et conférences et fourni une assistance juridique à l'ensemble des missions d'observation des élections déployées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe malgré la pandémie (quatre élections).

La Commission a publié trois e-bulletins de jurisprudence constitutionnelle ainsi qu'un document de travail d'un bulletin électronique pour la Conférence des Cours constitutionnelles européennes, et a communiqué des éléments de droit comparé à des cours constitutionnelles et juridictions équivalentes dans 17 affaires. La Cour suprême de Somalie a rejoint la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ), qui compte désormais 117 membres. Le nombre de décisions abrégées versées à la base de

données de jurisprudence constitutionnelle CODICES a passé la barre des 10 900 affaires.

Lors de sa session plénière d'octobre 2020 et à la suite de l'adoption de son 1000^e avis, la Commission de Venise a présenté le volume publié pour son trentième anniversaire, **Trente ans à la recherche de la démocratie par le droit**. Ce dernier contient les contributions détaillées d'une soixantaine d'auteurs, membres et anciens membres de la Commission, ainsi que d'experts, sur divers aspects du travail de la Commission couvrant l'ensemble de son domaine d'expertise¹.

Contributions volontaires

En 2020, la Commission a reçu une importante contribution de la **Belgique** pour de futures activités, ainsi qu'une contribution volontaire de la **Suède** pour des activités spécifiques.

Elle a pu poursuivre des activités au moyen de contributions antérieures de l'**Arménie**, de l'**Italie**, du **Monténégro**, de la **Norvège** et de l'**Espagne**.

La Commission a également mis en œuvre 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 et en Tunisie, ont été financées par l'**Union européenne** dans le cadre de projets et programmes conjoints, et d'autres dans les Balkans occidentaux et en Turquie, dans le cadre de la Facilité horizontale II et du mécanisme de réaction rapide pour les pays du Partenariat oriental (cf. chapitres V et VI).

Principales activités menées en 2020

En dépit des confinements et restrictions de déplacement, la Commission a pu répondre aux 32 demandes d'avis qu'elle a reçues en 2020, y compris 10 demandes urgentes (l'urgence étant souvent motivée par

1. On trouvera le sommaire de la publication et des informations sur les possibilités de commande en cliquant sur le lien suivant: <https://www.venice.coe.int/files/30YearsQuest.pdf>.



Session plénière d'octobre de la Commission de Venise, Paris (en ligne), le 8 octobre 2020

l'irrégularité des rythmes de travail des parlements et gouvernements, également du fait de la pandémie); ces avis concernaient 15 pays. Les sessions plénières de mars et juin ont été remplacées par une procédure écrite. Les deux autres sessions plénières ont eu lieu en ligne, également complétées par une procédure écrite. La Commission a ainsi pu adopter ses avis formellement, après des échanges de vues entre ses membres et avec les autorités.

L'impact des travaux de la Commission se mesure principalement aux discussions auxquelles ses avis donnent lieu dans les milieux politiques, les médias et les milieux universitaires, qui aboutissent à des modifications des constitutions et de la législation nationales, et à la fréquence des demandes d'assistance qu'elle reçoit. En 2020, la majorité des avis ont eu un écho au niveau national et international. Ils ont déterminé en grande partie les amendements constitutionnels et législatifs pertinents. Tous ont fait l'objet de discussions dans les pays concernés, dans les médias nationaux et internationaux et – de plus en plus souvent – dans les milieux académiques, et plusieurs d'entre eux ont abouti à des modifications adéquates de la constitution ou de la législation. Plusieurs avis ont été présentés lors d'auditions de l'APCE en présence des autorités, et un avis de 2019 a été présenté lors d'une audition de la Commission LIBE du Parlement européen, également en présence des autorités.

En 2020, les avis de la Commission de Venise ont été cités dans des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (Kövesi) et de la Grande Chambre de la Cour de justice européenne (Commission c. Hongrie, (transparence associative) (C-78/18), 18 juin 2020; Commission c. Hongrie, (enseignement supérieur) (C-66/18, 6 octobre 2020).

La Commission a également pu mener une analyse approfondie et d'actualité sur les normes et pratiques

en situation d'État d'urgence : elle a adopté un rapport sur les normes applicables à l'État d'urgence, un rapport sur les mesures prises contre la covid-19 dans les États membres de l'UE et une compilation des rapports et avis de la Commission sur les États d'urgence ; de plus, elle a mis en place un observatoire des situations d'urgence dans les États membres de la Commission de Venise, accessible en ligne.

La Commission a adopté par ailleurs deux ensembles de lignes directrices révisées (référendums et partis politiques), des principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, deux rapports sur des questions électorales, un rapport sur la responsabilité pénale pour les appels à des changements constitutionnels, un rapport sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle et deux autres rapports (liberté d'expression et médias, stabilité du droit électoral).

De nombreuses activités ont pu être organisées en ligne. L'assistance préélectorale a subi de plein fouet les effets de la pandémie : plusieurs élections ont été annulées ou reportées et les conditions sanitaires ont empêché la conduite de missions internationales d'observation des élections. La Commission a proposé une assistance ponctuelle (en ligne) sur les modalités d'organisation des élections dans les situations d'État d'urgence et fourni une assistance aux quatre missions d'observation des élections déployées par l'APCE. L'assistance aux cours constitutionnelles a enregistré un ralentissement à la suite de la baisse d'activité de ces juridictions du fait des confinements, mais la Commission a continué d'entretenir des relations positives et constructives avec elles.

En 2020, la Commission a rendu 32 demandes d'avis, dont 27 provenaient d'États et 5 de l'Assemblée parlementaire. Le nombre élevé de demandes émanant des pays eux-mêmes témoigne du niveau de confiance élevé dont jouit la Commission, prémisses prometteuses d'un impact encore plus fort à l'avenir.

Institutions démocratiques et droits fondamentaux

Réformes constitutionnelles et institutions démocratiques

En 2020, la Commission de Venise a rendu des avis sur des réformes constitutionnelles dans plusieurs pays ; elle a également analysé des modifications législatives touchant à l'organisation des institutions constitutionnelles de l'État et à l'équilibre des pouvoirs.

Dans son avis sur la nomination des juges à la Cour constitutionnelle d'**Albanie**, la Commission a recommandé de faire en sorte que le Président et l'Assemblée s'entendent sur la procédure à suivre conformément à la Constitution et à la législation, le Conseil des



Échange de vues avec le Président de l'Ukraine lors de la session plénière de décembre 2020 de la Commission, Strasbourg (en ligne) le 11 décembre 2020

nominations judiciaires (CNJ) devant accepter cette interprétation. Tant que la Cour constitutionnelle ne fonctionnera pas et que les acteurs politiques ne seront pas parvenus à un consensus sur l'interprétation, le CNJ devrait envoyer la ou les liste(s) à l'Assemblée dès que le Président aura effectué sa ou ses nomination(s), ou à l'expiration d'un délai de 30 jours s'il ne le fait pas sans justification. Les postes devenus vacants prématurément devraient être pourvus par l'autorité qui a nommé le juge sortant.

Le projet de réforme constitutionnelle en **Bulgarie** concernait principalement la réorganisation des organes de gouvernance judiciaire. Dans un avis préparé à la demande du président de l'Assemblée nationale, la Commission de Venise a accueilli favorablement certains amendements conformes à ses précédentes recommandations, et notamment la proposition de diviser le Conseil judiciaire unique pour les juges et les procureurs en deux conseils distincts. Cela dit, le projet de réforme n'abordait pas tous les problèmes du système judiciaire bulgare, et en particulier celui de la responsabilité du procureur général. En fin de compte, le projet d'amendements à la Constitution n'a pas bénéficié d'un soutien au Parlement et a été abandonné.

Dans son avis sur quatre projets de loi constitutionnelle de l'**Islande** sur la protection de l'environnement, sur les ressources naturelles, sur les référendums et sur le président de l'Islande, le gouvernement, les fonctions de l'exécutif et d'autres questions institutionnelles, la Commission a rappelé qu'après avoir tenté

en 2012 de rédiger une toute nouvelle Constitution au lendemain de la crise économique en Islande, les autorités avaient modifié leur approche de la réforme constitutionnelle et opté pour une méthode plus prudente en introduisant des amendements partiels à la Constitution islandaise. Cela étant, elle a également expliqué que le projet de 2012 avait été soumis à un référendum « consultatif » et approuvé par le peuple comme base d'une nouvelle Constitution pour l'Islande. Partant, la Commission a considéré que le peuple islandais devrait recevoir des explications transparentes, claires et convaincantes sur les choix du gouvernement et que les raisons sous-jacentes de tout écart important par rapport au précédent projet de 2012 devraient également être expliquées au public. La Commission a considéré que les amendements étaient généralement positifs et conformes aux normes internationales. Néanmoins, certaines dispositions semblaient inachevées, ce qui risquait d'occasionner des incertitudes dans leur interprétation et leur application.

À la demande du président de l'**Ukraine**, la Commission a examiné la crise constitutionnelle provoquée dans le pays par une série d'arrêts de la Cour constitutionnelle d'Ukraine. La décision n° 13-r/2020 du 27 octobre 2020, en particulier, a paralysé le travail des organes de lutte contre la corruption et déclaré que les dispositions de droit pénal établissant la responsabilité des fonctionnaires en cas de présentation de fausses déclarations financières n'étaient pas compatibles avec la Constitution. En réponse à cet arrêt,



le président a introduit un projet de loi proposant dans les faits le démantèlement de la Cour constitutionnelle actuelle. Dans ses deux avis, la Commission de Venise a rappelé que la Cour constitutionnelle est la « gardienne de la Constitution » et que ses arrêts devraient être mis en œuvre. Elle a toutefois reconnu que l'arrêt n° 13-r/2020 ne reposait pas sur un raisonnement adéquat et présentait des incohérences et d'autres défauts. Elle a noté que certains juges se trouvaient dans une situation de conflit d'intérêts. La Commission de Venise a recommandé au législateur ukrainien d'interpréter ces arrêts à la lumière des autres obligations internationales de l'Ukraine et en particulier celles relatives à la lutte contre la corruption. Elle a préconisé de rétablir les dispositions relatives aux déclarations de patrimoine et leur vérification par les organes de lutte contre la corruption, tout en introduisant des garanties supplémentaires pour protéger l'indépendance judiciaire. La Commission de Venise a également reconnu que la Cour constitutionnelle devrait être réformée, tant du point de vue de sa composition que de ses procédures, et a proposé des solutions concrètes en ce sens.

Au cours de l'été 2020, la Commission de Venise a préparé et publié un **Observatoire des situations d'urgence**, donnant un aperçu systématisé des textes juridiques régissant l'État d'urgence dans les États membres de la Commission de Venise et plus particulièrement, des mesures prises dans le cadre de la pandémie de covid-19. L'Observatoire repose sur les réponses données par les membres de la Commission à un questionnaire et permet d'obtenir un aperçu du fonctionnement des institutions démocratiques dans les situations d'urgence, du point de vue de l'État de droit².

Droits fondamentaux

En 2020, à la demande de la Commission de suivi, la Commission a examiné le projet de loi modifiant la loi sur les médias audiovisuels d'**Albanie**. Ce dernier proposait d'étendre aux médias en ligne les recours administratifs actuellement appliqués aux diffuseurs

2. [Observatoire des situations d'urgence.](#)

audiovisuels. La Commission de Venise a considéré que les amendements étaient dangereusement vagues, qu'ils risquaient d'avoir des effets dissuasifs sur la liberté du journalisme en ligne et qu'ils n'étaient pas prêts à l'adoption sous leur forme actuelle. Le projet d'amendements a été suspendu pour révision.

L'avis de la Commission de Venise sur la **Lettonie**, demandé par la Commission sur l'égalité et la non-discrimination, portait sur les modifications récentes de la législation concernant l'enseignement dans les langues minoritaires. La Commission s'est dite consciente des évolutions historiques spécifiques intervenues en Lettonie, qui ont conduit à une situation de bilinguisme asymétrique. Elle a reconnu qu'il pourrait être nécessaire de renforcer dans ce pays la maîtrise de la langue officielle, notamment chez les élèves qui suivent des programmes d'enseignement pour les minorités. Cela dit, la Commission a également rappelé que le respect du droit des personnes appartenant à des minorités de préserver et de développer leur langue et leur identité ethnique et culturelle était une obligation de la Lettonie découlant de ses engagements internationaux. Les modifications introduites dans le système éducatif ne devraient pas nuire à la qualité de l'enseignement et ne pas entamer de façon disproportionnée la possibilité qu'ont les élèves d'acquérir une bonne maîtrise de leur langue minoritaire.

À la demande de M. Kurti qui était alors Premier ministre de la République du **Kosovo**, la Commission a examiné certaines dispositions du projet d'amendements au Code de procédure pénale (CPC) pour évaluer la compatibilité des projets d'amendements relatifs au procès par défaut (article 306) et à la suspension des agents publics (article 177) avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et les autres normes internationales. Consciente des difficultés rencontrées par le législateur du Kosovo pour trouver une solution dans un domaine extrêmement sensible, la Commission a observé que les projets de dispositions étaient largement conformes à la CEDH et aux autres normes internationales. Ils manquaient toutefois de précision, si bien que les garanties voulues n'y figuraient pas, et n'étaient pas exempts d'ambiguïté, ce qui pouvait causer des difficultés pour leur application future. La Commission a invité le législateur à réexaminer les deux projets d'amendements.

L'avis conjoint sur le projet de loi « sur la liberté de conscience et les organisations religieuses » en **Ouzbékistan** a pris note des améliorations apportées par le nouveau projet de loi sur des questions telles que le nombre minimum de croyants requis pour créer une organisation religieuse, la suppression de l'interdiction de porter des vêtements religieux en public et l'exigence que la liquidation d'une organisation religieuse soit prononcée par un tribunal plutôt que par des organes administratifs. Cela dit,



Echange de vues entre le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, et le Président de la République de Moldova, M. Igor Dodon, Strasbourg le 29 janvier 2020.

plusieurs recommandations ont également été faites, et notamment : de modifier le projet de loi pour faire référence à la « liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction » tout en veillant à ce que les convictions non religieuses et non uniquement la « religion » et les « organisations religieuses ou de conviction » soient couvertes ; de supprimer l'interdiction générale des partis politiques et des associations publiques ayant des attributs religieux et de supprimer les formulations vagues et trop générales qui donnent un pouvoir discrétionnaire excessif aux autorités publiques chargées de la mise en œuvre de la loi, ce qui pourrait conduire à une application/interprétation arbitraire de celle-ci et à une restriction induite du droit à la liberté de religion ou de conviction.

À la demande de la Commission des questions juridiques de l'APCE, la Commission de Venise a préparé un rapport sur la responsabilité pénale en cas d'appels pacifiques à un changement constitutionnel radical. Cette question a été examinée du point de vue de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le rapport a souligné l'importance de la liberté d'expression politique. Seules les déclarations contenant des appels à commettre des actes violents peuvent faire l'objet de poursuites. Une autre exception concerne la diffusion d'une idéologie hostile à la démocratie ou d'un discours de haine, mais l'avis a mis en garde contre une interprétation trop large de cette dernière notion. La critique virulente du gouvernement, même si elle appelle à la sécession, ne constitue pas en tant que telle un « discours de haine ».

Tribunaux, ministère public et barreau

L'avis sur le projet de loi organique portant amendement à la loi organique sur les tribunaux de droit commun de **Géorgie** a considéré que certains amendements constituaient une amélioration par rapport à la précédente procédure (analysée par la Commission en 2019) : la suppression du vote à bulletin secret au sein du Conseil supérieur de la justice (CSJ) et la disposition prévoyant que chaque vote doit être accompagné d'un argumentaire écrit rendu public. D'autres points restaient préoccupants, comme le fait qu'il n'était pas obligatoire pour les membres du CSJ de voter en fonction des notes d'évaluation des candidats au poste de juge. Par ailleurs, l'identité des membres du CSJ en relation avec chaque vote n'est pas révélée ; pareille divulgation les exposerait même à une « responsabilité ». L'avis a recommandé de permettre l'exercice d'un contrôle public sur le comportement des différents membres du CSJ, pour renforcer encore la confiance du public dans cet organe. Cela découragera également la prise en compte de facteurs politiques ou d'autres facteurs non pertinents dans la procédure. Bien que l'avis salue la possibilité de faire appel de la décision du CSJ devant la Chambre des qualifications de la Cour suprême, il a recommandé de faire en sorte que lorsqu'une décision a été rendue par la Chambre et renvoyée au CSJ, la nouvelle décision de ce dernier puisse également faire l'objet d'un recours.

En 2020, en complément à l'avis de 2018, la Commission a adopté deux nouveaux textes sur **Malte** : l'avis publié

en juin 2020 examinait les propositions de modifications législatives faisant suite à bon nombre des recommandations formulées dans l'avis de 2018 tandis que celui adopté en octobre traitait de dix projets de loi traduisant en textes législatifs concrets les propositions examinées en juin 2020. Dans l'intervalle, six de ces projets de loi ont été adoptés par le Parlement. L'avis a salué la mise en œuvre des propositions de réforme législative, malgré le caractère hâtif du processus d'adoption des six projets de loi. Par conséquent, il a été recommandé d'examiner les quatre projets de loi restants et tout amendement futur dans un cadre plus large incluant la société civile. Les recommandations qui avaient été formulées dans l'avis de 2018 n'ont pas toutes été prises en compte dans ces six lois et quatre projets de loi.

L'avis d'octobre contenait de nombreuses appréciations positives concernant les six lois adoptées par le Parlement, mais deux points relatifs au pouvoir judiciaire nécessitaient une amélioration. Tout d'abord, l'élection du président de la Cour à une majorité des deux tiers permettait de dépolitiser le processus, mais pouvait également donner lieu à un blocage au Parlement. Ensuite, en ce qui concerne la publicité des candidats à la magistrature, il a été recommandé de rendre publics au moins les noms des trois candidats présentés au président par la Commission des nominations judiciaires.

En 2020, de concert avec la Direction des droits de l'homme de la DG-I du Conseil de l'Europe, la Commission a beaucoup travaillé avec les autorités **moldaves**, à leur demande, sur la législation relative au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) : elle a adopté trois avis sur la question. L'avis conjoint urgent *sur le projet de loi portant modification de la loi n° 947/1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature*, publié le 22 janvier (et entériné par la Commission de Venise à la session plénière de juin 2020³), a jugé regrettable que le Parlement n'ait pas attendu la publication de l'avis urgent pour adopter le projet de loi en question le 20 décembre 2019 et le soumettre en vue de sa promulgation. En substance, l'avis a salué la proposition visant à porter le nombre de membres du CSM de 12 à 15, ce qui renforce de manière qualitative l'évaluation, la gestion, la discipline et la responsabilité des juges, et permettrait également d'améliorer, au sein du CSM, l'équilibre entre membres magistrats et membres non-magistrats et la représentation des juridictions de degré inférieur. L'élection de membres non-magistrats par le Parlement à l'issue d'un vote à la majorité des députés élus a également été évaluée de manière positive, même si une majorité plus forte associant également l'opposition serait plus appropriée.

Le deuxième avis conjoint évaluant *le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne*

le CSM a été adopté en mars 2020⁴. L'avis a considéré que le projet d'amendements à la Constitution pouvait renforcer l'indépendance, la responsabilisation et l'efficacité du système judiciaire et que les modifications proposées étaient dans l'ensemble conformes aux normes applicables. Elle a toutefois recommandé d'indiquer dans la Constitution le nombre de membres du Conseil supérieur de la magistrature et de préciser, également dans la Constitution, le mode d'élection des membres non-juges par le Parlement, soit à la majorité qualifiée avec un mécanisme permettant d'éviter les blocages, soit à la proportionnelle. La Commission de Venise et la DGI se sont déclarées profondément préoccupées par la façon dont quatre membres non-juges du CSM avaient été élus en mars 2020, remettant en cause les effets positifs qu'auraient dû avoir les modifications de la Constitution. La Commission a demandé aux autorités moldaves de suspendre la mise en œuvre des modifications législatives de décembre 2019 et la nomination des quatre membres non-juges du CSM, dans l'attente d'une réforme complète des dispositions constitutionnelles relatives au CSM. En mai 2020, lors d'une série de consultations en ligne, les autorités ont affirmé que les amendements constitutionnels pourraient être examinés au Parlement au plus tôt après les élections présidentielles, probablement en janvier-février 2021. Le 21 mai 2020, le Parlement a adopté des amendements à la loi sur le CSM introduisant la possibilité de pourvoir les postes vacants des juges membres de la CSM par des membres suppléants déjà élus en attendant la convocation de l'Assemblée générale des juges.

L'avis conjoint ultérieur (*sur le projet de dispositions révisées portant révision de la Constitution en ce qui concerne le CSM*) adopté en juin 2020⁵ a conclu que le projet d'amendements révisé était dans une large mesure conforme aux précédentes recommandations concernant la composition du CSM et l'exigence d'une majorité qualifiée de membres du Parlement (trois cinquièmes) pour l'élection des membres non-juges. Il a été recommandé d'indiquer dans la Constitution que la loi organique prévoirait un mécanisme anti-blocage au cas où le Parlement n'atteindrait pas une majorité qualifiée des trois cinquièmes. Le projet d'amendements révisé devait également être modifié pour prévoir le renouvellement des membres non-juges du CSM à l'entrée en vigueur des amendements constitutionnels, prévue début 2021, conformément aux nouvelles règles exigeant une majorité qualifiée des trois cinquièmes au Parlement pour leur élection.

À la demande du Maréchal (président) du Sénat, la Commission de Venise a adopté un avis urgent dans lequel elle a examiné les amendements de décembre 2019 aux lois relatives au système judiciaire de la **Pologne**. Ces amendements constituent

3. [CDL-AD\(2020\)015](#).

4. [CDL-AD\(2020\)001](#).

5. [CDL-AD\(2020\)007](#).

une nouvelle étape dans une réforme judiciaire qui avait précédemment fait l'objet de critiques de la part de la Commission de Venise dans un avis de 2017. La Commission de Venise a une nouvelle fois recommandé d'assurer l'élection des membres juges du Conseil national de la justice par leurs pairs, et de revoir le statut et le rôle des deux « super chambres » nouvellement créées. L'avis a également observé que la nouvelle méthode d'élection du premier président de la Cour suprême restreignait encore plus la participation des juges à ce processus. La Commission de Venise a noté avec regret que les amendements de 2019 étaient contraires à la position de la Cour de justice européenne selon laquelle les juges pouvaient être appelés à examiner la question de l'indépendance d'autres organes judiciaires, en appliquant les critères établis dans la jurisprudence de la Cour.

Un avis sur la **Turquie**, demandé par la Commission de suivi, concernait les amendements de juillet 2020 à la loi sur la profession d'avocat, qui introduisait la possibilité de créer des barreaux supplémentaires dans trois grandes villes et réduisait le quota de représentation des grands barreaux au sein de l'organe central d'autorégulation de la profession d'avocat, l'Union des barreaux turcs (UBT). L'avis a conclu que la réforme ne répondait à aucune raison impérieuse, que la création de nouveaux barreaux augmenterait le risque de politisation et que le nouveau modèle de l'UBT fausserait le caractère représentatif de cette instance. La Commission de Venise a proposé d'autres solutions pour mettre en œuvre l'idée de créer des barreaux de plus petite taille.

L'avis conjoint sur les projets d'amendements à la loi sur le statut des juges et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires de l'**Ukraine** a recensé trois problèmes à traiter : (a) le fait que quelque 2 000 postes judiciaires vacants n'aient pu être pourvus depuis la dissolution de la Haute Commission de qualification des juges (HCQJ) en novembre 2019 ; (b) le niveau élevé de défiance dans le système judiciaire, et notamment à l'égard du Conseil supérieur de la justice (CSJ) et (c) la nécessité d'intégrer huit juges de l'ancienne « Cour suprême d'Ukraine » (CSU) à la nouvelle « Cour suprême » (CS) à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle. Le projet de loi n° 3711 n'abordait que les points (a) et (c). Il subordonnait toutefois la nouvelle HCQJ au CSJ. L'avis a souligné que le projet de loi devrait se limiter au rétablissement de la HCQJ sans la subordonner au CSJ. La fusion du CSJ et de la HCQJ serait considérée comme un objectif à long terme uniquement. Les questions d'intégrité et d'éthique du CSJ devaient également être traitées de toute urgence.

Institutions du Médiateur/Ombudsman

Le 16 décembre 2020, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution A/RES/75/186

sur « Le rôle des institutions des ombudsmans et des médiateurs dans la promotion et la protection des droits humains, de la bonne gouvernance et de l'État de droit »⁶. La résolution souscrit pleinement aux principes élaborés par la Commission de Venise sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur – les « principes de Venise »⁷ – et en fait la nouvelle norme pour les institutions du médiateur au niveau mondial.

Justice constitutionnelle

Activités par pays

En 2020, la Commission a reçu des demandes de mémoire *amicus curiae* des cours constitutionnelles de l'Arménie, du Kirghizistan (cf. chapitre IV) et de la République de Moldova.

Dans son mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle d'**Arménie** relatif à l'article 300.1 du Code pénal érigeant en infraction pénale le renversement de l'ordre constitutionnel, la Commission de Venise a observé que les dispositions existantes relatives aux infractions « contre l'ordre constitutionnel » ne semblaient contenir aucune mention explicite des constitutions mais que l'on pouvait conclure à l'existence de renvois indirects ou implicites à ces dernières. Dans la plupart des États membres, la législation ne définit pas les concepts d'*ordre constitutionnel*, de *renversement de l'ordre constitutionnel* ou d'*usurpation de pouvoir* en tant que tels. La majeure partie des dispositions juridiques relatives à ces concepts n'ont pas été appliquées à ce jour. Par conséquent, il n'existe pas de bonne pratique sur les circonstances factuelles qui entraîneraient dans les États membres des poursuites pour les infractions pénales les plus proches (*haute trahison*). Concernant l'interdiction de la rétroactivité de la législation pénale et l'exigence d'offrir une définition juridique suffisamment claire et précise de ce qui constitue une infraction pénale, l'imprécision de concepts tels que l'*ordre constitutionnel* ou son *renversement* peut susciter des critiques, nuancées toutefois par le fait que cette imprécision, ou des définitions larges, ont la faveur de la majorité des États membres de la Commission de Venise.

Dans le mémoire *amicus curiae* conjoint urgent sur trois questions juridiques concernant le mandat des membres des organes constitutionnels de la République de **Moldova**, la Commission a conclu que dans la mesure où elle garantissait la continuité de l'exercice des mandats de manière équilibrée, en affectant au minimum les intérêts qui pouvaient être en jeu dans la transition, la nouvelle solution ne semblait pas disproportionnée dans le sens où elle pouvait raisonnablement être considérée comme

6. [Texte de la Résolution des Nations Unies.](#)

7. [Texte des Principes de Venise.](#)

ménageant un juste équilibre entre les deux intérêts en conflit – la sécurité du mandat des membres non-juges du CSM et la nécessité de maintenir l'ordre public, par la suppression des conséquences négatives de la décision prise en mars 2020 par le Parlement, d'élire les quatre membres non-juges du CSM sur la base des anciennes règles alors que d'importants projets d'amendements constitutionnels concernant également l'élection et le mandat des membres non-juges étaient en suspens. Sur la question de savoir si la mesure transitoire portait atteinte au droit au respect de la vie privée des membres non-juges du CSM, garanti par l'article 8 de la CEDH, le mémoire a considéré que bien que la révocation des membres non-juges en exercice au cas où ils n'obtiendraient pas de confirmation puisse être considérée comme un revers professionnel, elle ne semblait avoir aucune implication sur leur réputation ou leur intégrité.

Base de données CODICES

Parmi les autres activités menées par la Commission de Venise dans le domaine de la justice constitutionnelle en 2020, on peut également citer la base de données CODICES (ci-après « CODICES »), qui est au cœur des travaux du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle et de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle. CODICES présente au public les grandes décisions de jurisprudence constitutionnelle des cours constitutionnelles et juridictions équivalentes. En 2020, elle contenait quelque 10 900 décisions de justice (sous forme de résumés – les « décisions abrégées » – en anglais et en français, ainsi qu'en texte intégral, en 43 langues), mais aussi les constitutions, ainsi que les lois relatives aux cours et les descriptions des cours, expliquant leur fonctionnement.

En 2020, les cours constitutionnelles et juridictions équivalentes ont activement contribué à la base CODICES, qui a été régulièrement mise à jour. Plus de 484 affaires y ont été ajoutées, ce qui donne aux cours constitutionnelles et juridictions équivalentes la possibilité de se reporter à l'expérience et à la jurisprudence des cours d'autres pays et des cours européennes et internationales participantes. Les cours constitutionnelles et juridictions équivalentes ont fait état de nombreux renvois à la jurisprudence internationale, notamment celle de la Cour européenne des droits de l'homme, dans leurs arrêts.

En 2020, avec le soutien financier du gouvernement belge, un consultant et le Secrétariat de la Commission de Venise ont préparé des spécifications pour une nouvelle base de données de jurisprudence constitutionnelle qui remplacera la base de données CODICES actuelle (www.codices.coe.int), dont le fonctionnement repose sur la même technologie depuis sa création en 1996. La nouvelle base de données CODICES bénéficiera d'une technologie de partage des synergies avec une version révisée du site web de

la Commission de Venise, VenSite (www.venice.coe.int). Les spécifications CODICES/VenSite feront l'objet d'un appel d'offres public début 2021.

Le Forum de Venise de la Commission a traité 17 demandes de droit comparé de cours constitutionnelles et de juridictions équivalentes portant sur des questions allant de l'État civil et de l'adoption au prélèvement et à la conservation d'échantillons ADN.

Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle

Le 20 mars 2020, face à la propagation de la covid-19, la 15^e réunion du Bureau de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ) a été remplacée par une procédure écrite. Le Bureau a accepté la proposition de la Cour constitutionnelle d'Indonésie d'accueillir le 5^e Congrès de la Conférence mondiale qui se tiendra en octobre 2022 sur le thème « Cours constitutionnelles et paix ».

La Cour suprême de Somalie a rejoint la WCCJ cette année, ce qui porte le nombre total de ses membres à 117 en décembre 2020.

Élections, référendums et partis politiques

En 2020, la Commission a poursuivi ses activités en matière d'élections et de partis politiques. Elle a adopté des avis en matière d'élections et de référendums concernant l'Albanie, le Kirghizistan, la République de Moldova, le Monténégro, la Turquie et l'Ukraine, ainsi qu'un mémoire *amicus curiae* pour la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Kirghizistan. Elle a adopté un rapport sur **la révocation par le peuple des maires et des élus locaux**, un rapport sur **le traitement du contentieux électoral** et des **principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux** et des lignes directrices révisées sur **la tenue des référendums**. Elle a pris note d'un rapport sur « droit électoral et administration des élections en Europe – Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents ».

Ces documents ont été soumis au Conseil des élections démocratiques avant d'être adoptés par 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 2020, la Commission a donc continué à aider les États 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 avec des partenaires en Géorgie, en République de Moldova, au Kirghizistan, au Monténégro, en Tunisie et en Ukraine.

Elle a aussi organisé la **17e Conférence européenne des administrations électorales** sur « Droit électorale et administration des élections en Europe, défis récurrents et bonnes pratiques ». Ces activités ont tenu compte de la situation particulière due à la pandémie de COVID-19.

La Commission a apporté une assistance juridique à **quatre 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 adopté un avis sur les projets d'amendements à la législation relative aux partis politiques (Arménie) ainsi que la deuxième édition des Lignes directrices conjointes avec l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques.

Partage de l'expérience européenne avec des pays non européens

Bassin méditerranéen

En 2020, la Commission de Venise a continué à développer sa coopération avec les pays du bassin méditerranéen. Plusieurs projets ont été mis en œuvre avec succès en Égypte, au Maroc et en Tunisie, à la fois au niveau national et régional.

La Commission de Venise a poursuivi son dialogue avec les autorités **tunisiennes** sur le cadre juridique relatif au fonctionnement des organes indépendants, conformément à la Constitution de 2014. La Commission a travaillé en coopération avec la Tunisie sur des questions liées au fonctionnement des institutions indépendantes dans le cadre du projet conjoint entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne visant à soutenir les institutions indépendantes en Tunisie (PAII-T, 2019-2021). Le dialogue avec les autorités marocaines s'est poursuivi dans le domaine de la réforme de la justice et dans le cadre d'activités avec l'institution du médiateur.

En 2020, la Commission a continué à organiser des activités régionales, dont des projets importants comme les séminaires UniDem (Université pour la démocratie) pour les pays de la région du Moyen-Orient et de



Participation du Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, à la visioconférence des Présidents des organes de suivi et consultatifs du Conseil de l'Europe, Strasbourg le 29 juin 2020

commencé à mettre en œuvre un nouveau projet de coopération dans le cadre du programme conjoint UE/Conseil de l'Europe sur l'État de droit en Asie centrale, qui vise à renforcer les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie dans les pays partenaires d'Asie centrale conformément aux normes européennes et internationales en offrant une assistance aux processus de réforme suivant une approche axée sur la demande. Ce programme est ouvert à tous les pays d'Asie centrale qui souhaitent bénéficier de l'expertise du Conseil de l'Europe et qui remplissent les conditions de coopération.

Amérique latine

En 2020, la Commission de Venise a continué à développer sa coopération avec les pays d'Amérique latine, notamment l'Argentine, la Bolivie et le Mexique, ainsi qu'avec l'Organisation des États américains (OEA).

Un nombre croissant de pays de la région s'intéressent aux documents normatifs de la Commission de Venise et à son expérience dans des domaines comme l'assistance constitutionnelle, la justice constitutionnelle et la réforme de la législation et de la pratique électorales. En 2020, des experts de la Commission ont été invités à participer à différents événements en Argentine, en Bolivie, au Mexique et dans d'autres pays de la région. Le Secrétaire général de l'Organisation des États américains (OEA) M. Luis Almagro et le président de la Commission de Venise M. Gianni Buquicchio, ont signé un accord de coopération, respectivement le 6 juin 2020 à Washington DC et le 9 juin 2020 à Strasbourg. Cet accord permettra de développer la coopération fructueuse entre les deux organisations en 2021.

8. 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 et de l'Union européenne sur cette question.

Conseil scientifique

Le Conseil scientifique de la Commission de Venise prépare des compilations qui contiennent des extraits d'avis et d'études de la Commission regroupés par thèmes clés et sont destinées à servir de référence pour les représentants des pays, les chercheurs et les experts désireux de se familiariser avec l'approche de la Commission de Venise sur ces questions. Elles sont consultables sur le site web de la Commission et sont régulièrement mises à jour⁹. Pour de plus amples informations sur les compilations adoptées en 2020, se reporter aux chapitres II et IV.2.2.

En 2020, le Conseil scientifique a préparé et mis à jour trois compilations thématiques sur :

- ▶ les États d'urgence ([CDL-PI\(2020\)003](#));
- ▶ la liberté d'expression et des médias ([CDL-PI\(2020\)008](#));
- ▶ la séparation des pouvoirs ([CDL-PI\(2020\)012](#));
- ▶ la stabilité du droit électoral ([CDL-PI\(2020\)020](#)).

La compilation sur les États d'urgence a été présentée aux trois principales commissions de l'APCE pour faciliter les références ultérieures à la doctrine et à l'acquis de la Commission sur le sujet.

9. [Page web « Compilations »](#).

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 la nomination des juges à la Cour constitutionnelle (CDL-AD(2020)010)

Cet avis, adopté par la Commission de Venise le 19 juin 2020 dans le cadre d'une procédure écrite remplaçant la session plénière de juin 2020, avait été demandé par le président du Parlement albanais.

La Commission y a noté que la crise constitutionnelle en Albanie était la conséquence de l'interaction entre plusieurs facteurs, parmi lesquels les résultats de la nécessaire procédure de vérification et l'existence d'un blocage de fond entre l'Assemblée et le Président. Par ailleurs, le Conseil des nominations judiciaires (CNJ) n'ayant pas pu mener ses activités en 2017 et 2018, beaucoup de postes vacants étaient à pourvoir en même temps et très peu de candidats remplissaient les conditions requises. Enfin, du fait de la paralysie de la Cour constitutionnelle, les dispositions (constitutionnelles) ambiguës ne pouvaient pas être clarifiées.

L'avis a recommandé de faire en sorte que le Président et l'Assemblée s'entendent sur la procédure à suivre conformément à la Constitution et à la législation, le Conseil des nominations judiciaires (CNJ) devant accepter cette interprétation. Tant que la Cour constitutionnelle ne fonctionnera pas et que les acteurs politiques ne seront pas parvenus à un consensus sur l'interprétation, le CNJ devrait envoyer la ou les liste(s) à l'Assemblée dès que le Président a effectué sa ou ses nomination(s), ou à l'expiration d'un délai de 30 jours s'il ne le fait pas sans justification. Les postes devenus vacants prématurément devraient être pourvus par l'autorité qui a nommé le juge sortant.

Le mécanisme permettant la nomination par défaut par le Président devrait être porté au niveau constitutionnel, comme c'est le cas pour les nominations incombant à l'Assemblée. Dès qu'elle pourra fonctionner de nouveau, la Cour suprême devrait procéder

à ses nominations en suspens. L'Avocat du peuple devrait être pleinement associé aux travaux du CNJ en tant qu'observateur et les procès-verbaux des réunions du CNJ devraient être rendus publics en temps voulu. Le CNJ devrait établir son classement lorsque tous les dossiers des candidats de la liste sont complets, puis envoyer immédiatement la liste, accompagnée des dossiers, à l'organe de nomination. Seuls les candidats ayant reçu l'agrément à l'issue du processus de vérification devraient être proposés.

La Commission a recommandé qu'à long terme, la règle de la rotation soit supprimée et que les postes vacants soient toujours pourvus pour un mandat complet de neuf ans.

Suites données à l'avis

Six candidats à la Cour constitutionnelle ont été disqualifiés et trois autres ont retiré leur candidature lors d'une réunion du Conseil des nominations judiciaires (CNJ) tenue le 17 juillet 2020. Les deux postes vacants à la Cour constitutionnelle, annoncés par l'Assemblée en août 2019 et par le président de la République en septembre 2019, n'ont donc pu être pourvus. Le CNJ doit à présent rouvrir l'appel à candidatures à la Cour constitutionnelle, ce qui signifie que l'Albanie ne sera pas dotée d'une Cour constitutionnelle pleinement opérationnelle avant la fin de cette année ou le début de l'année prochaine.

Arménie

Avis sur trois questions juridiques liées à la révision de la Constitution et relatives au mandat des juges de la Cour constitutionnelle (CDL-AD(2020)016)

Cet avis, adopté par la Commission de Venise le 19 juin 2020 dans le cadre d'une procédure écrite remplaçant la 123^e session plénière (18-19 juin 2020), avait été demandé par le ministre de la Justice de la République d'Arménie [voir chapitre III].

Suites données à l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements au Code judiciaire et à d'autres lois (CDL-AD(2019)024)

L'avis conjoint, adopté à la session de décembre 2019, portait une appréciation globalement positive sur la réforme judiciaire. Il insistait toutefois sur le fait que le régime de retraite anticipée applicable aux juges de la Cour constitutionnelle devait être strictement volontaire.

Eu égard au conflit persistant entre la Cour constitutionnelle et le gouvernement, le président de la Commission de Venise a fait la déclaration suivante le 3 février 2020 :

Suite à ma déclaration du 29 octobre 2019, je reste préoccupé par le conflit ouvert impliquant la Cour constitutionnelle d'Arménie. Je partage les préoccupations des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à cet égard. Je voudrais rappeler les recommandations formulées dans l'avis de la Commission de Venise adopté en octobre 2019, selon lesquelles tout régime de retraite anticipée applicable à la Cour constitutionnelle doit rester véritablement volontaire, exclure toute pression politique ou personnelle induite sur les juges concernés et doit être conçu de manière à ne pas influencer l'issue des affaires pendantes. Des déclarations et actes publics récents ne correspondent pas à ces critères et ne sont pas propices à désamorcer la situation. La culture et la maturité démocratiques nécessitent la retenue institutionnelle, la bonne foi et le respect mutuel entre les institutions de l'État. J'appelle à nouveau toutes les parties à faire preuve de retenue et à désamorcer cette situation préoccupante afin d'assurer que la Constitution de l'Arménie soit mise en œuvre normalement ».

Aucun des juges de la Cour constitutionnelle n'a eu recours au régime de retraite anticipée.

Le 6 février 2020, le Parlement arménien a décidé de soumettre à référendum un amendement à la disposition transitoire de la Constitution qui prévoyait que les juges de la Cour constitutionnelle nommés avant l'entrée en vigueur de la Constitution révisée continueraient d'exercer jusqu'à la fin de leur mandat, conformément à la précédente version de la Constitution (c'est-à-dire jusqu'à l'âge de 65 ans et non pour une période de 12 ans). Le projet d'amendement prévoyait la cessation immédiate de leur mandat.

Le référendum, prévu à l'origine le 5 avril 2020, a été reporté en raison de l'État d'urgence déclaré en Arménie pour faire face à la pandémie de covid-19.

Belgique

Suites données au 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 d'une répartition des sièges (CDL-AD(2019)021)

Cette affaire concernait les garanties procédurales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de contestation du résultat d'une élection ou d'une répartition des sièges, et en particulier la vérification des pouvoirs des élus. Dans son mémoire *amicus curiae*, la Commission a considéré qu'il devait y avoir un recours effectif en matière électorale, y compris en ce qui concerne les résultats d'une élection, et que l'organe de recours devait être impartial et suffisamment indépendant du Parlement et de l'exécutif. Ainsi, le Parlement ne sera pas le seul juge de sa propre élection.

Dans son arrêt du 10 juillet 2020, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté une violation de l'article 3 du Protocole additionnel à la CEDH et de l'article 13 de la CEDH combiné à l'article 3 du Protocole additionnel : le parlement wallon, qui avait examiné la plainte du requérant, ne présentait pas les garanties d'impartialité requises et son pouvoir d'appréciation n'était pas circonscrit à un niveau suffisant de précision par les dispositions du droit interne. Les garanties dont M. Mugemangango avait bénéficié au cours de la procédure n'étaient pas non plus suffisantes dans la mesure où elles avaient été mises en place de manière discrétionnaire. Les griefs de l'intéressé n'ont donc pas fait l'objet d'une procédure offrant des garanties adéquates et suffisantes pour exclure l'arbitraire et en assurer un examen effectif. En l'absence de telles garanties, ce recours n'était pas non plus effectif au sens de l'article 13 de la Convention.

La Cour a suivi la Commission en concluant à l'absence de recours effectif, mais n'a pas exclu de manière générale la possibilité que le Parlement soit le seul juge de sa propre élection, contrairement à la position de la Commission selon laquelle l'organe de recours devrait être indépendant du Parlement.

Bulgarie

Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution (CDL-AD(2020)035)

Faisant suite à une demande du président de l'Assemblée nationale de Bulgarie, la Commission de Venise a publié en novembre, puis entériné à sa session plénière de décembre 2020, l'avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution de la Bulgarie.

La Commission a regretté que le lancement de la réforme constitutionnelle n'ait pas été précédé d'un

débat public approprié et que les raisons des amendements n'aient pas été bien expliquées. Elle a dit espérer que les autorités bulgares expliciteront les motifs qui sous-tendent chaque proposition et garantiront une participation significative du public, des experts et de toutes les forces politiques à ce processus.

Dans l'ensemble, les projets d'amendements au Préambule et les chapitres sur les principes fondamentaux et les droits de l'homme étaient bienvenus ou ne posaient pas de problème, hormis quelques réserves quant à leur interprétation. La restriction générale du droit de vote pour les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement devrait être remplacée par une règle plus souple. Le nombre réduit de 120 députés au Parlement semble avoir été choisi de manière arbitraire. Une justification plus claire et viable devrait être donnée. L'introduction du droit de recours individuel devant la Cour constitutionnelle est la bienvenue, tandis que la suppression de la Grande Assemblée nationale devrait être justifiée.

Les modifications les plus importantes concernaient le système judiciaire et le ministère public. Plusieurs mesures allant dans le bon sens ont été prises, parmi lesquelles la création de deux conseils distincts, l'un pour les juges et l'autre pour les procureurs, et le fait que le ministre de la Justice ne préside plus le Conseil supérieur de la magistrature plénier et que les procureurs ne soient plus impliqués dans la gouvernance des juges.

Il restait toutefois un certain nombre de questions à résoudre. En particulier, les deux conseils devraient mettre l'accent sur les nominations, la carrière et la discipline des juges et des procureurs, tandis que les périodes probatoires devraient être supprimées ou les conditions pour ne pas confirmer la titularisation devraient être définies de manière étroite dans la loi ; au moins la moitié des sièges du Conseil judiciaire devraient être occupés par des juges choisis par leurs pairs à tous les niveaux du pouvoir judiciaire ; un certain nombre de membres non-juges siégeant aux deux conseils pourraient être nommés par les associations professionnelles d'avocats ou les universités pour accroître la diversité au sein des conseils ; un mécanisme de déblocage devrait être prévu pour les situations où l'Assemblée nationale ne parvient pas à atteindre la majorité des deux tiers des voix pour l'élection des membres non-juges ; les compétences du ministère public en dehors du domaine du droit pénal devraient être réduites au minimum nécessaire ; un mécanisme de poursuites indépendant, non subordonné au procureur général devrait être créé, et un contrôle judiciaire des décisions de ne pas ouvrir d'enquête ou de ne pas engager de poursuites mis en place, notamment pour faciliter la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Kolevi et autres c. Bulgarie* et *S.Z. c. Bulgarie*.

Le 25 novembre 2020, l'Assemblée nationale n'est pas parvenue à réunir les 160 votes nécessaires pour la tenue d'une Grande Assemblée nationale en vue de réviser la Constitution. Par une décision du 1^{er} décembre 2020, la Cour constitutionnelle a mis fin, faute d'intérêt, à l'examen de la demande du Président de déclarer inconstitutionnelle une commission parlementaire chargée d'examiner les propositions de modification du projet de Constitution.

Géorgie

Suites données à l'avis sur le projet d'amendements à la Constitution adopté le 15 décembre 2017 en deuxième lecture par le Parlement de Géorgie

L'aspect le plus important de la réforme constitutionnelle adoptée le 26 septembre 2017 était le passage d'un système électoral mixte (77 sièges au scrutin proportionnel, 73 au scrutin majoritaire) à un système proportionnel, limité toutefois par trois dispositifs : le seuil de 5 % pour les élections législatives, l'interdiction des coalitions de partis et l'attribution des sièges non répartis au parti ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages (système de « prime »). Cela dit, de manière très controversée, l'introduction du système électoral à la proportionnelle a été reportée à octobre 2024. Dans son avis, la Commission avait examiné un ensemble de projets d'amendements selon lesquels, lors des élections législatives de 2020 exclusivement, les partis politiques seraient autorisés à former des alliances électorales et le seuil électoral serait fixé à 3 %. Par ailleurs, le précédent système d'attribution des sièges non répartis, qui favorisait les partis les plus forts, avait été remplacé par un système de répartition à égalité applicable après les élections de 2024.

La Commission avait salué ces mesures qui permettaient de pallier les effets indésirables du report de l'entrée en vigueur du scrutin proportionnel pour les petits partis. Cela dit, le report de l'introduction du scrutin proportionnel à octobre 2024 était tout à fait regrettable et constituait un obstacle majeur à l'obtention du consensus nécessaire pour conférer une solide légitimité à la Constitution, nouveaux amendements compris, et garantir la stabilité constitutionnelle.

La révision constitutionnelle adoptée le 29 juin 2020 et la réforme législative qui a suivi prévoient que le parlement élu aux prochaines élections législatives (31 octobre 2020) se composera de 30 membres élus au scrutin majoritaire et 120 membres élus au scrutin proportionnel au niveau national, avec un seuil de 1 % pour les partis politiques et, pour les coalitions, de 1 % multiplié par le nombre de partis de la coalition. Par ailleurs, un parti ne pourra obtenir un pourcentage de sièges (au scrutin proportionnel et majoritaire) supérieur à 1,25 fois sa part des voix au scrutin proportionnel.

Islande

Avis sur quatre projets de loi constitutionnelle de l'Islande sur la protection de l'environnement, sur les ressources naturelles, sur les référendums et sur le président de l'Islande, le gouvernement, les fonctions de l'exécutif et d'autres questions institutionnelles (CDL-AD(2020)020)

Cet avis, adopté par la Commission de Venise lors de sa session plénière d'octobre 2020 tenue en ligne, avait été demandé par le Premier ministre islandais.

Dans son avis, la Commission a rappelé qu'après avoir tenté en 2012 de rédiger une toute nouvelle Constitution au lendemain de la crise économique en Islande, les autorités avaient modifié leur approche de la réforme constitutionnelle et opté pour une méthode plus prudente en introduisant des amendements partiels à la Constitution islandaise. L'avis a toutefois précisé que le projet de 2012 avait été soumis à un référendum « consultatif » et approuvé par le peuple comme base d'une nouvelle Constitution pour l'Islande. Partant, la Commission a considéré que le peuple islandais devrait recevoir des explications transparentes, claires et convaincantes sur les choix du gouvernement, et que les raisons sous-jacentes de tout écart important par rapport au précédent projet de 2012 devraient également être expliquées au public.

La Commission de Venise a considéré que les amendements étaient généralement positifs et conformes aux normes internationales. Cela dit, certaines dispositions semblaient inachevées, ce qui risquait d'occasionner des incertitudes dans leur interprétation et leur application.

En ce qui concerne le projet de loi sur le président et les fonctions de l'exécutif, l'avis recommandait en particulier d'envisager dans la Constitution une procédure de révocation d'un acte du cabinet intérimaire enfreignant le principe de « nécessité » du projet de dispositions. Par ailleurs, la disposition constitutionnelle relative à la responsabilité pénale des ministres devrait prévoir des règles concernant les enquêtes, les mises en accusation et les procédures judiciaires en cas de faute professionnelle présumée des ministres.

En ce qui concerne les projets d'amendements sur les référendums, l'intention claire de renforcer les possibilités des citoyens d'influencer la législation et plus généralement la prise de décision sur des questions d'intérêt majeur pour le public était à saluer. Cependant, la Commission a estimé qu'il conviendrait d'harmoniser les dispositions concernant le référendum déclenché par un veto du Président et le référendum abrogatif prévu par le projet de loi. Le sens des expressions « lois adoptées pour mettre en œuvre des obligations internationales » et « résolutions ayant un effet juridique ou représentant une question politique importante » devrait être explicité et une disposition devrait être introduite afin que

l'*Althing* (Parlement national de l'Islande) ne puisse pas adopter, au moins pour la période électorale en cours, un acte législatif essentiellement identique après la tenue du référendum ou après que l'acte a été abrogé par l'*Althing*.

Les projets de loi sur les ressources naturelles et sur la protection de l'environnement étaient les bienvenus, car ils visaient à inscrire dans la Constitution l'utilisation et la protection des ressources naturelles, ainsi que la protection de l'environnement. L'avis recommandait toutefois de clarifier la relation entre le projet de loi sur les ressources naturelles et le projet de loi sur la protection de l'environnement, de clarifier la notion de « propriété nationale » et sa relation avec le droit à la propriété, et de couvrir par un contrôle judiciaire les questions liées aux ressources naturelles, y compris les questions économiques dans le projet de disposition, telles que les redevances et l'exploitation commerciale. Par ailleurs, la portée de la « responsabilité individuelle » en matière de protection de l'environnement et sa relation avec la « responsabilité partagée » devraient être précisées ; le devoir de l'État et sa responsabilité globale de protection de l'environnement et de la nature pourraient être davantage soulignés et les mécanismes d'application, y compris le contrôle judiciaire des droits et obligations liés à la protection de l'environnement, devraient être prévus explicitement dans le texte de la Constitution.

Kosovo

Avis sur le projet de loi sur le gouvernement (CDL-AD(2020)034)

Cet avis, adopté par la Commission de Venise lors de sa session plénière de décembre 2020 tenue en ligne, avait été demandé par le Premier ministre du Kosovo.

Dans son avis, la Commission de Venise a noté que le projet de loi s'inscrivait dans le cadre plus vaste de l'Agenda législatif du Kosovo pour 2020 et visait à définir l'organisation et le mode de fonctionnement de l'exécutif, en établissant des règles précises sur la relation entre le gouvernement et l'Assemblée. L'avis soulignait l'importance d'accompagner les lois d'un exposé des motifs permettant un débat plus inclusif et de meilleure qualité.

L'avis a également évoqué des craintes concernant la constitutionnalité de la fixation d'un nombre maximum de ministres dans le projet de loi sur le gouvernement, qui était l'objectif principal du texte. L'article 96.2 de la Constitution du Kosovo affirme que cette question doit être tranchée par un « acte interne du gouvernement », ce qui pourrait rendre contestable le fait qu'elle soit traitée dans une loi. Ce point n'ayant pas encore été examiné par la Cour constitutionnelle du Kosovo, la Commission a, dans son avis, jugé de prime abord que par sa formulation, l'article 96.2

ne semblait pas exclure que cette compétence soit effectivement réservée au gouvernement (« par un acte interne du gouvernement »). Une solution de compromis a par conséquent été proposée, partant du principe que le projet de loi pourrait apporter davantage de précisions sur le nombre de ministres requis, par exemple en prévoyant des critères explicites de nécessité et en laissant ensuite le gouvernement libre de décider du nombre de ministres constituant un maximum, en le justifiant.

La demande posait également une autre question relative aux pouvoirs du gouvernement sortant, que la Commission de Venise a jugée non problématique. En revanche, le projet d'avis a mis en avant un problème de qualité rédactionnelle du projet de loi, dont certains contenus étaient excessivement et inutilement descriptifs et devaient être revus.

Pérou

Suites données à l'avis sur la possibilité de rattacher des amendements constitutionnels à la question de confiance (CDL-AD(2019)022)

L'avis préparé par la Commission à la demande du président du Congrès de la République du Pérou a conclu que la Constitution péruvienne ne prévoyait aucune limitation explicite quant aux questions susceptibles d'être rattachées à la question de confiance. L'avis a fait remarquer qu'en droit comparé, il était inhabituel de lier des amendements constitutionnels à la question de confiance. Il appartient à la Cour constitutionnelle de donner une interprétation des dispositions constitutionnelles correspondantes. La Commission a souligné que tout processus de modification de la Constitution devrait préserver le principe de la séparation des pouvoirs et l'exigence d'un équilibre des pouvoirs entre le Président et le Congrès. Il existait un risque d'instrumentalisation du pouvoir du président de rattacher des amendements constitutionnels à la question de confiance pour infléchir cet équilibre. La menace d'une dissolution après un second vote sur une question de confiance pourrait limiter la capacité du Congrès à résister aux tentatives de modifier cet équilibre en faveur du président. La Commission a également fait remarquer qu'il semblait exister au Pérou des restrictions matérielles applicables aux amendements constitutionnels comme le principe de la séparation des pouvoirs ou la forme républicaine du gouvernement, qui pourraient constituer une garantie contre les abus, mais que leur portée n'est pas clairement définie.

Au moment de l'adoption de l'avis en octobre 2019, le Congrès péruvien avait déjà été dissous à la suite d'un conflit avec l'exécutif sur la question de l'élection des juges constitutionnels. Le 26 septembre 2019, trois jours après une réunion avec les représentants de la Commission de Venise, la Commission sur la Constitution et sur le Règlement du Congrès a archivé

le projet de loi proposé par l'exécutif concernant la modification de la date des élections, avancée de 2021 à 2020. Dans la foulée, le Congrès a convoqué une session plénière pour le 30 septembre 2019 afin de nommer les six nouveaux membres de la Cour constitutionnelle.

Le 27 septembre 2019, le président Martín Vizcarra a annoncé qu'il présenterait un projet de loi pour modifier le système d'élection des membres de la Cour constitutionnelle et que la proposition ferait l'objet d'une question de confiance si elle n'était pas examinée par le Congrès. Le 30 septembre 2019, le président Vizcarra a transmis au Congrès le projet de loi annoncé. Le même jour, la session plénière du Congrès a décidé de nommer les nouveaux membres de la Cour constitutionnelle conformément aux règles en vigueur. Au cours du débat, le président du Conseil des Ministres a posé la question de confiance sur le projet de loi relatif aux modifications de la procédure de nomination des juges constitutionnels. Le Congrès a décidé à la majorité de reporter le débat sur la question de confiance. Dans l'après-midi, il a nommé le premier nouveau membre de la Cour constitutionnelle. Compte tenu du refus d'examiner la question de confiance posée (article 133 de la Constitution), le président Vizcarra a annoncé sa décision de dissoudre le Congrès conformément à l'article 134 de la Constitution.

Le président du Congrès a saisi la Cour constitutionnelle. Celle-ci a dit le 14 janvier 2020 que la dissolution du Parlement était légale. L'élection du nouveau Congrès a eu lieu le 20 janvier 2020.

Ukraine

Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur la situation législative concernant les mécanismes de lutte contre la corruption, suite à l'arrêt n° 13-r/2020 de la Cour constitutionnelle d'Ukraine (CDL-AD(2020)038)

À la suite de consultations avec le président de la Commission de Venise, le président de l'Ukraine, M. Zelensky, a sollicité un avis urgent de la Commission sur les effets de la décision n° 13-r/2020 rendue par la Cour constitutionnelle d'Ukraine le 27 octobre 2020 sur la législation anticorruption (les autres questions posées par le président Zelensky étant traitées dans l'avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle d'Ukraine¹⁰).

Dans son avis, la Commission de Venise a souligné que la lutte contre la corruption est un élément essentiel dans un État de droit, au même titre que le respect de la Constitution et de la justice constitutionnelle.

10. [CDL-AD\(2020\)039](#).

Le Parlement et l'exécutif doivent respecter le rôle de la Cour constitutionnelle en tant que gardienne de la Constitution et doivent mettre en œuvre ses arrêts. Pour sa part, la Cour constitutionnelle doit respecter ses propres procédures et rendre des arrêts dans l'ensemble conformes à sa propre jurisprudence en agissant dans les limites de ses pouvoirs et de sa compétence.

La Commission de Venise a reconnu que la décision n° 13-r/2020 de la Cour constitutionnelle ukrainienne manquait de clarté dans son raisonnement, n'avait pas de base solide en droit international et pouvait être entachée d'un vice de procédure majeur, à savoir une question non résolue de conflit d'intérêts concernant certains juges. De telles décisions sapent la confiance du public dans la justice constitutionnelle en général.

Cela étant, le rôle constitutionnel de la Cour constitutionnelle devant être respecté, la Verkhovna Rada devrait mettre en œuvre l'arrêt en l'interprétant à la lumière des fondements constitutionnels du pays et des normes internationales applicables. En particulier, il est important de maintenir l'obligation qui incombe aux agents publics (y compris les juges des tribunaux ordinaires et de la Cour constitutionnelle) de présenter des déclarations financières, de disposer d'un mécanisme efficace de vérification de ces déclarations et de prévoir dans la loi des sanctions appropriées pour les agents publics – y compris les juges et les procureurs – qui ne soumettraient pas de déclaration ou qui soumettraient sciemment de fausses déclarations.

La responsabilité pénale en cas de présentation de déclarations volontairement fausses ou défaut de déclaration devrait être rétablie, mais la loi pourrait définir de manière plus détaillée les différentes sanctions applicables selon le degré de responsabilité pénale.

S'agissant des pouvoirs de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (ANPC) en matière de vérification des déclarations, tous ceux qui concernent des agents publics autres que les juges pourraient être rétablis.

Pour ce qui est des pouvoirs de l'ANPC à l'égard des juges, des garanties supplémentaires pourraient être mises en place : l'indépendance de l'ANPC dans la pratique et le contrôle public de ses activités devraient être améliorés conformément aux recommandations du GRECO. Certains pouvoirs d'investigation de l'ANPC pourraient être formulés de manière plus précise, ou des exceptions particulières et des garanties procédurales pourraient être envisagées concernant les juges ; pour protéger les juges contre d'éventuels abus de l'ANPC, la loi pourrait prévoir une supervision des activités de celle-ci concernant les juges, sous la forme d'un mécanisme de plainte ou de rapports réguliers de l'ANPC à un organe judiciaire compétent.

Sur ce dernier point, la Commission de Venise a fait remarquer que la Haute Commission de qualification des juges (HCQJ) semblait être l'organe le plus approprié pour jouer ce rôle dans le contexte ukrainien, à condition d'être rétablie et composée de membres professionnels, honnêtes et indépendants, conformément aux recommandations contenues dans l'avis de la Commission de Venise d'octobre 2020¹¹.

Suites données au mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle d'Ukraine sur le projet de loi 1027 relatif à la cessation anticipée du mandat de député (CDL-AD(2019)029)

Dans le mémoire *amicus curiae* adopté à la session plénière de décembre 2019, la Commission de Venise a répondu à un certain nombre de questions de la Cour constitutionnelle.

Le 24 décembre 2019, la Cour constitutionnelle d'Ukraine a déclaré inconstitutionnel le projet de loi n° 1027 qui prévoyait la perte du mandat législatif des parlementaires en cas d'absentéisme et de vote par procuration. Cette décision est conforme aux conclusions de la Commission de Venise.

Dans l'intervalle, le 19 décembre 2019, le Parlement a introduit une amende pouvant aller jusqu'à 85 000 UAH pour les parlementaires qui voteraient par procuration au Parlement. Le président a signé cette loi en janvier 2020.

Suites données à l'avis sur les amendements apportés au cadre juridique de l'Ukraine régissant la Cour suprême et les organes d'administration judiciaire (CDL-AD(2019)027)

Dans son avis adopté à la session plénière de décembre 2019, la Commission a notamment recommandé la suppression de la disposition réduisant de 200 à 100 le nombre maximal de juges à la Cour suprême. Dans un arrêt du 11 mars 2020, la Cour constitutionnelle a déclaré que cette disposition des amendements – et d'autres – était inconstitutionnelle. Le 12 mars, le président de la Commission de Venise a fait la déclaration suivante :

« Je me félicite que l'arrêt de la Cour constitutionnelle d'Ukraine du 11 mars déclare inconstitutionnel l'amendement à la loi sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges qui a réduit le nombre maximal de juges à la Cour suprême de 200 à 100. Dans son avis de décembre 2019, la Commission de Venise a demandé la suppression de cette disposition. La Commission était profondément inquiète que l'amendement à la loi puisse entraîner des changements majeurs dans la composition de la Cour suprême après un changement de majorité politique. La Cour suprême a fait l'objet d'une réforme globale conformément à la législation adoptée par la précédente

11. [CDL-AD\(2020\)022](#).



Albanie – Avis sur le projet d'amendements à la loi N° 97/2013 sur le service des médias audiovisuels et sur la nomination des membres de la Cour constitutionnelle – Réunions virtuelles avec les autorités, 11 et 12 juin 2020

Verkhovna Rada. La mise en œuvre d'une nouvelle réforme après les élections envoie aux juges comme à l'opinion publique un message selon lequel le maintien en fonction des juges de la plus haute juridiction dépend de la volonté de la majorité au parlement. Je félicite donc la Cour constitutionnelle pour sa décision, qui renforce l'indépendance non seulement de la Cour suprême, mais aussi du pouvoir judiciaire ukrainien en général».

Il est à noter que précédemment, le 18 février 2020, la Cour constitutionnelle avait déclaré inconstitutionnelles certaines dispositions de la réforme judiciaire de 2016. En conséquence, un certain nombre de juges de la précédente Cour suprême d'Ukraine, qui n'avaient pas été soumis à la procédure de vérification, devront être intégrés à la Cour suprême. La Commission de Venise n'a jamais fourni d'avis sur cette loi, mais était favorable aux amendements constitutionnels qui en constituaient le fondement.

Droits fondamentaux

Albanie

Avis sur la loi n° 97/2013 sur les services de médias audiovisuels avec projet de modification (CDL-AD(2020)013) et suites données

L'avis sur le projet de modification de la loi sur les services de médias audiovisuels avait été demandé par la Commission de suivi de l'APCE. La Commission de Venise a reconnu qu'en Albanie comme dans bien d'autres pays, le secteur des médias en ligne connaissait un rapide essor. Il était jusqu'à présent uniquement réglementé par les dispositions générales de droit pénal et civil sur la diffamation, le discours de haine, etc. Les partisans de la réforme jugeaient ces instruments juridiques inefficaces et ont introduit un « dispositif anti-diffamation », qui étendait au secteur des médias en ligne les compétences de l'Autorité des médias albanais (AMA) et du Comité d'examen

des plaintes et donnait à cette autorité de nouveaux pouvoirs administratifs en la matière.

La Commission de Venise a toutefois conclu que le projet d'amendements pourrait nuire à la liberté d'expression des médias et au pluralisme en Albanie. Il est formulé en des termes trop vagues et aurait vraisemblablement un effet dissuasif sur le libre débat et le discours politique sur l'Internet en Albanie. Parmi les principales insuffisances du projet d'amendements, l'avis a notamment recensé : la largeur excessive de la définition du champ d'application de la loi, qui fait courir le risque que les blogueurs individuels, usagers des réseaux sociaux, etc. y soient également soumis et le projet de levée de l'anonymat des usagers d'Internet, mesure trop radicale et probablement inefficace. Par ailleurs, le Comité d'examen des plaintes et l'AMA se voient attribuer d'importants pouvoirs administratifs à l'égard des médias en ligne, mais leur indépendance suscite des doutes. Enfin, la procédure de recours n'offre pas de garanties procédurales suffisantes : le Comité d'examen des plaintes et l'AMA peuvent imposer, dans le cadre d'une procédure administrative très rapide, de lourdes amendes immédiatement exécutoires, et ordonner la suppression de contenus, également avec effet immédiat ; le montant des amendes ne tient pas compte de la capacité économique des médias sanctionnés, si bien que les activités de médias de petite taille (voire de blogueurs individuels) peuvent être paralysées par des amendes disproportionnées. Cela renforcera l'effet dissuasif de ces dispositions et se traduira par de l'autocensure, au détriment du débat politique indispensable à toute démocratie. Des garanties supplémentaires devraient être mises en place pour assurer la régularité de la procédure et la proportionnalité des sanctions.

Pour résoudre le problème des comportements malveillants ou irresponsables des médias sur Internet, la Commission de Venise a encouragé les autorités albanaises à soutenir la mise en place d'un organe d'autorégulation véritablement fonctionnel et indépendant associant toutes les parties prenantes du secteur des médias et à même de constituer un dispositif

efficace et respecté de responsabilisation des médias par l'autorégulation. L'efficacité des recours prévus par la loi, et en particulier des recours judiciaires, doit également être garantie pour lutter contre la diffamation et le discours de haine véhiculés par des publications en ligne.

À la suite de l'adoption de l'avis à la session plénière de la Commission en juin 2020, le Parlement albanais a créé un groupe de travail chargé de la révision du projet d'amendements. En décembre 2020, la Commission de suivi de l'APCE a demandé à la Commission de Venise de formuler un avis sur la version révisée du projet d'amendements, une fois qu'il sera officiellement présenté devant le Parlement albanais.

Suites données à l'avis sur le projet de loi relatif à l'achèvement des processus de transition en matière de propriété (CDL-AD(2019)023)

Le projet de loi a été révisé à la lumière des recommandations de l'avis d'octobre 2019 et a été adopté en mai 2020. Faisant suite au conseil de la Commission de demander un soutien pratique dans le cadre des activités de coopération du Conseil de l'Europe, un groupe de travail parlementaire a procédé avec succès à la révision du projet de loi en tenant compte des recommandations de la Commission de Venise. Malgré la crise mondiale de la covid-19, qui a durement frappé l'Albanie, la nouvelle loi est entrée en vigueur le 7 mai 2020. Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré irrecevables les requêtes dans l'affaire *Beshiri c. Albanie* (requête n° 29026/06) et 11 autres du 7 mai 2020 portant sur l'inexécution prolongée de décisions définitives octroyant une indemnisation pour des biens expropriés à l'ère communiste. Dans sa décision, la Cour a examiné en détail le nouveau dispositif interne mis en place par la loi de 2015 sur la propriété pour traiter les nombreuses requêtes en suspens concernant des décisions d'indemnisation non exécutées, datant de plusieurs décennies.

La Commission de Venise avait évalué ce dispositif dans son mémoire *amicus curiae* sur la restitution de biens, qu'elle avait adopté pour la Cour constitutionnelle lors de sa session plénière d'octobre 2006¹². La Cour a conclu que le mécanisme mis en place par la loi de 2015 sur la propriété constituait un recours effectif que les requérants devaient utiliser même si leurs requêtes avaient été présentées avant l'entrée en vigueur de celle-ci. Elle a déclaré leurs requêtes irrecevables pour non-épuiement des recours internes, en raison de leur caractère prématuré ou du fait que les requérants n'étaient plus victimes d'une violation de leurs droits.

12. [CDL-AD\(2016\)023](#).

Hongrie

Suites données à l'avis sur la loi XXV du 4 avril 2017 portant modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national (CDL-AD(2017)022)

L'avis de 2017 concernait l'accréditation et le fonctionnement des universités étrangères en Hongrie. Bien que ces questions ne soient pas réglementées en détail par les normes internationales, il était difficile de trouver des raisons à l'introduction soudaine de nouvelles règles très contraignantes, assorties de délais très stricts pour leur mise en œuvre par les universités existantes. Cette mesure pouvait avoir un effet préjudiciable sur la liberté d'éducation. En octobre 2017, le Parlement hongrois a étendu au 1^{er} janvier 2019 le délai accordé aux universités étrangères pour se conformer aux nouvelles exigences, mais l'essence de la nouvelle loi est restée la même. À la suite d'un recours de la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne a conclu le 6 octobre 2020 que la législation examinée dans l'avis de 2017 ne respectait pas l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC et qu'elle était incompatible avec les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'UE sur la liberté académique, la liberté de créer des établissements d'enseignement supérieur et la liberté d'entreprise, et contraire à la législation de l'UE sur la libre circulation des services et la liberté d'établissement. D'après la Cour, la législation contestée compromettrait le fonctionnement normal des universités étrangères et la liberté académique. Sans citer son avis, la Cour a confirmé en substance la position de la Commission de Venise.

Kosovo

Avis sur certaines dispositions du projet de Code de procédure pénale, à savoir le procès par défaut (article 306) et la suspension des agents publics (article 177) (CDL-AD(2020)008)

À la demande de M. Kurti qui était alors Premier ministre de la République du Kosovo, la Commission de Venise a examiné certaines dispositions du projet d'amendements au Code de procédure pénale (CPC), pour évaluer la compatibilité des projets d'amendements concernant le procès par défaut (article 306) et la suspension des agents publics (article 177) avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et les autres normes internationales. Les autorités ont entrepris la rédaction des amendements dans le cadre de la réforme de la législation pénale, car il était apparu indispensable de modifier et de compléter les dispositions en vigueur du CPC, jugées inadéquates et insuffisantes s'agissant de leur mise en œuvre.

La Commission a reconnu les difficultés rencontrées par le législateur du Kosovo pour trouver une solution dans un domaine extrêmement sensible, ainsi que le



Kosovo – Avis sur le projet de loi sur les rassemblements publics – Réunions virtuelles, 14-15 septembre 2020

but législatif de ménager un juste équilibre entre la protection des droits individuels et la nécessité de garantir le bon fonctionnement du système judiciaire, notamment dans la lutte contre la corruption. Tout en notant que les projets de dispositions étaient largement conformes à la CEDH telle qu'interprétée par la Cour de Strasbourg et aux autres normes internationales applicables, la Commission a observé que les dispositions manquaient de précision, si bien que les garanties voulues n'y figuraient pas, et n'étaient pas exemptes d'ambiguïté, ce qui pouvait causer des difficultés pour leur application future. En conséquence, la Commission de Venise a invité le législateur à réexaminer les deux projets d'amendements, en formulant des recommandations très concrètes.

S'agissant du procès par défaut (projet d'article 306 du CPC), la Commission a proposé de préciser l'alinéa 2.2 mentionnant la situation dans laquelle l'accusé a été « informé conformément au point 2.1 du présent article » de manière à ce que ce dernier doive être informé de la nouvelle date du procès ; de reformuler l'alinéa 5 pour éviter de mêler les garanties procédurales indispensables pour l'individu aux besoins de l'efficacité de la justice, et de préciser dans un exposé des motifs les critères qui permettent au juge de déterminer si des « mesures raisonnables » ont été prises au sens des alinéas 5 et 7 du projet de disposition. La Commission a également recommandé de préciser que l'avocat de la défense doit être nommé en premier lieu par l'accusé et peut uniquement être désigné par le tribunal si l'accusé ne l'a pas fait, sous réserve que ce choix respecte un minimum de conditions en termes de qualifications, par exemple un minimum d'expérience en droit pénal. Il conviendrait également de mentionner que le droit de l'accusé à un nouveau procès n'est soumis à aucune autre condition que celle de n'avoir jamais été présent au premier procès et que le nouveau procès doit être complet en fait et en droit.

S'agissant de la suspension d'un agent public (projet d'article 177 du CPC), la Commission a recommandé d'ajouter une référence expresse à l'article 113 du Code pénal du 14 janvier 2019 qui donne une définition des agents publics, et d'indiquer clairement les compétences du procureur, en suivant une approche harmonisée, ce dernier ayant qualité pour soumettre toutes les demandes de suspension d'agents publics

avant et après l'acte d'accusation, ainsi que pendant le procès. La Commission a recommandé par ailleurs de prévoir, dans chaque juridiction ou à un niveau supérieur, un juge unique ou une chambre spécialisés, qui prennent la décision de suspension d'un agent public et sont compétents dans l'ensemble du pays pour toutes les affaires relevant du projet d'article 177 ; d'envisager, soit de supprimer le projet d'article 117 du Code de procédure pénale et de l'insérer dans les dispositions de droit administratif, soit de déplacer le projet de disposition à la fin du Code de procédure pénale, en indiquant clairement qu'il n'a pas une fonction coercitive, mais administrative, et d'envisager de mettre en place un droit de recours. Enfin, la Commission a proposé d'introduire dans le projet de disposition, pour tous les agents publics, des dispositions régissant le versement du salaire pendant la période de suspension et les droits de l'agent public suspendu en cas d'acquiescement, afin d'assurer une approche rigoureuse et cohérente et une application harmonisée de la loi.

Avis sur le projet de loi sur les rassemblements publics (CDL-AD(2020)030)

Le 21 août 2020, le Premier ministre du Kosovo a demandé un avis à la Commission de Venise sur le projet de loi sur les rassemblements publics du Kosovo. L'avis a été discuté et adopté lors de la session plénière d'octobre 2020 de la Commission. L'avis a salué et reconnu l'objectif du législateur de trouver un juste équilibre entre la protection du droit à la liberté de rassemblement avec d'autres droits, conformément aux normes internationales.

La Commission a noté que le projet de loi représentait diverses améliorations par rapport au droit en vigueur. Cependant, plusieurs dispositions importantes du projet manquaient de précision, ce qui pourrait entraîner des incertitudes et des difficultés dans sa mise en œuvre.

Bien que la Constitution du Kosovo utilise un concept très large de rassemblement, l'avis recommandait d'adopter une approche spécifique des « réunions » au sens de l'article 11 de la CEDH et de l'article 21 du PIDCP. Cette approche nécessitait plusieurs modifications du projet de loi qui lui permettraient de gagner en précision, en cohérence et en clarté. Les recommandations suivantes ont été formulées :

- ▶ définir de manière étroite le sens des termes « rassemblements » et « autres rassemblements » afin de créer deux régimes différents, en distinguant les rassemblements qui relèvent de la protection privilégiée de l'article 11 de la CEDH et de l'article 21 du PIDCP ;
- ▶ de différencier les « rassemblements publics pacifiques » des « rassemblements publics » ;
- ▶ d'harmoniser les amendes à infliger en cas de violation des dispositions du projet de loi,



Lettonie – Avis concernant l'enseignement dans les langues minoritaires – Visite auprès des autorités, Riga les 20 et 21 février 2020

qui pèsent lourdement sur les organisateurs et pourraient avoir un effet dissuasif sur ces derniers ;

- ▶ de définir clairement des termes tels que « risques réels », « raisons considérables », « organes compétents » ou « organes supérieurs » et de prévoir des normes de preuve claires pour l'évaluation des faits, des autorités compétentes identifiables et une description claire des procédures ;
- ▶ d'intégrer dans le projet de loi une réglementation claire et détaillée concernant les délais de notification, les organes de décision compétents et les procédures adéquates pour le dépôt de plaintes, ainsi qu'en ce qui concerne la conservation des enregistrements des rassemblements.

Kirghizistan

Suites données à l'avis conjoint intérimaire sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations non commerciales et d'autres actes législatifs de la République kirghize (CDL-AD(2013)030)

L'avis a formulé un certain nombre de recommandations sur l'établissement de rapports, la communication d'informations, les pouvoirs de contrôle des autorités et les sanctions envisagées. Il a notamment critiqué vivement les obligations supplémentaires faites aux organisations non commerciales de présenter des rapports et la création d'un régime juridique spécial pour les unités structurelles des organisations non commerciales étrangères. Il a par ailleurs déploré l'introduction de la notion d'« agent étranger » dans la législation kirghize. La Commission a également émis un avis négatif sur les conséquences juridiques d'un non-respect des obligations d'enregistrement par les organisations non commerciales (notamment leur radiation). Elle a souligné que les mesures proposées restreindraient la capacité des ONG à exercer leurs activités légitimes.

En 2013 et 2014, le Conseil suprême (Jogorku Kenesh) avait examiné les amendements visant à introduire de nouvelles exigences applicables aux organisations non commerciales qui reçoivent un financement étranger,

et notamment une obligation de s'enregistrer en tant qu'« agents étrangers ». Le projet de législation avait été rejeté par le Parlement en 2016.

Le 2 février 2020, un groupe de parlementaires a enregistré un projet de loi visant à introduire des amendements aux lois « sur les organisations non commerciales » et sur « l'enregistrement officiel des personnes morales et succursales (représentations) ». Plus tard en février, des amendements supplémentaires à la législation sur les organisations non commerciales ont été proposés. Ils concernaient les lois « sur la lutte contre le financement des activités terroristes et le blanchiment de capitaux » et le Code des impôts de la République kirghize. Ce nouvel ensemble d'amendements proposait d'introduire des obligations de rapport et de communication d'informations analogues à celles qui avaient été envisagées en 2013. Cela dit, d'après des ONG nationales et plusieurs organisations internationales, ces dispositions viseraient la plupart des organisations non commerciales. S'ils étaient appliqués, les amendements de 2020 risqueraient de restreindre la capacité de fonctionnement des organisations non commerciales et laisseraient littéralement toute latitude aux pouvoirs publics pour contrôler, suivre et brider les activités de celles-ci.

Lettonie

Avis sur les modifications récentes de la législation concernant l'enseignement dans les langues minoritaires (CDL-AD(2020)012)

À la demande de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'APCE, la Commission de Venise a publié un avis sur les récentes modifications de la législation lettone concernant l'enseignement dans les langues minoritaires, présentées par les autorités comme s'inscrivant dans une réforme de longue date du système éducatif, laquelle prévoit des modifications progressives de l'usage de la langue officielle et des langues minoritaires – principalement le russe – en faveur de la langue officielle.

La Commission a noté les évolutions historiques spécifiques qu'a connues la Lettonie au cours des décennies et des siècles derniers, ainsi que leur impact sur la situation linguistique du pays, lequel a conduit à un phénomène de bilinguisme asymétrique. Les statistiques et les autres informations communiquées par les autorités lettones chargées de l'éducation indiquaient qu'il pouvait y avoir une nécessité de renforcer la maîtrise de la langue officielle en Lettonie, notamment chez les élèves qui suivent des programmes d'enseignement pour les minorités. La Commission a souligné qu'accroître la proportion dans laquelle la langue lettone est utilisée dans les programmes d'enseignement pour les minorités de façon à améliorer la connaissance qu'en ont les élèves qui suivent ces programmes constitue un but légitime. Cela étant, la réforme ne pourra atteindre son but qu'à condition de



Fédération de Russie - Avis sur le projet d'amendements à la Constitution de la Fédération de Russie (tel que proposé par le Président de la Fédération de Russie le 15 janvier 2020) relatif à l'exécution des décisions des organes internationaux – Visite auprès des autorités, Moscou les 2 et 3 mars 2020.

s'accompagner des mesures supplémentaires nécessaires pour doter les écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités des méthodes éducatives et des supports pédagogiques adéquats, ainsi que d'enseignants maîtrisant le letton.

La Commission a rappelé que le respect du droit des personnes appartenant à des minorités de préserver et de développer leur langue et leur identité ethnique et culturelle est, pour la Lettonie, une obligation qui découle de ses engagements internationaux. Même si l'orientation générale des modifications récentes ne constituait pas une source de préoccupation, certaines de ces modifications étaient toutefois critiquables, car elles n'assuraient pas un juste équilibre entre la protection des droits des minorités et de leurs langues et la promotion de la langue officielle. Afin d'assurer un tel équilibre, la Commission de Venise a recommandé de revenir à l'« approche bilingue » dans des cours fondés sur le jeu, précédemment appliquée pendant toute la durée de l'enseignement préscolaire, de prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour faire en sorte que les écoles publiques proposent un programme d'enseignement pour les minorités chaque fois que la demande en ce sens est suffisante, de dispenser les écoles privées de l'application des proportions obligatoires relatives à l'emploi de la langue lettone valables pour les écoles publiques mettant en place des programmes d'enseignement pour les minorités et d'envisager d'élargir les possibilités offertes aux personnes appartenant à des minorités nationales d'accéder à l'enseignement supérieur dans leur langue minoritaire, soit dans leurs propres établissements d'enseignement supérieur, soit au moins dans les établissements publics d'enseignement supérieur.

La Commission de Venise a également invité les autorités lettones à contrôler systématiquement la qualité de l'enseignement reçu par les élèves qui suivent les programmes d'enseignement pour les minorités afin de s'assurer que les modifications introduites dans le système éducatif ne nuisent pas à la qualité de l'enseignement et n'entament pas de façon disproportionnée la possibilité qu'ont les élèves d'acquérir une bonne maîtrise de leur langue minoritaire. Par ailleurs, les

autorités chargées de l'éducation devraient procurer aux écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités les supports pédagogiques requis et donner aux enseignants de ces écoles les possibilités voulues d'améliorer leurs compétences en letton et dans les langues minoritaires, afin qu'ils soient en mesure de mettre en œuvre le processus éducatif en letton, dans la langue minoritaire et dans deux langues à la fois.

L'avis a été adopté le 18 juin 2020 dans le cadre d'une procédure écrite remplaçant la 123^e session plénière.

Monténégro

Suites données à l'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)010)

La loi a été adoptée par le Parlement le 24 décembre 2019 et est entrée en vigueur le 8 janvier 2020. La mise en œuvre a commencé.

En mars 2020, un groupe de travail composé de représentants du gouvernement du Monténégro et du métropolitain du Monténégro et du littoral de l'Église orthodoxe serbe a été créé pour trouver une solution acceptable pour toutes les parties. Il a tenu sa première réunion le 11 mars 2020.

En parallèle, d'importantes manifestations contre certains articles de la loi (relatifs aux questions de propriété) ont été organisées dans tout le Monténégro.

Fédération de Russie

Avis sur le projet d'amendements à la Constitution (tel que signé par le président de la Fédération de Russie le 14 mars 2020) relatifs à l'exécution en Fédération de Russie des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (CDL-AD(2020)009)

En juin 2020, la Commission a adopté un avis sur les amendements à la Constitution de la Fédération de Russie (tels que signés par le président de la Fédération de Russie le 14 mars 2020) relatifs à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'avis s'inquiétait de l'inscription dans la Constitution de la compétence de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie de déclarer un jugement non exécutable en tant que tel (notamment en ce qui concerne les mesures individuelles) et de l'extension des possibilités de cette Cour de déclarer non exécutable des décisions d'organes interétatiques reposant sur des traités entrant en conflit avec la Constitution. Ces compétences doivent également être considérées à la lumière du projet d'amendement autorisant le Conseil de la Fédération à révoquer les juges de la Cour constitutionnelle à la demande du Président. L'avis a conclu que les amendements devaient être révisés.

Suites données à l'avis

Le texte de l'un des amendements a été soumis à un vote populaire qui s'est tenu du 25 juin au 1^{er} juillet 2020 après avoir été reporté en raison de la crise de la covid-19. Selon les résultats officiels, près de 79 % des suffrages valablement exprimés étaient favorables aux changements à la Constitution, qui sont entrés en vigueur le 4 juillet 2020.

Le 29 mai 2020, l'Assemblée parlementaire a sollicité un avis de la Commission sur les amendements constitutionnels et la procédure de leur adoption en Fédération de Russie. Cet avis est en cours de préparation et devrait être présenté à la Commission à sa 126^e session plénière en mars 2021.

Suites données à l'avis sur la loi fédérale relative à la lutte contre les activités extrémistes en Fédération de Russie (CDL-AD(2012)016)

Dans son avis de 2012, tout en reconnaissant les difficultés rencontrées par les autorités russes dans la lutte contre l'extrémisme, la Commission a affirmé que la manière dont cet objectif était visé dans la loi contre l'extrémisme était problématique. De sérieuses préoccupations ont été exprimées au sujet du manque de précision des définitions de l'« extrémisme », des « activités extrémistes », des « organisations extrémistes » ou des « matériels extrémistes » contenues dans la loi, qui pouvaient ouvrir la voie à une interprétation excessivement large de ces notions par les autorités chargées d'appliquer la loi. Les mesures préventives et correctives prévues dans la loi pour combattre l'extrémisme – avertissements écrits et mises en garde – et les sanctions connexes (dissolution et/ou interdiction des activités d'organisations publiques, religieuses ou autres, fermeture de médias) posaient également problème au regard de la CEDH.

Le 6 octobre 2020, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu dans l'affaire *Karastelev et autres c. Russie* que les dispositions pertinentes de la législation contre l'extrémisme étaient formulées en des termes vagues, laissant au parquet un pouvoir d'appréciation trop ample et rendant leur application imprévisible. Ni la législation ni la pratique n'offraient

une protection adéquate contre un recours arbitraire aux procédures utilisées contre les requérants en l'espèce. La Cour a donc conclu à une violation de l'article 10 et de l'article 6 de la CEDH. Elle a largement fait référence à l'avis de la Commission dans son arrêt. Elle partageait notamment la critique exprimée par cette dernière, selon laquelle un refus de se conformer à l'avertissement, sans reposer sur un constat de culpabilité, pouvait donner lieu à des poursuites pour infraction administrative et que l'imprécision de la loi et la vaste marge d'interprétation accordée aux services chargés de l'application de la loi ouvraient la porte à des pressions abusives sur les organisations de la société civile, les médias et les particuliers, ce qui avait immanquablement un impact négatif sur l'exercice libre et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ouzbékistan

Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi « sur la liberté de conscience et les organisations religieuses » (CDL-AD(2020)002)

L'avis conjoint sur le projet de loi « sur la liberté de conscience et les organisations religieuses » a été préparé en réponse à la demande présentée par le premier vice-président de la chambre législative du Parlement (Oliy Majlis) le 6 août 2020. Il a pris note des changements positifs proposés par le nouveau projet de loi sur des questions telles que le nombre minimum de croyants requis pour créer une organisation religieuse, la suppression de l'interdiction de porter des vêtements religieux en public et l'exigence que la liquidation d'une organisation religieuse soit prononcée par un tribunal plutôt que par des organes administratifs.

Cela dit, l'interdiction des activités et des communautés religieuses ou de conviction non enregistrées, les exigences d'enregistrement contraignantes ou les limitations strictes concernant l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction, comme l'éducation religieuse, les lieux de culte autorisés et la production, l'importation et la distribution de matériel religieux, étaient source de préoccupation. L'interdiction des activités missionnaires et du « prosélytisme » contribuant à la soi-disant « violation de l'harmonie interconfessionnelle et de la tolérance religieuse dans la société », restait soumise à des sanctions administratives et pénales. L'avis a également souligné d'autres points problématiques comme la limitation de l'autonomie des organisations religieuses, le caractère vague et le manque de clarté des règles concernant la suspension ou la dissolution d'une organisation religieuse et la marge d'appréciation trop importante laissée aux pouvoirs publics, sans assurer un recours effectif contre leurs décisions.

La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont formulé plusieurs recommandations pour mettre le texte du projet de loi en conformité avec les normes internationales de droits de l'homme et notamment : de modifier le projet de loi pour faire référence à la « liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction » tout en veillant à ce que les convictions non religieuses et non uniquement la « religion » et les « organisations religieuses ou de conviction » soient couvertes ; de supprimer l'interdiction générale des partis politiques et des associations publiques ayant des attributs religieux et de supprimer les formulations vagues et trop générales qui donnent un pouvoir discrétionnaire excessif aux autorités publiques chargées de la mise en œuvre de la loi, ce qui pourrait conduire à une application/interprétation arbitraire de celle-ci et à une restriction induite du droit à la liberté de religion ou de conviction.

Tribunaux, ministère public et barreau

Géorgie

Avis sur le projet de loi organique portant amendement à la Loi organique sur les tribunaux de droit commun (CDL-AD(2020)021)

L'avis sur le projet de loi organique portant amendement à la loi organique sur les tribunaux de droit commun, adopté par la Commission de Venise à sa session plénière d'octobre 2020 tenue en ligne, avait été demandé par le président du Parlement. Le délai pour répondre à la demande était très court, car les projets d'amendements devaient être adoptés à la dernière session de la législature en cours, le même jour qu'une série de réunions virtuelles (30 septembre 2020) entre la Commission de Venise et le Conseil supérieur de la justice (CSJ), des ONG, l'opposition parlementaire, la majorité parlementaire et l'adjoint au défenseur public.

Cet avis faisait suite à un avis urgent sur la nomination des juges à la Cour suprême de Géorgie, publié le 16 avril 2019 et adopté par la Commission de Venise en juin 2019, qui formulait plusieurs recommandations dont certaines ont été suivies par les autorités géorgiennes, tandis que d'autres doivent encore être traitées.

L'avis a considéré que le projet d'amendements constituait une amélioration par rapport à la précédente procédure et que certaines recommandations faites dans l'avis urgent avaient été prises en compte, comme la suppression du vote à bulletin secret au sein du CSJ et l'introduction d'une disposition prévoyant que chaque vote doit être accompagné d'un argumentaire écrit rendu public. D'autres aspects restaient préoccupants, par exemple le fait que les membres du CSJ n'aient pas l'obligation de voter en fonction des notes d'évaluation des candidats au poste de juge, bien qu'ils soient tenus de produire une justification spéciale s'ils

s'en écartent. L'avis a considéré que cette approche était incompatible avec un système d'évaluation fondé sur le mérite. Par ailleurs, l'identité des membres du CSJ en relation avec chaque vote n'est pas révélée et une telle divulgation les exposerait même à une « responsabilité ». Ce n'est qu'en cas de contestation d'une décision du CSJ par un candidat devant la Chambre des qualifications de la Cour suprême que les noms des membres du CSJ sont communiqués aux membres de la Chambre, au candidat et à son représentant et au représentant du CSJ dans cette procédure (mais pas au grand public). L'avis a considéré que la divulgation de leur identité permettrait un contrôle public du comportement des membres individuels du CSJ et renforcerait encore la confiance du public dans cet organe. Une telle mesure découragerait également la prise en compte de facteurs politiques ou d'autres facteurs non pertinents dans la procédure.

Bien que l'avis salue la possibilité de faire appel de la décision du CSJ devant la Chambre des qualifications de la Cour suprême, il a recommandé de faire en sorte que lorsqu'une décision a été rendue par la Chambre et renvoyée au CSJ, la nouvelle décision de ce dernier puisse également faire l'objet d'un recours.

Suites données à l'avis urgent sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême (CDL-AD(2019)009)

La Géorgie a suivi quelques-unes des recommandations qui avaient été formulées dans cet avis, dont la suppression de l'obligation faite aux candidats non-juges de réussir l'examen de qualification judiciaire. D'autres recommandations n'ont pas été prises en compte, parmi lesquelles la suppression du vote à bulletin secret dans la procédure de sélection des candidats à la magistrature par le Conseil supérieur de la justice, l'introduction de décisions motivées pour le classement et la nomination des candidats sur la base de critères d'évaluation clairs et bien établis ou l'introduction pour les candidats d'une voie de recours contre les décisions du Conseil supérieur de la justice.

L'avis avait également recommandé de faire en sorte que le Parlement actuel ne nomme que le nombre de juges de la Cour suprême absolument nécessaire pour permettre de gérer le travail de la Cour suprême. Ce nombre ne devrait pas dépasser la moitié des 18 à 20 postes qui seront vacants. D'autres nominations pourraient ensuite être faites par le Parlement élu lors des prochaines élections générales.

En septembre 2019, le Conseil supérieur de la justice a sélectionné toutes les candidatures finales de juges à la Cour suprême qui seront présentées au Parlement. Le 14 décembre 2019, la Commission des questions juridiques du Parlement a retenu 14 des 20 candidats ayant passé un entretien dans ce format. Le Parlement a nommé ces 14 candidats lors d'un vote ; deux d'entre eux étaient déjà en fonction (pour un mandat de

dix ans). Le Parlement actuel n'a pourvu que la moitié des sièges (nominations à vie) de la Cour suprême, laissant au prochain Parlement le soin de nommer les 14 autres (la Constitution prévoit que la Cour suprême devrait disposer d'au moins 28 juges).

Kazakhstan

Suites données à l'avis sur le projet de Code de procédure administrative (CDL-AD(2018)020)

Le Code de procédure administrative et de la justice a été adopté par le Parlement du Kazakhstan le 18 juin 2020 et signé par le président du Kazakhstan le 29 juin 2020. La structure du texte adopté a été modifiée de manière substantielle par rapport au projet examiné par la Commission de Venise en 2018. Certaines recommandations de l'avis de la Commission de Venise ont été prises en compte, en incluant dans le Code des dispositions simplifiées sur les principes applicables et une définition plus claire des fonctions des autorités publiques lors des différentes phases des procédures administratives. Cela dit, les rédacteurs n'ont pas suivi la recommandation de la Commission de réglementer les procédures administratives et les procédures des tribunaux administratifs dans des textes distincts. Par ailleurs, les procureurs continuent de jouer un rôle important dans les procédures administratives. Les dispositions relatives à la discrétion administrative sont restées inchangées et pourraient conduire à des interprétations erronées lors de l'application du Code.

À la suite d'un décret publié par le Premier ministre le 24 septembre 2020, d'autres actes juridiques devraient être harmonisés avec les dispositions de ce Code avant son entrée en vigueur officielle le 1^{er} juillet 2021.

Malte

Avis sur des projets de modifications législatives (CDL-AD(2020)006)

Cet avis, demandé par le ministre de la Justice, de l'Égalité et de la Gouvernance de Malte, a été adopté par la Commission de Venise le 18 juin 2020 dans le cadre d'une procédure écrite remplaçant la 123^e session plénière (18-19 juin 2020, voir ci-après).

Avis sur dix lois et projets de loi mettant en œuvre des propositions législatives objets (CDL-AD(2020)019)

Cet avis, demandé par le ministre de la Justice, de l'Égalité et de la Gouvernance de Malte, a été adopté lors de la session plénière d'octobre 2020 de la Commission de Venise, tenue en ligne.

Il était le troisième d'une série traitant des dispositions constitutionnelles à Malte. En décembre 2018, la Commission de Venise avait conclu que la Constitution maltaise alors en vigueur plaçait clairement le Premier

ministre au centre du pouvoir politique. Les autres acteurs comme le Président, le Parlement, le Conseil des ministres, le pouvoir judiciaire ou le médiateur avaient une position institutionnelle trop faible pour constituer un contre-pouvoir suffisant. L'avis formulait par conséquent plusieurs recommandations visant à consolider le statut de ces acteurs. Il insistait également sur le fait que des modifications constitutionnelles globales devaient être adoptées à l'issue d'un processus de large consultation de la société, de manière à ce que les citoyens aient la possibilité de s'approprier ces modifications.

L'avis adopté en juin 2020¹³ à la demande du gouvernement maltais examinait les propositions de modifications législatives faisant suite à bon nombre des recommandations formulées dans l'avis de 2018. L'avis d'octobre 2020 traitait quant à lui de dix projets de loi traduisant en textes législatifs concrets les propositions précédemment examinées dans l'avis de juin 2020. Dans l'intervalle, six de ces projets de loi ont été adoptés par le Parlement.

L'avis saluait la mise en œuvre des propositions de réforme législative qu'il considérait comme un pas important dans la bonne direction. Cela dit, le processus législatif d'adoption des six projets de loi avait été trop rapide compte tenu de l'impact profond et durable que les amendements constitutionnels étaient censés avoir à Malte, et qui appelait de larges consultations au sein de la société maltaise. C'est pourquoi l'avis a recommandé d'examiner les quatre projets de loi restants et tout amendement futur dans un cadre plus large incluant la société civile. Les recommandations faites dans l'avis de 2018 n'ont pas toutes été prises en compte dans ces six lois et quatre projets de loi.

Bien que l'avis contienne de nombreuses appréciations positives concernant les six lois déjà adoptées par le Parlement, deux points en particulier, liés au pouvoir judiciaire, nécessitaient une amélioration. L'élection du président de la Cour à une majorité des deux tiers permettait de dépolitiser le processus, mais pouvait également donner lieu à un blocage au Parlement. Un mécanisme antiblocage adéquat pourrait consister à faire élire le président de la Cour par les juges de la Cour suprême. En ce qui concerne la publicité des candidats à la magistrature, la Commission de Venise avait considéré dans son avis de juin 2020 qu'au moins les noms des trois candidats présentés au président par la Commission des nominations judiciaires devraient être rendus publics. Le gouvernement a accepté cette recommandation dans une lettre du 17 juin 2020. L'article 96A modifié de la Constitution stipule toutefois que la liste de trois candidats présentée au président par la Commission des nominations judiciaires « devrait être rendue publique dans la décision du président », c'est-à-dire *après* que

13. [CDL-AD\(2020\)006](#).



Malte – Avis sur les projets de loi mettant en œuvre des concepts de réformes - Réunions virtuelles, 1^{er} septembre 2020

le président a choisi l'un des trois candidats. Or, la liste de trois candidats devrait être accessible au public *au moment où* la Commission des nominations judiciaires présente sa liste au président.

En ce qui concerne les six lois, les recommandations formulées dans l'avis avaient le caractère de corrections ou d'ajustements et devaient donc être traitées sans délai, plutôt que d'être laissées à la future Convention constitutionnelle.

S'agissant des quatre lois en instance devant le Parlement, l'avis formulait des recommandations visant à rendre les textes législatifs plus efficaces, par exemple en faisant en sorte que l'auditeur général soit non seulement compétent pour signaler les pratiques de corruption au procureur général, mais également dans l'obligation de le faire. L'avis invitait instamment les autorités maltaises à fixer expressément dans la loi le nombre maximum (faible) de personnes de confiance et la durée de leurs engagements.

République de Moldova

Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi n° 947/1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature (CDL-AD(2020)015)

Cet avis, publié le 22 janvier 2020 et entériné par la Commission de Venise le 18 juin 2020 dans le cadre d'une procédure écrite remplaçant la 123^e session plénière (18-19 juin 2020), avait été demandé par le ministre de la Justice de la République de Moldova. Le Parlement a examiné le projet de loi en première lecture le 5 décembre 2019 et en deuxième et dernière lecture le 20 décembre 2019. Compte tenu du calendrier serré de promulgation des lois, le ministre de la Justice a demandé à la Commission de Venise d'examiner le projet de loi en urgence.

La Commission a jugé regrettable que le Parlement de la République de Moldova n'ait pas attendu la publication de l'avis urgent pour adopter en deuxième et dernière lecture le projet de loi modifiant la loi n° 947/1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature (CSM)

le 20 décembre 2019 et le soumettre au président en vue de sa promulgation. Elle a toutefois accueilli avec intérêt les informations selon lesquelles des amendements constitutionnels relatifs au CSM étaient en préparation et que l'assistance de la Commission serait sollicitée à ce sujet.

L'avis saluait la proposition visant à porter le nombre de membres du CSM de 12 à 15, car une composition plus large et plus représentative permettrait de renforcer de manière qualitative les fonctions du CSM concernant l'évaluation, la gestion, la discipline et la responsabilité des juges. Les projets d'amendements visaient à améliorer l'équilibre entre les membres magistrats et les membres non-magistrats au sein du CSM. La Commission s'est félicitée en particulier de la plus forte représentation des juridictions de degré inférieur au sein du CSM.

L'élection de membres non-magistrats par le Parlement à l'issue d'un vote « à la majorité des députés élus » a également été saluée, car elle allait dans le sens d'un soutien accru du Parlement aux candidats. L'avis a considéré qu'une majorité plus forte serait plus appropriée, car elle associerait également l'opposition. Ce point devrait être examiné dans le contexte de la réforme constitutionnelle qui était en préparation au moment où l'avis a été adopté.

Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature (CDL-AD(2020)001)

Cet avis, adopté par la Commission de Venise le 20 mars 2020 dans le cadre d'une procédure écrite remplaçant la 122^e session plénière, avait été demandé par le ministre de la Justice.

Il a considéré que le projet d'amendements à la Constitution de la République de Moldova pouvait renforcer l'indépendance, la responsabilisation et l'efficacité du système judiciaire et que les modifications proposées étaient dans l'ensemble positives et conformes aux normes applicables.

L'avis conjoint saluait notamment la suppression de la période d'essai des juges, la nomination des juges de la Cour suprême par le président (qui ne peut faire usage qu'une fois de son droit de veto), la réglementation de l'immunité de fonction au niveau constitutionnel, le fait qu'il soit inscrit dans la Constitution qu'au moins la moitié des membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) sont des juges élus par leurs pairs et que les membres du CSM devraient représenter tous les degrés de juridiction, ainsi que le rôle consultatif du CSM dans l'élaboration du budget du système judiciaire.



République de Moldova – Avis sur le projet de loi portant amendement à la Constitution – Visite auprès des autorités, Chisinau, les 19 et 20 février 2020

Il recommandait toutefois d'indiquer dans la Constitution le nombre de membres du CSM et de préciser également dans la Constitution le mode d'élection des membres non-juges par le Parlement, soit à la majorité qualifiée avec un mécanisme permettant d'éviter les blocages, soit à la proportionnelle. Eu égard à la situation particulière de la République de Moldova, l'avis conjoint a également recommandé d'inscrire expressément dans la Constitution que la corruption faisait partie des cas exceptionnels dans lesquels la loi pouvait prévoir la suspension ou la révocation d'un juge. Les autorités devraient également envisager d'inscrire dans la Constitution le principe de l'inamovibilité des membres du CSM.

Cela étant, la Commission de Venise et la DGI se sont déclarées profondément préoccupées par le fait que quatre membres non-juges du CSM aient été élus de façon controversée et non consensuelle pour un mandat complet de quatre ans, ce qui remettait en cause les effets positifs qu'auraient dû avoir les modifications de la Constitution. L'avis conjoint a par conséquent demandé aux autorités moldaves de suspendre la mise en œuvre des modifications législatives de décembre 2019 et la nomination des quatre membres non-juges du CSM, dans l'attente d'une réforme complète des dispositions constitutionnelles relatives au CSM. Ces nominations devraient prendre effet après l'adoption des amendements constitutionnels, dans le cadre d'une procédure transparente assortie de garanties suffisantes contre toute politisation.

Suites données à l'avis

En mai 2020, la Commission de Venise a participé à une série de réunions par visioconférence avec les autorités et parties prenantes moldaves, organisées par le groupe de travail de la Direction générale sur la réforme de la justice en Moldova. La délégation du Conseil de l'Europe a souligné qu'une réforme

constitutionnelle dans le domaine judiciaire et des mesures appropriées visant à dépolitiser le CSM étaient des préalables essentiels à toute réforme importante du secteur de la justice en Moldova. Par ailleurs, les membres non-juges du CSM devraient être renouvelés après l'adoption des nouvelles règles pour leur élection, à la majorité qualifiée ou par un système équivalent.

Les autorités ont affirmé que les amendements constitutionnels pourraient être examinés au Parlement au plus tôt après les élections présidentielles, probablement en janvier-février 2021. Le 21 mai 2020, le Parlement a adopté les amendements à la loi sur le CSM. Ces derniers introduisaient la possibilité de pourvoir les postes vacants des juges membres du CSM par des membres suppléants déjà élus en attendant la convocation de l'Assemblée générale des juges. Par la suite, le CSM a décidé de détacher un juge de la Cour d'appel (qui avait été élu comme membre suppléant du CSM en 2017 et qui avait participé à l'Assemblée générale des juges en septembre et soutenu la décision de révocation des membres juges du CSM) en tant que membre du CSM. Étant le membre le plus âgé, il a également été élu président par intérim du CSM.

Des projets révisés d'amendements constitutionnels sont en préparation et devraient être présentés par les autorités moldaves pour avis du groupe de travail dans les jours à venir, avant d'être soumis à la Cour constitutionnelle pour un examen *ex ante*, puis au Parlement.

Avis conjoint sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature (CDL-AD(2020)007)

L'avis conjoint sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, adopté par la Commission de Venise le 18 juin 2020 dans le cadre d'une procédure écrite

remplaçant la 123^e session plénière (18-19 juin 2020), avait été demandé par le ministre de la Justice de la République de Moldova.

Dans cet avis, la Commission de Venise et la DGI ont maintenu leur précédente évaluation positive selon laquelle le projet de loi portant révision de la Constitution de la République de Moldova pourrait améliorer l'indépendance, la responsabilisation et l'efficacité du système judiciaire. Elles ont considéré par ailleurs que les amendements étaient dans l'ensemble positifs et conformes aux normes internationales. Le projet d'amendements révisé suivait dans une large mesure les recommandations formulées précédemment concernant la composition du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et la méthode d'élection de ses membres non-juges.

L'avis conjoint a salué en particulier le fait que le projet de dispositions révisées prévoyait l'élection de ces membres à une majorité qualifiée de députés (trois cinquièmes). Il a été recommandé d'indiquer dans la Constitution que la loi organique instaurerait un mécanisme permettant d'éviter les blocages au cas où le Parlement ne parviendrait pas à atteindre une majorité qualifiée des trois cinquièmes, sans toutefois préciser lequel, car la disposition prévoyant une majorité plus faible après une période de réflexion de 15 jours risquait de ne pas être une motivation suffisante pour faire aboutir le vote dès le premier tour de scrutin, mais la mise en place d'une autre solution nécessitait plus de temps.

Il a également été recommandé de modifier le projet pour prévoir le renouvellement des membres non-juges du CSM à l'entrée en vigueur des amendements constitutionnels, prévue début 2021, conformément aux nouvelles règles exigeant une majorité qualifiée des trois cinquièmes au Parlement pour leur élection. L'avis conjoint a souligné que la Commission de Venise et la Direction n'avaient aucune raison de douter des qualifications professionnelles des membres non-magistrats nommés en mars 2020 et que ces derniers pouvaient se voir offrir la possibilité de présenter à nouveau leur candidature, ce qui devrait être indiqué dans la disposition transitoire.

Suites données au mémoire amicus curiae sur la responsabilité pénale des juges de la Cour constitutionnelle (CDL-AD(2019)028)

La Cour constitutionnelle a rendu son jugement le 26 mars 2020 (JCC n° 9, affaire n° 153b/2019). Ce dernier suit largement les recommandations de la Commission de Venise et conclut que les juges de la Cour constitutionnelle jouissent d'une immunité fonctionnelle et ne sont donc pas tenus «juridiquement» responsables des actes relevant de l'exercice de leurs fonctions, par exemple les votes et opinions exprimés dans ce cadre, et que cette immunité continue de

s'appliquer après la fin de leur mandat. Ils ne peuvent pas non plus être tenus pénalement responsables des infractions commises dans la réalisation de la justice constitutionnelle. L'autorisation préalable de la Cour constitutionnelle plénière est nécessaire pour engager une procédure pénale contre un juge de la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, ces derniers ne peuvent faire l'objet de perquisitions sauf en cas de flagrant délit, de placement en détention, d'arrestation ou de renvoi vers un procès pénal ou «contraventionnel», pour lesquels cette autorisation préalable n'est pas nécessaire.

Suites données au 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)

Le 21 mai 2020, la Cour constitutionnelle a publié la décision correspondante. En ce qui concerne la nomination du procureur général par intérim, la Cour a noté que le Conseil supérieur des procureurs (CSP) devait proposer un procureur général par intérim à bref délai et que sa proposition pouvait être rejetée par le président. La deuxième proposition étant faite par le Parlement, le rôle constitutionnel du Conseil supérieur des procureurs est considérablement réduit; il ne fait alors que donner son aval. La Cour a conclu que la durée limitée imposée au CSP et la redistribution des pouvoirs pour ce qui est de proposer la candidature du procureur général par intérim risquaient de nuire au rôle du CSP, garanti par les articles 125 et 125¹ de la Constitution.

En ce qui concerne la présélection des candidats au poste de procureur général, la Cour a noté que les changements de fond apportés à la loi sur le ministère public aboutissaient à une réduction du rôle constitutionnel du CSP. La Cour a mentionné à ce propos l'avis de la Commission de Venise selon lequel, bien que la Constitution habilite le Parlement à définir dans la loi les procédures générales que doit suivre le Conseil supérieur des procureurs, le Parlement ne doit pas usurper le rôle constitutionnel de ce dernier, qui est de composer une liste et de sélectionner un candidat à proposer au président pour nomination. Le législateur ne devrait pas outrepasser ses pouvoirs législatifs pour empêcher le CSP de s'acquitter de son mandat constitutionnel. La Cour a considéré que la participation de la Commission créée par le ministère de la Justice au processus de nomination du procureur général était contraire à l'article 125 de la Constitution.

S'agissant de la révocation du procureur général, la Cour a souligné que le rôle constitutionnel du CSP était menacé par la compétence donnée à la Commission en matière d'évaluation de l'activité du procureur général. La Cour a conclu que ce mécanisme pouvait nuire à l'indépendance et à l'impartialité des procureurs.

Pologne

Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la Loi sur les tribunaux ordinaires, à la Loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois (CDL-AD(2020)017)

À la demande du Maréchal du Sénat de la République de Pologne, la Commission de Venise a publié conjointement avec la Direction des droits de l'homme et de l'État de droit (DG I) un avis urgent sur les amendements à la loi sur le système judiciaire, adoptés par le *Sejm* polonais le 20 décembre 2019. Cet avis a ensuite été entériné à la session plénière de juin 2020 de la Commission.

Les amendements analysés dans l'avis étaient le dernier élément en date d'une série de réformes qui avaient débuté par celle du Tribunal constitutionnel intervenue fin 2015 et début 2016, suivie en 2017 par des amendements aux lois sur le système judiciaire. La Commission de Venise avait analysé la réforme judiciaire de 2017 dans son avis de décembre 2017. Elle s'était alors inquiétée de la réforme qu'elle considérait comme une menace pour l'indépendance de la justice, notamment en raison de la réorganisation du Conseil national de la justice, qui avait été placé sous le contrôle politique de la majorité parlementaire, et de la création de deux nouvelles « super-chambres » au sein de la Cour suprême, composées de juges nouvellement nommés.

La réforme judiciaire de 2017 a entraîné des divisions au sein du système judiciaire polonais et a été publiquement critiquée par plusieurs associations de juges et de procureurs ainsi que par des magistrats à titre individuel. L'ordre juridique polonais s'est heurté à des difficultés, les « anciennes » institutions judiciaires ayant de fait refusé de reconnaître la légitimité des « nouvelles ». En décembre 2019, la majorité au pouvoir a introduit des amendements à la législation sur l'organisation du pouvoir judiciaire qui auraient pour effet d'interdire aux juges d'examiner la question de l'indépendance d'autres juges et organes judiciaires. Cette approche était contraire à la position de la Cour européenne de justice qui considérait qu'il pouvait être exigé qu'un juge évalue l'indépendance d'un autre juge conformément aux normes énoncées dans la jurisprudence de la Cour. Par ailleurs, les amendements de décembre 2019 restreignaient encore plus la participation des juges de la Cour suprême au processus d'élection du premier président de cette Cour.

De l'avis de la Commission de Venise, les amendements de décembre 2019 n'étaient pas adaptés pour résoudre la crise. Ils réduisaient l'indépendance de la justice et plaçaient les juges polonais dans une situation impossible les exposant à des procédures disciplinaires pour l'adoption de décisions imposées par les normes internationales. Partant, la Commission

de Venise a recommandé aux autorités de ne pas adopter ces amendements, mais de rechercher d'autres solutions pour éviter que la crise ne s'aggrave encore. En particulier, la Commission de Venise a invité le législateur polonais à mettre en œuvre les principales recommandations de l'avis de 2017, à savoir : de revenir à l'élection des 15 membres judiciaires du CNJ non par le Parlement, mais par leurs pairs, de revoir en profondeur la composition et la structure interne des deux « super-chambres » nouvellement créées et de réduire leurs pouvoirs, ainsi que de revenir aux modalités d'élection des candidats aux fonctions de premier président de la Cour suprême antérieures à 2017 ou de mettre au point un nouveau modèle dans lequel tous les candidats proposés au président de la République bénéficient du soutien d'une part importante des juges de la Cour suprême. La Commission de Venise a également recommandé de rendre au corps judiciaire ses pouvoirs en matière de nomination, de promotion et de révocation des juges et de faire en sorte que les présidents des tribunaux ne puissent être nommés et révoqués sans que le corps judiciaire prenne une part réelle à ces décisions.

Roumanie

Suites données à l'avis sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le Statut des juges et des procureurs, de la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et de la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature (CDL-AD(2018)017) et à l'avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice (CDL-AD(2019)014)

En 2018 et 2019, la Commission de Venise a rendu deux avis sur la réforme judiciaire en cours en Roumanie. Ces avis concernaient notamment le fonctionnement de la direction anticorruption au sein du parquet et la procédure de nomination et de révocation des principaux hauts responsables du parquet, y compris le chef de la direction anticorruption. Ces deux avis étaient étroitement liés à la situation de celle qui était alors chef de la direction anticorruption, Mme Kövesi. En 2017, cette dernière avait été révoquée, contre l'avis du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). En parallèle, la Cour constitutionnelle de Roumanie a dit que le président ne pouvait refuser une proposition de révocation présentée par le ministre même si cette dernière était contraire à l'avis du CSM.

Dans deux avis, la Commission a observé que ce modèle donnait trop de pouvoirs au ministre de la Justice et a proposé que le ministre suive l'avis du CSM ou que le président ait le droit de rejeter la proposition du ministre en se référant à l'avis du CSM pour contrebalancer les pouvoirs du ministre. Le 5 mai 2020, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt dans l'affaire Kövesi c. Roumanie, concluant que la révocation de Mme Kövesi de ses fonctions

constituait une violation des articles 6 et 10 de la Convention. Cet arrêt fait largement référence aux avis de la Commission de Venise et notamment à celui de 2018. Il en découle qu'en vertu de l'article 6, l'équité procédurale ne peut être assurée qu'en donnant à un procureur l'accès à un tribunal.

Turquie

Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) sur les amendements de juillet 2020 à la loi sur la profession d'avocat de 1969 (CDL-AD(2020)029)

Cet avis, demandé par la Commission de suivi de l'APCE, portait principalement sur les amendements de juillet 2020 à la loi sur la profession d'avocat de 1969. Ces derniers introduisaient la possibilité de créer plusieurs barreaux dans trois grandes villes et réduisaient le quota de représentation des grands barreaux au sein de l'Union des barreaux turcs (UTBA). Étant donné le peu de normes internationales spécifiques directement applicables à cette situation, l'avis s'est appuyé sur les principes plus généraux d'indépendance et de professionnalisme des avocats, qui peuvent être tirés des traités de droits de l'homme, ainsi que sur des instruments plus spécifiques de *soft law*, concernant l'autogestion de la profession juridique et le caractère représentatif des organes de gouvernance. L'avis a examiné en quoi les amendements de 2020 pourraient avoir des conséquences négatives sur l'indépendance des avocats en Turquie.

Il a conclu que cette réforme ne répondait pas à des raisons impérieuses et que l'on voyait mal comment elle contribuerait à rendre les barreaux plus efficaces ou à améliorer la qualité des services juridiques en Turquie. Les amendements ne provenaient pas des barreaux eux-mêmes. La création d'autres barreaux accroîtrait le risque de politisation, certes déjà présent dans l'ancien système, mais à un moindre degré puisque tous les barreaux étaient organisés selon un principe géographique et étaient donc nécessairement inclusifs. Cette mesure est incompatible avec la neutralité de la profession juridique et pourrait entraîner une divergence des pratiques en matière disciplinaire. Par ailleurs, le nouveau système est potentiellement instable: si le nombre de membres d'un barreau passe en dessous d'un certain seuil, car les avocats rejoignent d'autres barreaux, celui-ci doit être liquidé. L'abandon du principe de la représentation globalement proportionnelle des avocats au sein de l'UTBA nuira au caractère représentatif de cet organe. Bien qu'il soit impossible de parvenir à une égalité parfaite de pouvoir de vote, le nouveau système est disproportionné pour ce qui est du pouvoir de vote des avocats des grandes villes et des petits centres provinciaux. Le problème soulevé par les autorités turques, qui affirmaient que le précédent modèle ne permettait pas de faire en sorte que les barreaux des grandes villes soient suffisamment

représentatifs de leurs membres, pourrait être traité par d'autres moyens, par exemple l'introduction d'un élément de représentation proportionnelle lors de l'élection des délégués à l'UTBA. La Commission de Venise a invité les autorités turques à explorer l'idée de créer des barreaux plus petits tout en respectant le principe géographique.

Ukraine

Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit sur les projets d'amendements à la Loi sur le statut des juges et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires (CDL-AD(2020)022)

Cet avis conjoint a été adopté par la Commission de Venise à sa 124^e session plénière (8-9 octobre) après examen dans le cadre d'une procédure écrite remplaçant les réunions des sous-commissions.

Les trois problèmes suivants y sont abordés: (a) le fait que quelque 2 000 postes judiciaires vacants n'aient pu être pourvus depuis la dissolution de la Haute Commission de qualification des juges (HCQJ) en novembre 2019; (b) le niveau élevé de défiance dans le système judiciaire et notamment à l'égard du Conseil supérieur de la justice (CSJ); (c) la nécessité d'intégrer huit juges de l'ancienne « Cour suprême d'Ukraine » (CSU) à la nouvelle « Cour suprême » (CS) à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle.

Le projet de loi n° 3711, considéré comme un texte législatif « accéléré », ne traitait que les questions (a) et (c). Il subordonnait toutefois la nouvelle HCQJ au CSJ. La HCQJ serait composée d'un organe mixte national/international, le Comité de sélection. D'après le projet de loi, le CSJ adopterait la procédure et la méthodologie de la HCQJ. L'avis a souligné que le projet de loi devrait se limiter au rétablissement de la HCQJ sans la subordonner au CSJ. La fusion du CSJ et de la HCQJ serait considérée comme un objectif à long terme uniquement. Les questions d'intégrité et d'éthique du CSJ devraient également être traitées de toute urgence.

Activités transnationales

Rapports et études

Rapport sur la responsabilité pénale pour les appels pacifiques pour un changement constitutionnel radical du point de vue de la Convention européenne des droits de l'homme (CDL-AD(2020)028)

Ce rapport avait été demandé par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et a été adopté à la session plénière en ligne de la

Commission en octobre 2020. La demande faisait suite à la multiplication des poursuites engagées à l'égard de membres de la classe politique pour avoir lancé des appels à des changements constitutionnels radicaux, y compris à l'autodétermination, voire à l'indépendance de certaines parties du territoire national.

Il existe des différences visibles dans la réglementation de ces questions, même au sein des démocraties libérales. Le rapport a examiné ce problème au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, essentiellement sous l'angle de l'article 10 de la CEDH garantissant la liberté d'expression. L'« expression » peut être verbale ou prendre la forme d'actes physiques expressifs. La législation correspondante devrait être prévisible, mais il n'est pas possible d'assurer ici une précision parfaite. En ce qui concerne la proportionnalité, l'analyse de la Cour européenne des droits de l'homme est nécessairement contextuelle ; elle prend en compte différents facteurs tels que le contenu du message, l'intensité du discours, les moyens de communication et le support utilisés, etc. La liberté du débat politique est indispensable à une société démocratique et est protégée par l'article 10 de la CEDH, même lorsqu'il promeut des idées qui « heurtent, choquent ou dérangent ». Cela dit, le discours politique n'est pas protégé lorsqu'il appelle à des actes violents : il s'agit de la principale limite à la liberté du débat politique dans la Convention. Une autre exception concerne la diffusion d'une idéologie hostile à la démocratie ou le discours de haine. L'avis a mis en garde contre une interprétation trop large de cette dernière notion. La critique virulente du gouvernement, même si elle appelle à la sécession, ne constitue pas en tant que telle un « discours de haine ». Le point de savoir si un discours est « pacifique » ou non est souvent une question de fait ; les appels à la violence peuvent parfois être camouflés sous une apparence de message pacifique ; c'est pourquoi les déclarations doivent être considérées dans leur contexte, notamment en cas de conflit violent en cours dans le pays.

D'un point de vue comparatif, dans de nombreux pays, les appels au séparatisme sont punissables lorsqu'ils s'accompagnent d'appels à la violence, mais il existe au moins un exemple clair du contraire en Europe, et probablement plus, car les notions de « violence », de « force » peuvent être interprétées de manière large par les tribunaux nationaux. Il est donc difficile de dégager un consensus clair sur la question.

La Commission de Venise a observé dans le rapport que la position de l'orateur en tant que membre élu de la classe politique lui apporte souvent une protection plus élevée, parfois sous la forme d'une immunité parlementaire. Mais l'inverse est également possible : des sanctions peuvent ainsi être justifiées si un personnage public appelle à commettre des actes illégaux et incite à l'émeute. En tout État de cause, les sanctions

doivent être proportionnées et même si une sanction pénale peut être autorisée en principe, elle peut être jugée trop stricte par la Cour européenne des droits de l'homme, selon les effets que le discours a produits ou était susceptible de produire.

« Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'État d'urgence : réflexions » (CDL-PI(2020)005rev)

Ce rapport intitulé « Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'État d'urgence : réflexions », dont la Commission de Venise a pris note en juin 2020, commence par définir la notion d'État d'urgence : il s'agit de l'octroi – temporaire – de pouvoirs exceptionnels à l'exécutif, assorti de règles exceptionnelles, en vue de traiter et de surmonter une situation extraordinaire qui représente une menace fondamentale pour le pays.

Le rapport établit ensuite la condition nécessaire à la déclaration de l'État d'urgence, à savoir que les possibilités offertes par la législation ordinaire doivent se révéler insuffisantes pour surmonter la situation en question. L'objectif ultime de tout État d'urgence devrait être de permettre à l'État de surmonter l'urgence et de revenir dès que possible à la situation normale. Par ailleurs, l'État d'urgence doit être soumis à un certain nombre de conditions : le respect de l'État de droit (qui inclut en particulier, mais sans s'y limiter, le principe de la légalité), la nécessité, la proportionnalité, le caractère temporaire, le contrôle (parlementaire et judiciaire) efficace, la prévisibilité de la législation d'urgence et la coopération loyale entre les institutions de l'État.

L'État d'urgence ne doit être déclaré que dans des situations réellement exceptionnelles. Le rapport établit une distinction entre les formes d'État d'urgence de droit (reposant sur une Constitution écrite ou sur la législation basée sur cette dernière) et les formes d'État d'urgence de fait, fondées sur des principes constitutionnels non écrits, et qui sont à éviter.

Il convient également de distinguer, dans le régime juridique de l'État d'urgence, l'activation des pouvoirs d'exception et leur application. Le rapport s'intéresse aux restrictions et aux dérogations possibles aux droits de l'homme en période d'État d'urgence, notamment dans le domaine électoral, ainsi qu'aux mesures spécifiques permettant d'assurer des élections libres dans le cadre de l'État d'urgence. Par ailleurs, une déclaration d'État d'urgence s'accompagne souvent de transferts – horizontaux et verticaux – de compétences et de pouvoirs et doit faire l'objet d'un contrôle parlementaire et juridictionnel, tandis que sa durée doit être conforme au principe de proportionnalité.

Le rapport conclut que la dichotomie entre normalité et exception, sur laquelle repose la déclaration d'État d'urgence, n'est pas nécessairement – et peut parfaitement ne pas être – synonyme d'une dichotomie

entre lutte active contre le danger et constitutionnalisme démocratique, ni entre la protection de la santé publique et l'État de droit.

Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux (CDL-AD(2020)018)

Ce rapport intérimaire, adopté par la Commission de Venise à sa session plénière d'octobre 2020 tenue en ligne, avait été demandé par le président du Parlement européen, M. David Sassoli. Il s'agissait de la première requête du Parlement européen à la Commission de Venise. La demande faisait suite au soutien apporté par la Conférence des présidents du Parlement européen à la proposition de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) de demander à la Commission de Venise un rapport comparatif sur les mesures prises dans les États membres de l'UE durant la crise de la covid-19 et de recenser les bonnes et mauvaises pratiques.

Face à la crise sanitaire, certains pays ont choisi de déclarer l'État d'urgence, tandis que d'autres ont opté pour une approche différente. Cela dit, toutes les dispositions prises par les États membres de l'UE pour surmonter la crise de la covid-19, que ce soit par la déclaration d'État d'urgence ou par des mesures équivalentes, auront eu un impact plus ou moins important sur la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme.

Les États membres de l'UE ont eu recours à des mesures d'urgence. Lorsque celles-ci sont conformes à l'État de droit, elles comportent des garanties intégrées contre les abus, en particulier pour ce qui est du principe de proportionnalité sous ses différents aspects. Ce principe est essentiel, notamment dans le domaine électoral, car l'impact d'un report des élections doit être mis en balance avec les risques pour le suffrage libre et universel liés à leur tenue dans une situation d'urgence. Pour assurer le respect du principe de proportionnalité, les mesures d'urgence doivent être soumises à un contrôle parlementaire efficace et non partisan et à un contrôle juridictionnel sérieux par des tribunaux indépendants au niveau national et européen.

Suites données au document « Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie: une liste des critères » (CDL-AD(2019)015)

En juin 2019, la Commission de Venise a adopté le document « Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie: une liste des critères ». Cette liste est l'aboutissement d'un travail important mené par la Commission de Venise à la suite d'une demande du Secrétaire Général. Le 5 février 2020, le Comité des Ministres a décidé d'entériner ce document et a invité les gouvernements,

les parlements et autres instances compétentes des États membres à en tenir compte et à le diffuser largement dans les milieux concernés. Le Comité des Ministres a également invité la Secrétaire Générale à le transmettre à d'autres organisations internationales pour information. Une proposition similaire est en cours d'examen à l'Assemblée parlementaire, en vue de l'adoption et de la diffusion de ce document à grande échelle.

Suites données au 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)030)

En décembre 2019, la Commission de Venise avait adopté ce rapport à la demande de la Commission du Règlement, des immunités et des questions institutionnelles de l'Assemblée parlementaire.

Le 27 janvier 2020, les pouvoirs de la délégation de la Fédération de Russie ont été contestés pour des raisons formelles (les mêmes que celles invoquées en juin 2019) devant la Commission du Règlement, des immunités et des questions institutionnelles de l'Assemblée parlementaire. Conformément à l'article 7.2 du Règlement, la Commission a conclu à la ratification des pouvoirs et a transmis un avis au président de l'Assemblée, dont ce dernier a donné lecture en Assemblée plénière sans débat.

Compilations des avis et études de la Commission

Compilation sur les États d'urgence (CDL-PI(2020)003)

Au lendemain de la pandémie, des mesures d'urgence ont été prises dans la quasi-totalité des États membres ; pour résumer l'acquis de la Commission de Venise sur ces questions, le Conseil scientifique a publié en avril 2020 une compilation des rapports généraux et avis par pays de la Commission sur les dispositions constitutionnelles et la législation relatives aux situations d'urgence. Cette compilation a servi de base à la préparation en juin 2020 du rapport de la Commission de Venise intitulé « Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'État d'urgence – Réflexions » (cf. chapitre II).

Compilation sur la liberté d'expression et les médias (CDL-PI(2020)008)

Cette compilation d'avis et de rapports/études adoptés par la Commission porte sur la liberté d'expression en général et sur le rôle des médias et des journalistes professionnels en particulier. Elle contient des extraits des documents de la Commission sur des questions telles que le débat public comme pilier de



Fédération de Russie – X^e Congrès international de droit comparé en ligne « L'évolution constitutionnelle en Russie et dans le monde moderne: dialectique de l'universel et du national », 4-5 décembre 2020

la démocratie, la régulation du marché des médias, la diffamation, l'injure et la divulgation de données à caractère personnel, les discours provocateurs ou de nature à heurter les sensibilités, les sanctions, recours et questions procédurales, le journalisme professionnel, la publicité et le rôle des juges et des procureurs dans la protection de la liberté d'expression.

Compilation sur la séparation des pouvoirs (CDL-PI(2020)012)

La séparation des pouvoirs est un élément fondamental de l'État de droit et ce principe a été reflété dans de nombreux travaux de la Commission. Les principaux éléments à retenir de la compilation sont les suivants: la Commission de Venise ne prône pas un régime politique particulier, mais souligne l'importance des contrôles et contrepoids (checks and balances), notamment dans un régime présidentiel; l'équilibre doit être assuré entre le législatif et l'exécutif, mais aussi entre ceux-ci et le pouvoir judiciaire, y compris la Cour constitutionnelle et le Ministère public; cela vaut tant en ce qui concerne la désignation et la composition des organes judiciaires que leurs pouvoirs.

Institutions du médiateur/ombudsman – les principes de Venise

Le 16 décembre 2020, l'Assemblée générale des NU a adopté la résolution A/RES/ 5/186 sur « Le rôle du médiateur et des institutions de médiation dans la promotion et la protection des droits de l'homme, la bonne gouvernance et l'État de droit »¹⁴.

La résolution soutient fermement les Principes de la Commission de Venise sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur – « les Principes de Venise »¹⁵. Elle établit ces principes comme la nouvelle norme internationale pour les institutions de médiation.

14. [Texte de la résolution des NU.](#)
15. [Texte des Principes de Venise.](#)

Dans cette Résolution, les Principes de Venise sont dûment cités, et notamment explicitement à trois reprises:

- ▶ Tout d'abord dans l'introduction où la Résolution « *Prend acte des principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur (Principes de Venise)* ». C'est d'ailleurs la première référence à un texte international faite dans l'introduction;
- ▶ Ensuite dans son point relatif aux États membres, la Résolution engage vivement les États membres, et ce en premier lieu, « à envisager de mettre en place des institutions d'ombudsman et de médiateurs conformément aux Principes de Venise »;
- ▶ La troisième référence aux Principes de Venise apparaît au premier point qui s'adresse aux institutions de Médiateurs et d'Ombudsman en les invitant « *À agir selon les Principes de Paris et les Principes de Venise; afin de renforcer leur indépendance et leur autonomie et de mieux pouvoir aider les États Membres à assurer la promotion et la protection des droits de l'homme et à promouvoir la bonne gouvernance et le respect l'État de droit* ».

Il est à noter que cette formulation met les Principes de Venise au même niveau que les Principes de Paris. Outre ces références explicites, implicitement les Principes de Venise ont été repris *in extenso*, la Résolution traitant des mêmes questions de la même manière, en entrant parfois davantage dans les détails.

Les Principes de Venise avaient été le fruit d'un processus d'élaboration qui avait associé le réseau mondial qu'est l'Institut International des Ombudsman (IOI) et les principaux réseaux régionaux de Médiateurs. Les organisations internationales pertinentes avaient également été pleinement associées à l'élaboration de ces standards.

Cette nouvelle étape dans la reconnaissance des Principes de Venise par les Nations Unies a été rendue

possible par l'entremise du Médiateur du Royaume du Maroc avec lequel la Commission entretient une étroite collaboration depuis plus d'une décennie.

Conférences et réunions

10^e Congrès international de droit comparé « L'évolution constitutionnelle en Russie et dans le monde moderne : dialectique de l'universel et du national » (4-5 décembre 2020)

L'Institut de législation et de droit comparé du gouvernement de la Fédération de Russie et la Commission de Venise ont organisé le 10^e Congrès international de droit comparé sur le thème « L'évolution constitutionnelle en Russie et dans le monde moderne : dialectique de l'universel et du national ». L'événement a réuni 60 participants originaires de plus de 15 pays. Dans le cadre de la préparation du Congrès, l'Institut a recensé au moyen de méthodes quantitatives et qualitatives les références à la notion d'identité constitutionnelle dans les documents de la Commission de Venise. Les représentants de la Commission à ce Congrès, Mme Thorgeirsdottir et M. Mathieu, ainsi que d'autres membres de la Commission, ont participé à la session plénière du Congrès ainsi qu'à des tables rondes. L'Institut publiera les actes du Congrès en 2021.

Les participants à l'événement ont été informés que l'Institut avait publié le 5^e volume de sa collection des textes de la Commission de Venise sur le droit électoral. Grâce à ce recueil, certains rapports de la Commission seront disponibles en russe pour la première fois.

Autres conférences et événements

France

Le 10 décembre 2020, le Président de la Commission de Venise a participé à une audition organisée par la Commission des Affaires européennes du Sénat français sur l'État de droit dans l'Union européenne. Il a présenté les travaux de la Commission dans le domaine

Irlande

Le 9 septembre 2020, le président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio a participé à une audition en ligne de la Commission spéciale sur la réponse à la covid-19 nommée par le Dáil Éireann (Chambre des représentants irlandaise), à laquelle il a présenté les travaux de l'Observatoire de la Commission sur les États d'urgence dans les États membres de la Commission.

Israël

Le 24 novembre 2020, le président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio a participé à un

webinaire sur « la covid-19 et le médiateur – relever le défi d'une pandémie ». Cet événement a été coorganisé par le contrôleur d'État et le médiateur d'Israël et l'Institut international de l'Ombudsman.

Fédération de Russie

Le 17 novembre 2020, le président de la Commission a contribué à un webinaire de la 4^e Conférence internationale sur le thème de « la protection des droits de l'homme en Eurasie : échanges et meilleures pratiques des médiateurs », organisé par le Haut Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie. Cet événement a rassemblé plus de 60 participants et leur a permis de comparer les expériences nationales, en particulier au lendemain de la pandémie de covid-19.

Ukraine

Le 23 juin 2020 M. Thomas Markert, Directeur, Secrétaire de la Commission de Venise, a participé à la discussion en ligne consacrée à la réforme judiciaire en Ukraine : « Zero Corruption Talk » : Il est grand temps de procéder à une véritable réforme judiciaire en Ukraine ». L'événement a été organisé par l'ONG ukrainienne « Centre d'action anti-corruption ». Aux côtés de la vice-présidente de l'Union européenne, Mme Jourova, des représentants du FMI et des autorités nationales, M. Markert a participé aux discussions sur les moyens d'accélérer les réformes dans le pays.



Participation de M. Thomas Markert, Directeur, Secrétaire de la Commission de Venise, à la discussion en ligne « Zero Corruption Talk: The High Time for the Real Judiciary Reform in Ukraine », 23 juin 2020

III. JUSTICE CONSTITUTIONNELLE¹⁶

Avis et rapports¹⁷

Arménie

Avis sur trois questions juridiques liées à la révision de la Constitution et relatives au mandat des juges de la Cour constitutionnelle (CDL-AD(2020)016)

Cet avis, adopté par la Commission de Venise le 19 juin 2020 dans le cadre d'une procédure écrite remplaçant la 123^e session plénière (18-19 juin 2020), avait été demandé par le ministre de la Justice d'Arménie.

L'article 99 de la Constitution d'Arménie (résultant des amendements de 2005) disposait que la Cour constitutionnelle d'Arménie se compose de neuf membres, dont quatre sont nommés par le président de la République et cinq par l'Assemblée nationale sur recommandation de son président. Il était précisé par ailleurs que les membres de la Cour constitutionnelle y siégeaient jusqu'à l'âge de 65 ans.

Lors de la révision de 2015, d'importants changements ont été apportés à la procédure de nomination, aux autorités chargées des nominations et à la durée du mandat des juges de la Cour constitutionnelle. Le nouvel article 166(1) prévoit désormais que les juges de la Cour constitutionnelle sont élus par l'Assemblée nationale pour un mandat de 12 ans à la majorité des trois cinquièmes des voix de l'ensemble des députés. La Cour constitutionnelle se compose de neuf juges, dont trois élus sur recommandation du Président de la République, trois sur recommandation du gouvernement et trois sur recommandation de l'Assemblée générale des juges.

Par ailleurs, les amendements de 2015 ont complètement changé le mode de nomination du président, et exclu l'Assemblée nationale de la procédure. La nouvelle disposition dit que la Cour constitutionnelle élit son président et son vice-président parmi ses membres. Dans la version de 2005, la Constitution

ne prévoyait pas de limitation particulière de la durée du mandat du président de la Cour et les dispositions générales relatives à l'âge de la retraite des juges et des membres de la Cour s'appliquaient donc aussi au président. Depuis les amendements de 2015, ce dernier est élu pour six ans, sans possibilité d'être réélu.

Bien que ces modifications majeures aient été introduites par les amendements de 2015, l'article 213 transitoire du chapitre 16 (dispositions finales et transitoires) de la Constitution dispose que « *le président et les membres de la Cour constitutionnelle nommés avant l'entrée en vigueur du chapitre 7 de la Constitution sont maintenus dans leurs fonctions jusqu'à expiration de leur mandat, tel que défini dans la Constitution modifiée en 2005* ».

Les dispositions de la Constitution telle que révisée en 2005 ont donc continué de s'appliquer aux nominations à la Cour constitutionnelle (juges et président) prononcées avant le 9 avril 2018. Les nouvelles dispositions résultant des amendements de 2015 ne s'appliquent qu'aux nominations ultérieures. Dans ce contexte juridique, les autorités ont posé les trois questions suivantes :

1. *Dans la situation actuelle, quelle est la meilleure façon de déployer pleinement le nouveau modèle de Cour constitutionnelle prescrit par la Constitution (révisée en 2015) ?*

2. *Au regard des normes européennes, serait-il acceptable de demander à la Cour de procéder dans un délai relativement bref à un contrôle de constitutionnalité ex ante, limité dans sa portée à la compatibilité avec les articles immuables de la Constitution ?*

3. *Le parlement ne devrait-il pas avoir autorité pour annuler sa décision de convocation du référendum, ce dernier ayant été reporté en raison de la situation d'exception créée par la pandémie ?*

Selon l'avis, la première question laissait entendre que par un amendement à l'article transitoire 213 de la Constitution, la nouvelle durée du mandat des juges de la Cour constitutionnelle introduite en 2015 (12 ans) s'appliquerait à tous les juges, y compris ceux nommés avant l'entrée en vigueur des amendements de 2015. Les juges ayant déjà effectué leurs 12 ans de

16. Le texte intégral de l'ensemble des avis adoptés est disponible sur le site www.venice.coe.int.

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



Arménie – Avis sur trois questions juridiques dans le cadre du projet d'amendements constitutionnels concernant le mandat des juges de la Cour constitutionnelle - réunions virtuelles, 25 - 27 mai 2020

mandat seraient alors révoqués conformément aux nouvelles règles, tandis que ceux qui ont été nommés avant l'entrée en vigueur des amendements, mais n'ont pas terminé leur mandat de 12 ans conserveraient leurs fonctions jusqu'à expiration de celui-ci.

Compte tenu de l'importance de l'inamovibilité des juges, la Commission de Venise a estimé que la bonne façon de déployer un nouveau modèle de Cour constitutionnelle consistait à maintenir la durée du mandat des juges en place et à introduire graduellement la nouvelle durée des mandats à la faveur des départs normaux.

Cela dit, reconnaissant la légitimité du souhait des autorités de faire en sorte que la composition de la Cour constitutionnelle reflète dans un délai raisonnable les dispositions de l'actuelle Constitution, la Commission de Venise a considéré qu'il pourrait être possible de concilier les différents intérêts contradictoires en jeu en modifiant l'actuel article 213 de façon à permettre le renouvellement de la Cour constitutionnelle moyennant une période transitoire assurant sa recomposition graduelle pour éviter un changement brutal et immédiat. Pour ce qui est du président de la Cour, il a été recommandé d'envisager également une période transitoire plutôt que de mettre fin immédiatement au mandat du président actuel.

En réponse à la deuxième question, la Commission a noté qu'il ne serait pas contraire aux normes européennes de limiter le contrôle général ex ante d'une révision de la Constitution par la Cour constitutionnelle à la vérification de la compatibilité de cette révision avec les dispositions immuables de la Constitution. La portée du contrôle juridictionnel dépend de la définition que donne la Constitution elle-même de ses dispositions immuables, et la notion d'immutabilité

dans la Constitution devrait être interprétée au sens strict. La Commission a mis en garde contre une interprétation étendue par la Cour constitutionnelle de ses propres compétences de contrôle, fondée sur de vagues principes faiblement liés aux dispositions immuables de la Constitution ou s'appuyant sur une interprétation élargie de celles-ci.

Pour ce qui est de la troisième question, le principe général reconnu en droit public est qu'une norme ou une décision à valeur générale adoptée par une entité publique compétente peut être annulée par une nouvelle décision de la même entité, prise selon la même procédure. Le Parlement devrait donc avoir autorité pour annuler sa décision antérieure de convocation d'un référendum, suspendue en raison de la situation d'exception créée par la pandémie.

Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle d'Arménie relatif à l'article 300.1 du Code pénal (CDL-AD(2020)005)

Dans ce mémoire *amicus curiae* adopté par une procédure écrite remplaçant la session plénière de mars 2020, la Commission de Venise a noté que les éléments reçus de la plupart de ses États membres sur cette question présentaient des différences notables quant aux sujets abordés et au degré de détail. Par conséquent, les conclusions présentées dans ce mémoire *amicus curiae* ne sauraient avoir de caractère définitif. La Commission a noté par exemple que les dispositions existantes relatives aux infractions « contre l'ordre constitutionnel » ne semblaient contenir aucune mention explicite des constitutions mais que l'on pouvait conclure à l'existence de renvois indirects ou implicites à ces dernières. Dans la plupart des États membres, la législation ne définit pas les concepts d'*ordre constitutionnel*, de *renversement de*

l'ordre constitutionnel ou *d'usurpation de pouvoir* en tant que tels. La jurisprudence sur les concepts est peu abondante, ce qui signifie que dans leur majorité, les dispositions juridiques y relatives n'ont pas été appliquées à ce jour. Par conséquent, il n'existe pas non plus de bonne pratique sur les circonstances factuelles qui entraîneraient dans les États membres des poursuites pour les infractions pénales les plus proches (*haute trahison*).

Concernant l'interdiction de la rétroactivité de la législation pénale et l'exigence d'offrir une définition juridique suffisamment claire et précise de ce qui constitue une infraction pénale, l'imprécision de concepts tels que *l'ordre constitutionnel* ou son *renversement* peut susciter des critiques, nuancées toutefois par le fait que cette imprécision, ou des définitions larges, ont la faveur de la majorité des États membres de la Commission de Venise. Aucune conclusion ne peut donc être tirée quant à ce qui constitue une bonne pratique du point de vue de la sécurité juridique. Néanmoins, vu ce principe et le principe de proportionnalité, il paraît raisonnable d'attendre que les libertés individuelles et les droits fondamentaux de la personne accusée soient d'autant plus pris en compte que le libellé de la disposition pénale est large. Une telle disposition devrait être interprétée de manière étroite, en tenant compte du principe *in dubio pro reo*.

Kirghizistan

Mémoire amicus curiae urgent sur le report des élections motivé par la réforme constitutionnelle (CDL-AD(2020)040)

Voir chapitre IV.

République de Moldova

Mémoire amicus curiae conjoint urgent sur trois questions juridiques relatives au mandat des membres des organes constitutionnels (CDL-AD(2020)033)

Ce mémoire *amicus curiae* conjoint urgent, entériné par la Commission à sa session plénière de décembre 2020 tenue en ligne, avait été demandé par le président de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova et a été préparé conjointement par la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DG I) du Conseil de l'Europe.

Le mémoire *amicus curiae* rappelle les critiques formulées par la Commission de Venise et la Direction concernant la manière dont les quatre membres non-juges du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) avaient été élus par le Parlement en mars 2020 alors que le projet d'amendements à la Constitution était en cours d'examen, dans le cadre d'une procédure controversée sans la participation de l'opposition

parlementaire, et leur recommandation de modifier la composition non-juges du CSM.

Pour faire suite à cette recommandation, le gouvernement a introduit un nouveau projet d'article qui disposait que «les membres du CSM parmi les juges en poste à la date d'entrée en vigueur de la présente loi exercent leur mandat jusqu'à l'expiration de la période pour laquelle ils ont été élus, à l'exception des membres de droit et des *professeurs titulaires dont le mandat prend fin à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Les professeurs titulaires exercent leur mandat jusqu'à la nomination des nouveaux membres du CSM [...]*».

Dans son avis publié le 22 septembre 2020 sur le projet d'amendements constitutionnels, la Cour constitutionnelle a conclu que la cessation du mandat des membres non-juges à l'entrée en vigueur du projet de loi était une mesure disproportionnée, contraire aux dispositions de la Constitution. Le 30 septembre 2020, le gouvernement a approuvé le nouveau projet d'amendements constitutionnels. Ce dernier dispose que «*le mandat des membres non-juges qui sont en fonction à la date d'entrée en vigueur de la présente loi est à confirmer, pour une durée de six ans au total, par un vote des trois cinquièmes des députés élus*».

Le nouveau projet d'amendements a été transmis à la Cour constitutionnelle pour avis. Dans ce contexte, la Cour a posé trois questions juridiques à la Commission de Venise concernant le mandat des membres des organes constitutionnels.

Le mémoire *amicus curiae* a conclu que dans la mesure où elle garantissait la continuité de l'exercice des mandats de manière équilibrée et en affectant au minimum les intérêts pouvant être en jeu dans la transition, la nouvelle solution ne semblait pas disproportionnée dans le sens où elle pouvait raisonnablement être considérée comme établissant un juste équilibre entre les deux intérêts en conflit – la sécurité du mandat des membres non-juges du CSM et la nécessité de maintenir l'ordre public, par la suppression des conséquences négatives de la décision prise en mars 2020 par le Parlement, d'élire les quatre membres non-juges du CSM sur la base des anciennes règles alors que d'importants projets d'amendements constitutionnels concernant également l'élection et le mandat des membres non-juges étaient en suspens.

En ce qui concerne la question de savoir si la mesure transitoire portait atteinte au droit au respect de la vie privée des membres non-juges du CSM, garanti par l'article 8 de la CEDH, le mémoire a considéré que bien que la révocation des membres non-juges en exercice, au cas où ils n'obtiendraient pas de confirmation, puisse être considérée comme un revers professionnel, elle ne semblait avoir aucune implication sur leur réputation ou leur intégrité.

À la suite de la publication du mémoire *amicus curiae* le 16 novembre 2020, la Cour constitutionnelle de

la République de Moldova a publié son avis sur le projet révisé d'amendements constitutionnels le 3 décembre 2020. Renvoyant au mémoire *amicus curiae*, la Cour a considéré que le but de cette mesure était de renforcer la légitimité et l'indépendance des membres non-juges élus en mars 2020 et de supprimer les conséquences négatives de la procédure inadéquate qui avait conduit à leur élection. Elle a admis qu'un mandat et une confirmation politique renouvelés des membres non-juges pouvait restaurer leur indépendance ternie, ce qui constitue une mesure proportionnée compte tenu également du nouveau rôle du CSM en tant que garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. En conclusion, la Cour a considéré que le projet de loi modifiant la Constitution était conforme aux conditions de la révision aussi bien sur le plan de la procédure que sur le fond et pouvait être soumis au Parlement pour examen.

Ukraine

Avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle (CDL-AD(2020)039)

Cet avis urgent, demandé par le président Zelensky, a été entériné par la Commission de Venise le 11 décembre 2020 à sa session plénière de décembre 2020, tenue en ligne.

Il portait sur une possible réforme de la Cour constitutionnelle elle-même, étant donné les insuffisances de la décision 13-r de la Cour constitutionnelle du 27 octobre 2020. Cette décision posait un certain nombre de questions profondément préoccupantes quant à l'intégrité de la Cour. Elle avait donné lieu à une multitude de propositions législatives visant à réformer la Cour, dont un projet de loi du président Zelensky qui envisageait de mettre fin aux pouvoirs de l'ensemble des juges de la Cour constitutionnelle actuelle. Les répercussions très graves de cette situation, qui menaçait tout le système du constitutionnalisme et de l'État de droit en Ukraine, ont contraint la Commission de Venise à entrer dans les détails et à approfondir bien plus qu'à l'accoutumée l'évaluation de l'intégrité de cette décision particulière de la Cour constitutionnelle.

L'avis urgent a recensé un certain nombre de lacunes graves dans la décision de la Cour constitutionnelle et dans les procédures et pratiques connexes de cette dernière, et en a retenu quatre en particulier. Tout d'abord, le raisonnement de la décision 13-r était incomplet et peu convaincant. Ce constat ne reposait nullement sur une interprétation du droit ukrainien par la Commission de Venise, ce qui serait inapproprié, mais plutôt sur l'utilisation malavisée qui avait été faite dans cette décision, des normes internationales et des principes généraux du constitutionnalisme concernant la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire. La décision ne contenait pas

d'explication motivée des principes généraux qu'elle invoquait ni des dispositions législatives spécifiques qu'elle invalidait.

Deuxièmement, les procédures de la Cour relatives à cette affaire n'ont pas tenu dûment compte des allégations graves d'éventuels conflits d'intérêts de la part d'au moins 12 des juges constitutionnels qui avaient participé à la décision. Malgré les exigences claires en matière de récusation dans la loi sur la Cour constitutionnelle et les demandes formelles de récusation, la Cour et les juges concerné n'avaient fait aucun effort pour justifier leur refus de donner suite aux demandes en question.

Troisièmement, la portée de la décision 13-r/2020 allait largement au-delà de la requête constitutionnelle qui avait été faite à la Cour. Il ressort des pratiques d'autres cours constitutionnelles qu'une telle extension du champ d'application de la demande n'est pas toujours injustifiée ; cela dit, il est important de noter qu'en Ukraine, la disposition législative qui autorisait expressément la Cour constitutionnelle à le faire avait été annulée par le Parlement dans la dernière loi en date, en vigueur depuis 2016.

Quatrièmement, contrairement à la pratique habituelle de la Cour constitutionnelle dans de précédents dossiers portant sur l'inconstitutionnalité de dispositions législatives importantes, la Cour n'a fixé en l'espèce (et sans explication) aucun délai pour l'entrée en vigueur de l'arrêt, qui aurait donné au Parlement la possibilité de modifier la législation pour prévenir tout vide ou insécurité juridiques suite à l'arrêt de la Cour.

En réaction à la décision 13-r/2020, le président Zelensky a présenté au Parlement un projet de loi qui déclarerait la décision 13-r/2020 nulle et non avenue, rétablirait les dispositions annulées du Code pénal et de la loi sur la prévention de la corruption, mettrait fin aux pouvoirs des juges de la Cour constitutionnelle et assurerait la sélection et la nomination de nouveaux juges à la Cour. C'est pourquoi dans son avis, la Commission de Venise a dû aller au-delà de l'analyse de la décision 13-r/2020 elle-même pour examiner plus généralement les moyens de traiter les problèmes structurels révélés par la décision en question.

Avant toutes choses, l'avis a montré clairement qu'en l'espèce, les décisions de la Cour constitutionnelle étaient définitives et contraignantes. Ses décisions ne sont pas infaillibles et peuvent légitimement être critiquées, mais elles sont néanmoins définitives, même lorsqu'elles sont considérées comme erronées. Plus généralement, les organes politiques ne doivent pas être autorisés à mettre fin aux pouvoirs des juges individuels de la Cour constitutionnelle (hormis dans le cadre de procédures de mise en accusation établies par la Constitution) ou de l'ensemble du corps de la Cour, collectivement. Le Parlement ne devrait pas non plus bloquer l'activité de la Cour constitutionnelle par des pressions financières, des obstacles procéduraux

ou des initiatives similaires. Ces actes constitueraient une violation majeure et grave de l'État de droit et des principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Néanmoins, il était raisonnable de considérer la décision 13-r/2020 comme une indication qu'une réforme de la Cour constitutionnelle était justifiée. Enfin, l'avis appelait tous les acteurs constitutionnels à tenir dûment compte du principe de coopération loyale entre les organes de l'État, pour sortir de l'impasse actuelle.

Rapport sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle¹⁸

La Commission a adopté le rapport révisé sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle à sa session plénière de décembre 2020. Il met à jour et étend la portée géographique du rapport sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle¹⁹ qui avait été adopté en 2010. Le rapport révisé intègre les changements survenus depuis 2010, notamment en Algérie, en Hongrie, en Lituanie, au Maroc, en Tunisie, en Turquie et en Ukraine. Tous les États membres et États observateurs de la Commission de Venise ont fourni un accès individuel à la justice constitutionnelle, sous une forme ou une autre. Compte tenu de l'absence de normes communes en la matière, l'analyse comparative contenue dans ce rapport est particulièrement utile.

La Commission de Venise préconise un accès direct par la possibilité de déposer une plainte individuelle devant une Cour constitutionnelle (ou une instance ayant des compétences équivalentes), et en particulier un recours constitutionnel intégral, comme principale voie de recours constitutionnelle. Bien que l'accès indirect à la justice individuelle soit un outil très important pour garantir le respect des droits de la personne au niveau constitutionnel, il devrait être vu uniquement comme un processus complémentaire à l'accès direct. La Commission de Venise considère qu'il y a un avantage à combiner l'accès indirect avec l'accès direct, pour contrebalancer les avantages et inconvénients des différents mécanismes. Par ailleurs, elle est favorable aux recours constitutionnels intégraux compte tenu du rôle subsidiaire de la Cour européenne des droits de l'homme. Seuls les recours constitutionnels intégraux peuvent constituer des recours effectifs au sens de la Convention européenne des droits de l'homme et donc régler les violations des droits de la Convention au niveau national; ils agissent alors comme des «filtres» nationaux limitant le nombre d'affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme.

18. CDL-AD(2021)001. Ce rapport a été publié début 2021 après l'ajout d'informations fournies par les membres de la Commission à la suite de la session plénière de décembre 2020.

19. CDL-AD(2010)039rev.



Algérie – Conférence sur la Protection des droits et libertés par le Conseil constitutionnel, 23 - 24 février 2020

Conférences et réunions

Ukraine

« Réalisations mutuelles de la Commission de Venise et des organes de justice constitutionnelle ; les problèmes d'interprétation dans les décisions constitutionnelles » – conférence internationale

La Cour constitutionnelle d'Ukraine, en coopération avec la Commission de Venise et avec le soutien du coordinateur des projets de l'OSCE en Ukraine, a organisé une conférence internationale en ligne à l'occasion du vingt-quatrième anniversaire de la Constitution de l'Ukraine et du trentième anniversaire de la Commission de Venise.

L'intitulé de la conférence était « Réalisations mutuelles de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et des organes de justice constitutionnelle ; les problèmes d'interprétation dans les décisions constitutionnelles ». Elle a été ouverte par le président de la Commission, M. Gianni Buquicchio.

Autres conférences et réunions

En 2020, la Commission a contribué aux événements suivants dans le domaine de la justice constitutionnelle:

Algérie

Les 23 et 24 février 2020, une délégation de la Commission de Venise conduite par son président a participé à la conférence sur « la protection des droits et des libertés par le Conseil constitutionnel », à l'occasion du trentième anniversaire du Conseil constitutionnel d'Algérie.



Ukraine - Conférence internationale en ligne pour le 24e anniversaire de la Constitution – Kiev, le 25 juin 2020

Colombie

Les 25 et 26 septembre 2020, le président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, a participé à la réunion virtuelle du 13^e Congrès de la Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle (CIJC) sur «le contrôle constitutionnel, un instrument fondamental durant la pandémie pour garantir la stabilité démocratique et les droits fondamentaux», pendant laquelle les défis constitutionnels découlant de la pandémie de covid-19 (crise sanitaire, économique et sociale) ont été examinés. Les présidents, vice-présidents et magistrats de 21 tribunaux, cours et chambres ont participé à cet événement qui visait principalement à rapprocher la justice constitutionnelle des citoyens ibéro-américains. Cet objectif a été atteint en en juger par les chiffres de participation impressionnants qui ont été enregistrés : (i) 37 813 personnes se sont inscrites sur la plateforme virtuelle ; (ii) 24 800 personnes ont visité l'auditorium virtuel ; (iii) il y a eu 156 007 vues sur Facebook Live et (iv) 53 043 reproductions vidéo ont été enregistrées.

Équateur

Le 29 septembre 2020, une téléconférence a eu lieu entre les représentants de la Commission de Venise et la Cour constitutionnelle de l'Équateur. Les participants ont examiné les questions relatives au travail de la Commission de Venise en Amérique latine, les projets en cours de la Commission de Venise dans la région ainsi que les perspectives de coopération entre la Cour et la Commission de Venise.

Indonésie

Le 2 septembre 2020, le président de la Commission, M. Gianni Buquicchio, a adressé un bref message vidéo

à la Cour constitutionnelle d'Indonésie à l'occasion de son dix-septième anniversaire.

Kazakhstan

Les 27 et 28 août 2020, la Commission de Venise a présenté un exposé introductif au 4^e Congrès en ligne de l'Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes de l'Asie (AACC), accueilli par la Cour constitutionnelle de la République du Kazakhstan sur le thème «La Constitution du XXI^e siècle – État de droit, droits de l'homme et efficacité de l'État».

Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (CMJC)

La Commission de Venise coopère étroitement avec les cours constitutionnelles et les organes équivalents dans ses États membres, membres associés et observateurs. Les rencontres ont lieu dans le cadre du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (CMJC).

La 19^e réunion du CMCJ aurait dû avoir lieu du 2 au 4 juillet 2020 à Zagreb, accueillie par la Cour constitutionnelle de Croatie, mais elle a été annulée en raison d'un séisme et de la pandémie de covid-19.

La précédente réunion s'était tenue les 23 et 24 mai 2019 et avait été accueillie par la Cour constitutionnelle d'Italie au *Palazzo della Consulta*.

e-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et base de données CODICES

En 2020, le «e-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle», entièrement électronique, a continué d'être publié trois fois par an. Il contient les résumés des

principales décisions communiquées par les cours constitutionnelles ou les juridictions équivalentes des 62 États 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 questions de droit délicat, qui se posent souvent simultanément dans plusieurs pays. Il sert également aux universitaires et à tous ceux qui s'intéressent à ce domaine. Les cours constitutionnelles nouvellement créées en Europe centrale et orientale tirent profit de cette coopération et des échanges d'informations, ainsi que des décisions prises par leurs homologues d'autres pays.

En 2020, un Bulletin spécial a été publié et les trois numéros ordinaires du e-Bulletin ont diffusé 484 décisions abrégées d'arrêts.

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 se compose de plusieurs éléments :

- ▶ Le Groupe de discussion permet aux cours de partager activement des informations, par exemple d'annoncer en ligne les changements intervenus dans leur composition ou les décisions essentielles récentes, et de soumettre des demandes d'information générale. Trente-six messages ont été postés en 2020 sur 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. En 2020, il a traité 17 demandes de droit comparé portant sur des questions qui allaient de l'État civil et de l'adoption au prélèvement et à la conservation d'échantillons ADN.
- ▶ L'Observatoire de la jurisprudence constitutionnelle donne un aperçu du travail des cours tel qu'il est présenté 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'y abonner. Envoyé sous forme de courriel, l'Observatoire porte à leur connaissance les dépêches d'agences de presse et articles de presse relatifs aux cours constitutionnelles et aux juridictions à compétences équivalentes. Cette information résulte d'une recherche sur Internet en anglais et en français et ne prétend pas fournir une description exhaustive 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 transmises, mais elle peut, sur demande, ajouter toute information communiquée par la cour concernée ou retirer une alerte. L'Observatoire a envoyé 848 de ces courriels aux membres et aux agents de liaison en 2020.

- ▶ Le Bulletin intermédiaire permet aux agents de liaison de suivre en temps réel l'État d'avancement de leurs contributions au Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, aux différents stades de la production (relecture dans la langue d'origine, anglais ou français, contrôle du sommaire et indexation fondée sur le thésaurus systématique, traduction dans l'autre langue, contrôle parallèle de la traduction). Les autres agents de liaison peuvent aussi consulter les apports de leurs homologues à chaque étape.

Le groupe de discussion, l'Observatoire de la jurisprudence constitutionnelle et le Forum de Venise sont également ouverts aux cours qui travaillent avec la Commission de Venise dans le cadre d'accords régionaux (voir ci-dessous).

Coopération régionale

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

Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF)

Le 9^e Congrès de l'ACCF se tiendra au Sénégal en 2022.

Association des cours constitutionnelles de l'Asie (AACC)

Les 23-25 septembre 2020, la Commission de Venise a participé à une visioconférence de l'AACC sur « la liberté d'expression : expérience des membres de l'AACC » organisée par le Secrétariat de recherche et développement mis en place par l'AACC.

Conférence des cours constitutionnelles européennes (CCCE)

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



Participation en ligne du Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, au XIII^e Congrès de la Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle, Bogota (Colombie) les 25 et 26 septembre 2020

la crise de la covid-19, le 18^e Congrès de la CCCE sur le thème « droits de l'homme et libertés fondamentales: relations entre les catalogues internationaux, transnationaux et nationaux au XXI^e siècle » a été reporté à 2021.

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

Le 26 août 2020, la Commission de Venise et la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle ont participé en ligne à la réunion du Comité des membres de l'Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes de l'Asie (AACCC) et à la réunion de l'Association eurasienne des organes de contrôle constitutionnel (EACRB).

Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle

Le président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, a participé au 13^e Congrès en ligne de la Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle les 25 et 26 septembre 2020.

Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ)

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

La Conférence mondiale rassemble 117 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 constitutionnalité des

lois, y compris la jurisprudence relative aux 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 1.2 du statut).

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

La vocation première de la WCCJ est de faciliter le dialogue judiciaire entre les juges constitutionnels à l'échelle mondiale. Soumis à une obligation de 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 textes diffèrent souvent considérablement, le débat sur les notions constitutionnelles sous-jacentes réunit des juges constitutionnels de diverses parties du monde, qui ont à cœur de promouvoir le constitutionnalisme dans leur pays.

En 2020, le Bureau a accepté la proposition de la Cour constitutionnelle d'Indonésie d'accueillir le 5^e Congrès de la Conférence mondiale qui se tiendra en octobre 2022 sur le thème « Cours constitutionnelles et paix ». La Cour suprême de Somalie a rejoint la WCCJ cette année, ce qui porte le nombre de ses membres à 117.

IV. ÉLECTIONS, RÉFÉRENDUMS ET PARTIS POLITIQUES

Activités par pays

Albanie

Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements à la Constitution du 30 juillet 2020 et au Code électoral du 5 octobre 2020 (CDL-AD(2020)036)

À la demande du président de la République d'Albanie, le Conseil des élections démocratiques a approuvé et la Commission de Venise adopté à sa session plénière de décembre 2020 l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements à la Constitution du 30 juillet 2020 et au Code électoral du 5 octobre 2020.

Cet avis doit être considéré dans le contexte politique de l'Albanie, marqué par la démission de la quasi-totalité des députés de l'opposition du Parlement pour créer une opposition extra-parlementaire et leur remplacement partiel par les candidats qui figuraient plus bas sur les listes (ceux-ci constituent désormais l'opposition parlementaire). Les amendements actuels s'appliqueront aux élections législatives du 25 avril 2021.

Une première série d'amendements avait fait l'objet d'un examen global, notamment avec l'opposition extra-parlementaire, et avait été adoptée par consensus le 23 juillet 2020. La deuxième série d'amendements, sur laquelle porte l'avis, a quant à elle été adoptée de manière extrêmement rapide, sans que de larges consultations aient pu avoir lieu et selon un calendrier adéquat avec les acteurs politiques et les organisations non gouvernementales. L'ensemble de la procédure avait duré moins d'un mois; bien qu'il n'existe pas de normes internationales concernant cette durée, l'adoption des amendements avait eu lieu un peu moins de neuf mois avant les élections, ce qui rendait la consultation d'autant plus nécessaire. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH n'ont pu que le regretter. Cela dit, il ne semblait pas y avoir eu

de violation du principe de stabilité du droit électoral, car les amendements, qu'ils soient pris ensemble ou séparément, ne paraissaient pas fondamentaux.

Pour la plupart, les recommandations étaient à appliquer après les élections législatives prévues pour avril 2021, mais un certain nombre d'entre elles – plus urgentes, et qui ne nécessitaient pas d'amendements législatifs – devaient être mises en œuvre avant les élections. En particulier, toutes les autorités devaient engager un dialogue constructif et faire tout leur possible pour mettre en œuvre le droit électoral dans les délais prévus, et les dirigeants des partis politiques devaient s'abstenir de se porter candidats dans plusieurs circonscriptions. Les amendements législatifs à examiner après les prochaines élections législatives concernaient en particulier la suppression de la possibilité pour les dirigeants des partis politiques de se présenter dans plusieurs circonscriptions et l'introduction de la possibilité pour les candidats individuels de soumettre des recours contre l'attribution des sièges à l'intérieur d'une liste.

Suites données à l'avis sur l'étendue du pouvoir présidentiel de fixation des dates des élections (CDL-AD(2019)019)

La Commission de Venise était d'avis que bien que le Président ait pu outrepasser les compétences que lui confère la Constitution en annulant la date des élections et en la reportant au-delà du mandat électif des collectivités locales concernées sans base juridique spécifique, ces actes pourraient en l'occurrence ne pas remplir les critères requis de gravité suffisante pour justifier une destitution du président.

Le 27 juillet 2020, le Parlement albanais a approuvé une proposition de ne pas destituer le président Meta à 78 voix pour et 17 contre (8 abstentions). Le rapport de la Commission d'enquête a conclu que le président Meta avait outrepassé ses pouvoirs, mais que les violations n'étaient pas d'une ampleur suffisante pour justifier sa destitution.



Arménie – Avis sur les projets d'amendements à la législation concernant les partis politiques – Visite auprès des autorités, Erevan les 2 et 3 mars 2020

Le Premier ministre Rama a réitéré la position de son parti selon laquelle le président Meta aurait dû être démis de ses fonctions pour de graves violations de la Constitution, mais que la majorité avait choisi de respecter l'avis de la Commission de Venise.

Arménie

Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les projets d'amendements à la législation relative aux partis politiques (CDL-AD(2020)004)

La Commission de Venise a adopté en mars 2020 l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les projets d'amendements à la législation relative aux partis politiques. Le président de l'Assemblée nationale de la République d'Arménie avait formulé une demande concernant le projet de loi constitutionnelle portant amendement et complément à la loi de la République d'Arménie sur les partis politiques, le projet de loi constitutionnelle portant amendement et complément au Code de la République d'Arménie sur les infractions administratives et le projet de loi portant amendement et complément au Code pénal de la République d'Arménie.

L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont salué un grand nombre des propositions contenues dans les projets d'amendements. Mises en œuvre convenablement, elles pourraient contribuer à renforcer le pluralisme politique conformément aux normes internationales relatives à la réglementation des partis politiques.

Cela étant, quelques révisions et améliorations des projets d'amendements auraient permis d'alléger la procédure d'enregistrement des partis politiques, de ne pas réglementer de manière excessive les processus internes des partis et de combler certaines lacunes concernant le financement des partis politiques.

Afin d'améliorer encore la conformité des projets d'amendements avec les normes internationales des droits de l'homme et les engagements vis-à-vis de l'OSCE/BIDDH, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont fait les principales recommandations suivantes :

- ▶ supprimer les exigences trop contraignantes en matière de financement et d'enregistrement des partis politiques et ne pas réglementer de manière trop détaillée leurs organes directeurs et leurs processus décisionnels ;
- ▶ veiller à ce que les dons en nature, y compris le travail bénévole sous la forme de services entraînant habituellement une rémunération, soient considérés comme des dons ;
- ▶ supprimer l'obligation de divulguer ou de publier le lieu de travail des donateurs ;
- ▶ séparer la promotion de la participation politique de certains groupes et la sensibilisation aux objectifs et à l'idéologie des partis politiques ;
- ▶ mettre en place un mécanisme transparent de contrôle par la Commission pour la prévention de la corruption, prévoyant une délimitation claire des mandats et une procédure détaillée, et veiller à ce que des moyens humains et budgétaires suffisants soient alloués à cette commission dans le cadre de son mandat de contrôle financier des partis politiques ;
- ▶ modifier la loi de manière à ce que le terme « caractère flagrant de la violation de la loi » reflète la gravité de la violation.



Azerbaïdjan - Briefing pour les observateurs de l'OSCE et de l'APCE des élections législatives anticipées, Bakou le 9 février 2020

Azerbaïdjan

Elections législatives anticipées – assistance juridique à la délégation d'observation des élections de l'APCE (Bakou, 9 février 2020)

Une délégation de la Commission de Venise a accompagné la délégation d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour apporter conseil à la délégation sur le cadre juridique des élections législatives anticipées du 9 février 2020 en Azerbaïdjan. La délégation a observé les processus d'ouverture des bureaux de vote, de vote et de dépouillement.



Géorgie – Elections législatives – Assistance juridique à la mission d'observation électorale de l'APCE, Tbilissi du 29 octobre au 1^{er} novembre 2020

Géorgie

Suites données à l'Avis sur le projet d'amendements à la Constitution (concernant le système électoral) tel qu'adopté le 15 décembre 2017 en deuxième lecture par le Parlement de Géorgie (CDL-AD(2018)005)

L'aspect le plus important de la réforme constitutionnelle adoptée le 26 septembre 2017 était le passage d'un système électoral mixte (77 sièges au scrutin proportionnel, 73 au scrutin majoritaire) à un système proportionnel, limité toutefois par trois dispositifs : le seuil de 5 % pour les élections législatives, l'interdiction des coalitions de partis et l'attribution des sièges non répartis au parti ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages (système dit de « prime »). Cela dit, de manière très controversée, l'introduction du système électoral à la proportionnelle a été reportée à octobre 2024.

Dans son avis, la Commission avait examiné un ensemble de projets d'amendements qui prévoyaient que, lors des élections législatives de 2020 exclusivement, les partis politiques seraient autorisés à former des alliances électorales et le seuil électoral serait fixé à 3 %. Par ailleurs, le précédent système d'attribution des sièges non répartis, qui favorisait les partis les plus forts, avait été remplacé par un système de répartition à égalité applicable après les élections de 2024. La Commission avait salué ces mesures qui permettaient de pallier les effets indésirables du report de l'entrée en vigueur du scrutin proportionnel pour les petits partis. Cela dit, le report de l'introduction du scrutin proportionnel à octobre 2024 était tout à fait regrettable et constituait un obstacle majeur à l'obtention du consensus nécessaire pour conférer une solide légitimité à la Constitution, nouveaux amendements compris, et garantir la stabilité constitutionnelle.

La révision constitutionnelle adoptée le 29 juin 2020 et la réforme législative qui a suivi prévoient que le parlement élu aux prochaines élections législatives (31 octobre 2020) se composera de 30 membres élus au scrutin majoritaire et 120 membres élus au scrutin proportionnel au niveau national, avec un seuil de 1 % pour les partis politiques et, pour les coalitions, de 1 % multiplié par le nombre de partis de la coalition. Par ailleurs, un parti ne pourra obtenir un pourcentage de sièges (au scrutin proportionnel et majoritaire) supérieur à 1,25 fois sa part des voix au scrutin proportionnel.

Webinaire technique : préparation à la sécurité des élections (4 septembre 2020)

La Commission de Venise a participé à un webinaire technique sur la « Préparation à la sécurité des élections », dans le cadre du projet CyberEast sur la cybercriminalité et les preuves électroniques dans les pays du Partenariat oriental, géré par le Bureau du programme sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe (Bucarest).

Le but de ce webinaire était, pour les autorités géorgiennes, de rassembler toutes les parties prenantes nationales concernées et de se concentrer sur la sensibilisation, la coordination interinstitutionnelle, le partage d'informations, les meilleures pratiques, les expériences antérieures et les leçons apprises en termes de cybersécurité des élections.

Les participants du webinaire se sont penchés sur les aspects suivants de la sécurité électorale :

- ▶ identification des infrastructures / systèmes critiques / « maillons faibles » potentiels pour la sécurité des élections et assurer la résilience contre les cyber-attaques ;
- ▶ lutte contre l'ingénierie sociale, les fausses nouvelles et les campagnes de désinformation en ligne, en particulier de la part d'acteurs étrangers ;
- ▶ identification des besoins et des responsabilités en matière de coordination et de réponse conjointe.

Webinaire « Organiser des élections en période de pandémie » (20 octobre 2020)

La Commission de Venise a organisé en coopération avec la Commission électorale centrale (CEC) de Géorgie un webinaire sur « La tenue d'élections pendant une pandémie », destiné aux membres et au secrétariat de la CEC de Géorgie le 20 octobre 2020. Un membre et des experts de la Commission de Venise sont intervenus sur les thèmes suivants :

- ▶ élections en État d'urgence – réflexions issues du rapport sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en État d'urgence ;
- ▶ exemples nationaux d'élections tenues pendant cette période de crise sanitaire.

Elections législatives – assistance juridique à la délégation d’observation des élections de l’APCE (Géorgie, 31 octobre 2020)

Une délégation de la Commission de Venise a accompagné la délégation d’observation des élections de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe afin de conseiller sur le cadre juridique des élections législatives qui se sont tenues le 31 octobre 2020. La délégation a tenu des réunions avec d’autres observateurs internationaux, des représentants des partis politiques, des médias et de la société civile. La délégation a observé les processus d’ouverture des bureaux de vote, de vote et de dépouillement.

Manuels sur la lutte contre l’abus de l’usage des moyens de l’État en période électorale et sur le traitement du contentieux électoral

La Commission de Venise a contribué en 2020 au contenu de deux manuels en coopération avec la direction générale de la Démocratie du Conseil de l’Europe, destinés notamment aux acteurs politiques et à la société civile du pays. Les deux contributeurs de la Commission de Venise ont écrit les chapitres portant respectivement sur le thème de l’utilisation des médias publics en période électorale et sur le thème de l’usage légal ou illégal de ressources administratives en période électorale.

Italie

Suites données à l’avis sur le projet de loi d’initiative citoyenne concernant les règles relatives à la participation publique, aux projets de loi d’initiative citoyenne, aux référendums et aux initiatives populaires et des amendements à la loi électorale provinciale de la province autonome de Trente (Italie) (CDL-AD(2015)009)

Dans son avis de juin 2015, la Commission recommandait aux autorités de la région de Trente :

- ▶ de mieux délimiter l’obligation faite aux autorités de prêter assistance aux rédacteurs de projets de loi d’initiative citoyenne et de référendums ;
- ▶ de définir de manière moins générale les pétitions et l’obligation pour le conseil provincial de les examiner ;
- ▶ de reconsidérer l’institution des « prytanées », qui sont dotées de pouvoirs de supervision des autorités provinciales, y compris le droit de déposer une motion de défiance contre le président de la province et les membres du gouvernement provincial ;
- ▶ de reconsidérer la possibilité de transformer un projet de loi d’initiative citoyenne en initiative populaire sans avoir à respecter les conditions relatives à celle-ci ;

- ▶ d’assurer et d’examiner la conformité de tous les projets de loi d’initiative citoyenne, de toutes les demandes de référendums et de toutes les initiatives populaires avec l’ensemble du droit supérieur avant qu’ils soient soumis au vote ;
- ▶ de reconsidérer l’extension des initiatives et des référendums aux actes administratifs relevant de la compétence de l’exécutif ;
- ▶ de reconsidérer la possibilité de soumettre les dispositions particulières de lois, de règlements ou d’actes administratifs provinciaux au référendum de confirmation.

L’avis portait sur un projet de loi d’initiative citoyenne. Ce dernier n’a pas été adopté, mais des amendements beaucoup moins ambitieux à la loi sur les référendums provinciaux ont été présentés le 18 octobre 2019. Ils n’ont pas retenu les propositions précitées, mais ont notamment :

- ▶ modifié la composition de la commission référendaire et en ont fait un organe permanent (pour la durée du mandat du conseil provincial) ;
- ▶ prévu une audience publique sur les initiatives citoyennes relatives aux lois provinciales ;
- ▶ réduit le quorum de participation de 50 à 40 % pour les votes sur les initiatives populaires.

L’examen de la conformité des projets de loi d’initiative citoyenne avec le droit supérieur reste incomplet.

Kirghizistan

Avis conjoint de la Commission de Venise et de l’OSCE/BIDDH sur les amendements à certains actes législatifs concernant les sanctions applicables en cas de violation de la législation électorale (CDL-AD(2020)003) et suites données à l’avis

Le 25 décembre 2019, Mme Aida Kasymalieva, vice-présidente du Jogorku Kenesh de la République kirghize, a demandé un avis sur le projet de loi sur les amendements à certains actes législatifs concernant les sanctions applicables en cas de violation de la législation électorale.

Le projet de loi incluait des amendements au Code pénal, au Code des infractions mineures, au Code des infractions et au Code de procédure administrative s’agissant des infractions électorales.

Il avait été préparé avec la participation active de la Commission centrale électorale et référendums et avait reçu des contributions d’universitaires, de praticiens, de responsables publics et d’organisations de la société civile. Le caractère inclusif du processus de rédaction était à saluer et la Commission de Venise et le BIDDH ont encouragé les autorités à veiller à ce que toute législation, notamment sur les élections, soit élaborée de la même manière. Les deux organisations ont également rappelé qu’il était particulièrement

important de mettre en œuvre pleinement la législation électorale, de bonne foi.

L'avis a souligné que le projet de loi répondait à plusieurs problèmes notés dans les rapports d'observation des élections du BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et aux recommandations correspondantes. Il établissait une responsabilité en cas d'utilisation abusive de ressources administratives, introduisait des changements au cadre juridique relatif à la lutte contre l'achat de votes et précisait les délais de dépôt des recours contre des violations du droit électoral. Entre autres recommandations, la Commission de Venise et le BIDDH ont recommandé d'exclure du projet de loi l'article 422 du Code des infractions, qui introduisait des sanctions pour les électeurs fournissant sciemment de fausses informations à une commission électorale concernant un changement d'adresse électorale. Ils ont également invité les rédacteurs à modifier le projet d'article 871 du Code des infractions mineures pour inclure les fonctionnaires au sens de la législation électorale parmi les sujets ayant à répondre de l'utilisation abusive des ressources administratives. L'avis a recommandé de reconsidérer l'article 872 du Code des infractions mineures concernant la fourniture d'informations délibérément fausses par un candidat à un mandat électif, et si cette infraction était maintenue, d'envisager son intégration au Code des infractions.

Les amendements ont été adoptés par le Parlement kirghize le 25 juin et signés par le Président le 24 juillet 2020. La loi tenait compte de la plupart des recommandations formulées dans l'avis conjoint ; en particulier :

- ▶ l'article 87(1) du Code des infractions mineures a été modifié pour inclure les fonctionnaires au sens de la législation électorale parmi les sujets ayant à répondre de l'utilisation abusive des ressources administratives ;
- ▶ une définition de l'utilisation abusive des ressources administratives a été intégrée au Code des infractions mineures ;
- ▶ l'article 87 (3) modifiant le Code des infractions mineures qui prévoyait de sanctionner les personnes signalant à la police des pratiques d'achat de vote même si elles coopèrent à l'enquête ou aux poursuites pour achat de votes a été supprimé ;
- ▶ l'article 192.2 sur l'achat de votes a été modifié en incluant les membres de la famille des candidats sur la liste des contrevenants potentiels, comme le recommandait l'avis.

Le gouvernement de la République kirghize a prévu d'harmoniser d'autres actes juridiques avec les dispositions de cette loi dans trois mois. Les changements s'appliqueront aux prochaines élections législatives (le 4 octobre 2020).

Mémoire amicus curiae urgent sur le report des élections motivé par la réforme constitutionnelle (CDL-AD(2020)040)

Ce mémoire *amicus curiae* urgent (CDL-PI(2020)015) sur le report des élections motivé par la réforme constitutionnelle de la République kirghize a été publié le 18 novembre 2020 conformément au Protocole relatif à l'élaboration d'avis urgents de la Commission de Venise.

Il avait été demandé par le président de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la République kirghize le 4 novembre 2020 relativement à l'affaire sur la constitutionnalité des dispositions de la loi constitutionnelle de la République kirghize sur « la suspension de certaines dispositions de la loi constitutionnelle de la République kirghize relative à l'élection du président de la République kirghize et des députés du Jogorku Kenesh de la République kirghize » adoptée par le Jogorku Kenesh le 22 octobre 2020. La Chambre a posé quatre questions portant sur l'extension des pouvoirs du Parlement sortant, la possibilité de mener une réforme constitutionnelle dans la période entre l'annulation des résultats des élections et la tenue de nouvelles élections/d'élections répétées, la compatibilité avec les normes internationales des modifications de la législation électorale entraînant la suspension du processus électoral et l'adoption par le Parlement sortant d'amendements à la législation au mépris de la procédure établie pour l'adoption de lois.

Les principales recommandations du mémoire *amicus curiae* ont souligné que le report des élections parlementaires au-delà du délai déterminé par la durée constitutionnelle du mandat du Parlement sortant devait être justifié par des raisons particulières et des circonstances extraordinaires. Durant la période de prorogation, c'est-à-dire de diminution des pouvoirs, le Parlement n'est autorisé à exercer que certaines fonctions ordinaires, mais ne peut approuver des mesures extraordinaires, y compris des réformes constitutionnelles. Par ailleurs, toute suspension des élections doit être la plus courte possible. Cela dit, une réforme constitutionnelle comporte des délais imposés par la Constitution qui sont généralement longs, pour permettre une discussion approfondie et parvenir à un large accord des forces politiques et au sein de la société. Le mémoire souligne qu'à l'exception des réformes ponctuelles et techniques nécessaires à la conduite des nouvelles élections, aucune autre réforme constitutionnelle ne peut être engagée après le report des élections régulières. La suspension du processus électoral est limitée par les principes de nécessité et de stricte proportionnalité. Une situation exceptionnelle pourrait justifier le report des élections ; il appartiendrait à la Chambre constitutionnelle de déterminer si le pays se trouve dans une telle situation. Quant à la procédure d'adoption de la législation, il a été fait remarquer que le respect des procédures et des règles constitutionnelles et la

participation adéquate du public aux discussions et au débat politique revêtaient une importance fondamentale au cours du processus législatif. L'adoption de modifications importantes de la législation électorale en dehors des procédures établies par la Constitution et la législation en vigueur porte atteinte aux principes de la démocratie parlementaire.

Le 2 décembre 2020, la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême a déclaré que l'adoption de la loi constitutionnelle par le Parlement du Kirghizistan reportant les élections parlementaires répétées n'était pas contraire à la Constitution de la République kirghize. La Chambre a conclu qu'il s'agissait d'une nécessité exceptionnelle en période d'instabilité politique. En ce qui concerne les pouvoirs de la législature sortante, la Chambre a considéré que la Constitution définissait les conditions de la fin de l'exercice des pouvoirs – le jour où les députés de la législature nouvellement élue prêtent serment et où ce nouveau Parlement tient sa première session.

République de Moldova

Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi n° 263 modifiant le Code électoral, le Code des contraventions et le Code des services de médias audiovisuels (CDL-AD(2020)027)

À la suite d'une demande du ministre de la Justice de la République de Moldova, un avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi n° 263 modifiant le Code électoral n° 1381/1997, le Code des contraventions n° 218/2008 et le Code des services de médias audiovisuels n° 174/2018 a été publié en août puis entériné par la Commission de Venise à la session plénière d'octobre 2020.

Les recommandations clés de l'avis concernaient en premier lieu les restrictions à la liberté d'expression, qui doivent être rédigées et interprétées conformément au droit constitutionnel et au droit international des droits de l'homme, et en particulier : les interdictions de participation à la propagande électorale (« *electioneering* ») par les organisations non gouvernementales, les syndicats, les organisations caritatives, ainsi que pendant les processions et/ou les services religieux et par les médias ; les dispositions relatives au discours de haine et à l'incitation à la discrimination. Deuxièmement, les dispositions relatives à l'utilisation (abusives) des ressources administratives devraient être affinées, notamment en introduisant un mécanisme d'application efficace pour prévenir ces violations. Troisièmement, les projets d'amendements devaient être réexaminés afin de continuer à permettre aux observateurs d'observer toutes les étapes du processus électoral et quatrièmement, les sanctions devaient respecter les principes de proportionnalité et d'égalité. Il a également été recommandé de ne pas prévoir une délégation excessive à la Commission électorale

centrale en matière de réglementation et de contrôle et de clarifier les dispositions relatives aux plaintes et recours, notamment en ce qui concerne les actions, inactions et décisions susceptibles d'être contestées par voie de recours, ainsi que les compétences et les pouvoirs décisionnels des différents organes, y compris les tribunaux.

Webinaire « Organiser des élections en période de pandémie » (15 octobre 2020)

Le 15 octobre 2020 la Commission de Venise a organisé en coopération avec la Commission électorale centrale (CEC) de la République de Moldova un webinaire sur « La tenue d'élections pendant une pandémie », destiné aux membres et au secrétariat de la CEC de la République de Moldova. Un membre et des experts de la Commission de Venise sont intervenus sur les thèmes suivants :

- ▶ élections en État d'urgence – Réflexions issues du rapport sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en État d'urgence ; et
- ▶ exemples nationaux d'élections tenues pendant cette période de crise sanitaire.

Monténégro

Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH concernant le projet de loi sur l'élection des députés du Parlement et des conseillers locaux (CDL-AD(2020)026)

À la suite d'une demande du vice-président du Parlement du Monténégro, un avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH concernant le projet de loi sur l'élection des députés du Parlement et des conseillers locaux a été publié en juillet puis entériné par la Commission de Venise en octobre 2020.

Les principales recommandations de l'avis concernaient les motifs et procédures de révocation ou de remplacement des membres des commissions électorales, y compris des bureaux électoraux, qui devraient être précisés davantage et soumis à un contrôle juridictionnel – il faudrait notamment envisager la mise en place d'un mécanisme de règlement des litiges pour prévenir ou contrer toute utilisation abusive du droit du Parlement de dissoudre la CEC ; la nécessité d'assurer une représentation adéquate des minorités nationales dans la composition des commissions électorales ; la définition de règles détaillées pour la collecte et la vérification des signatures, ainsi que de règles précises en matière de responsabilité, assorties de sanctions claires en cas de violations ; la limitation de la tenue d'élections répétées aux cas de violation patente de la loi, lorsque l'irrégularité a pu avoir une incidence sur les résultats électoraux et donc sur l'attribution des mandats. Parmi les autres recommandations figuraient celles d'harmoniser la législation électorale, de veiller à



Turquie - Avis sur le remplacement des candidats élus et des maires - Visite auprès des autorités, Ankara les 6 et 7 février 2020

l'égalité des chances entre les candidats en limitant le volume de publicité politique payante et d'envisager de soumettre toutes les commissions électorales à l'obligation de publier en ligne leurs décisions sur les recours dont elles sont saisies, immédiatement après l'adoption de ces décisions.

Webinaire sur « Organiser des élections en période de pandémie » (25 août 2020)

Le 25 août 2020 la Commission de Venise et la Commission électorale d'État du Monténégro ont coorganisé un webinaire consacré à l'organisation d'élections en période de pandémie, destiné aux membres et au secrétariat de la Commission électorale d'État du Monténégro. Il y a eu des échanges de vues sur les aspects théoriques et les implications pratiques de la tenue d'élections pendant une pandémie, notamment dans le contexte des élections monténégrines

Pologne

Premier et deuxième tours de l'élection présidentielle – assistance juridique à la délégation d'observation des élections de l'APCE (Varsovie, 28 juin et 12 juillet 2020)

Une délégation de la Commission de Venise a accompagné les délégations d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe afin de conseiller sur le cadre juridique des premier et deuxième tours de l'élection présidentielle qui se sont tenus les 28 juin et 12 juillet 2020 en Pologne. Les délégations ont observé les processus d'ouverture des bureaux de vote, de vote et de dépouillement lors des deux tours.

Roumanie

Visioconférence sur l'utilisation des nouvelles technologies dans le processus électoral (21 juillet 2020)

Cette visioconférence a été organisée conjointement par la Commission de Venise et l'Autorité électorale permanente de Roumanie. Deux experts ont présenté

au nom de la Commission des exposés sur le vote électronique (normes internationales et expérience nationale), après une introduction présentée par le Secrétariat. Un document écrit incluant les présentations des experts a été publié sur le site web de la Commission.

Tunisie

Guide sur l'abus de l'usage des moyens de l'État en période électorale

La Commission de Venise a contribué en 2020 au contenu de ce guide en coopération avec le PNUD. Le guide est destiné notamment aux acteurs politiques et de la société civile du pays. Les deux contributeurs de la Commission de Venise ont écrit les chapitres portant respectivement sur le thème de l'utilisation des médias publics en période électorale et sur le thème de l'usage légal ou illégal de ressources publiques en période électorale.

Turquie

Avis sur le remplacement de candidats élus et de maires (CDL-AD(2020)011)

Cet avis avait été demandé par le Secrétaire Général du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques et adopté par la Commission de Venise en juin 2020. Il concernait une série de décisions prises à l'encontre de candidats élus et de maires après les élections locales du 31 mars 2019 dans le sud-est de la Turquie. Ces décisions ont refusé l'investiture comme maires à plusieurs candidats qui avaient remporté le scrutin et destitué les maires des métropoles de Diyarbakir, Mardin et Van, qui ont été remplacés par des gouverneurs de chaque région en qualité d'« administrateurs ».

La Commission de Venise a noté que la menace terroriste dans le sud-est de la Turquie pouvait justifier des mesures inhabituelles, y compris d'écarter des élus susceptibles de profiter de leurs fonctions pour promouvoir des activités terroristes, mais que ces mesures

devaient respecter les dispositions légales applicables, s'appuyer sur des faits et être proportionnées au but poursuivi. Elle a également noté avec préoccupation que sur le fondement du régime d'État d'urgence, qui avait été levé en 2018, des changements structurels apportés au système de l'autonomie locale du pays avaient été rendus permanents.

Tant les décisions du Conseil électoral suprême du 11 avril 2019 que du ministère de l'Intérieur du 19 août 2019 sur le remplacement de candidats élus et de maires étaient liées aux mesures prises dans le cadre de l'État d'urgence. Dans le premier cas, les candidats bannis de la fonction publique en vertu des décrets-lois d'urgence avaient été considérés comme inéligibles a posteriori, malgré la validation de leurs candidatures; dans le deuxième cas, les maires avaient été suspendus en raison d'accusations liées au terrorisme, sur la base d'amendements législatifs introduits par un décret-loi d'urgence, alors qu'ils avaient été déclarés éligibles au moment des élections tandis qu'ils faisaient déjà l'objet de plusieurs enquêtes ou accusations.

La persistance des effets du régime d'urgence est très inquiétante et ces deux séries de décisions étaient, de l'avis de la Commission, incompatibles avec les principes fondamentaux de la démocratie que sont le respect de la libre expression de la volonté des électeurs et des droits des élus, et de l'État de droit – ce qui inclut la légalité, la sécurité juridique et la prévisibilité de la loi.

La Commission a conclu premièrement que les décisions du Conseil électoral suprême n'étaient pas conformes aux normes et principes internationaux et devraient être annulées. Il est vital, pour le bon fonctionnement de la démocratie, que soient déclarés élus les candidats qui obtiennent le plus grand nombre de voix, et non ceux d'autres partis politiques, arrivés en deuxième position. Il faut par ailleurs garantir la conformité des critères d'inéligibilité aux normes internationales. Il est vrai que la révocation d'élus peut exceptionnellement être justifiée par la nécessité de les empêcher d'abuser de leurs fonctions pour favoriser des activités terroristes, mais le remplacement d'élus par des candidats ayant perdu un scrutin, sans procéder à de nouvelles élections, ne saurait être justifié sur cette base.

Deuxièmement, la Commission a conclu que les décisions du ministère de l'Intérieur fondées sur une législation s'appuyant sur l'État d'urgence portaient atteinte à la nature même de l'autonomie locale et devraient être annulées. La Commission a également estimé qu'il était très préoccupant que des suspensions pour de très périodes longues puissent être décidées sur la base d'allégations d'infractions liées au terrorisme dont l'interprétation paraît extrêmement large, et notamment celles de propagande pour une organisation terroriste; une telle interprétation a été

maintes fois qualifiée de contraire à la Convention par la Cour européenne des droits de l'homme. Dans les affaires présentes, où la majorité des allégations avaient déjà été faites avant la validation des candidatures aux élections, le choix de la population locale devait être respecté, soit en rétablissant à leur poste les maires relevés de leurs fonctions, soit par d'autres moyens, comme la désignation de maires de remplacement par les conseils municipaux ou l'organisation de nouvelles élections dans les circonscriptions électorales concernées.

Ukraine

Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par un référendum pan-ukrainien (CDL-AD(2020)024)

A la demande du président de la Verkhovna Rada d'Ukraine, l'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH (CDL-PI(2020)009) sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par un référendum pan-ukrainien a été préparé et publié le 21 juillet 2020 conformément au Protocole relatif à l'élaboration d'avis urgents de la Commission de Venise.

Les principales recommandations de l'avis concernaient la clarification de la relation entre le référendum d'initiative populaire d'abrogation de lois ou de parties de lois et le référendum sur «la résolution de questions d'importance nationale»; le renforcement du rôle du Parlement avant le vote et si nécessaire, après le vote et en conformité avec les résultats; la garantie de l'égalité des chances pour les partisans et les opposants des questions soumises au référendum dans les commissions référendaires de différents niveaux; la prolongation du délai de collecte des signatures pour les référendums d'initiative populaire et la synchronisation des dispositions du projet de loi sur le financement des campagnes référendaires avec la législation sur le financement des partis politiques. L'avis recommandait également d'exclure du projet de loi les dispositions sur le vote électronique et de réglementer ces questions à une date ultérieure, de manière globale, par une loi distincte qui porterait également sur les élections locales, législatives et présidentielles.

La loi sur le référendum pan-ukrainien a été adoptée par la Verkhovna Rada d'Ukraine le 26 janvier 2021.

Activités transnationales

Études et rapports

Rapport sur le traitement du contentieux électoral (CDL-AD(2020)025)

Ce rapport, approuvé par le Conseil des élections démocratiques en juin 2020 et adopté par la Commission en octobre 2020, a été préparé sur la base



70^e réunion du Conseil des élections démocratiques, Strasbourg / hybride le 10 décembre 2020

des législations électorales de 59 des 62 États membres de la Commission de Venise. Il présente la particularité d'offrir une approche comparative unique de la question du contentieux électoral à l'échelle internationale, qui dépasse le cadre strictement européen. Après avoir développé les instruments internationaux existants, le rapport fait un État des lieux de l'efficacité des systèmes de recours en matière électorale dans les différents États membres, soulignant les forces et faiblesses des législations pertinentes, ainsi que de leur mise en œuvre, sur les sujets suivants : les organes compétents ; les motifs de recours ; les personnes habilitées à déposer des recours ; les délais pour déposer d'une part et traiter d'autre part les recours ; le pouvoir de décision du juge électoral ; ainsi que diverses questions de procédure essentielles, telles que le droit de recours, le procès équitable et la transparence des systèmes de traitement de ces litiges. Le rapport reflète également la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et en particulier son évolution récente avec l'arrêt de la Grande Chambre dans l'affaire *Mugemangango c. Belgique* du 10 juillet 2020.

Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux (CDL-AD(2020)037)

Après l'adoption du rapport sur l'utilisation des technologies numériques et les élections à la session plénière de juin 2019, la Commission de Venise avait décidé d'élaborer un ensemble de principes à l'intention des législateurs et des principaux acteurs dans ce domaine, comme les grandes sociétés d'Internet. Ces principes ont été approuvés par le Conseil des élections démocratiques et adoptés par la Commission de Venise à sa session plénière de décembre 2020. Ils tiennent compte du fait que l'usage des technologies numériques dans le cadre des élections présente divers avantages, mais pose également des questions, notamment en ce qui concerne les risques de manipulation de l'électorat, la protection des droits fondamentaux comme la liberté d'expression et la

protection des données à caractère personnel, qui revêt une importance cruciale à l'ère du numérique, et la nécessité de respecter le principe fondamental de la neutralité du réseau, conformément aux normes du Conseil de l'Europe et aux autres normes européennes. Les principes mettent l'accent sur les questions relatives aux campagnes électorales.

Le document souligne la nécessité de trouver un juste équilibre entre les différents droits fondamentaux et intérêts en jeu et inclut huit principes centrés sur la liberté d'expression dans l'environnement numérique, le retrait par des entreprises privées de l'Internet des contenus de tiers clairement définis à la demande d'un organe impartial et compétent, l'Internet ouvert et la neutralité du réseau – qui font partie des principes fondamentaux de l'Internet, reconnus dans les normes européennes –, la protection des données à caractère personnel, la révision périodique des règles et réglementations sur la publicité politique et sur la responsabilité des intermédiaires Internet, la réglementation et les capacités institutionnelles de lutte contre les cybermenaces, la coopération internationale et la coopération entre les secteurs public et privé, ainsi que les mécanismes d'autorégulation. Le document évoque également la coopération de la Commission avec les autres organes compétents du Conseil de l'Europe que sont le Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI), le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) et le Comité d'experts sur l'environnement et la réforme des médias (MSI-REF).

Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums (CDL-AD(2020)031)

En octobre 2020, le Conseil des élections démocratiques a approuvé et la Commission de Venise a adopté les lignes directrices révisées sur la tenue des référendums.

Une révision du code de bonne conduite en matière référendaire a été lancée en 2016, notamment pour tenir compte des évolutions problématiques liées à la fois à la procédure de lancement du référendum et à la substance des changements proposés. La Commission de Venise a travaillé en étroite collaboration avec l'Assemblée parlementaire, qui a adopté une recommandation sur la mise à jour des lignes directrices visant à garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe ; elle a également coopéré avec le Congrès et l'OSCE/BIDDH.

Les lignes directrices n'ont pas pour but d'évaluer la pertinence des référendums, ni leur fréquence ou leur objet. Les référendums tendent à compléter la démocratie représentative. Les changements les plus importants par rapport au Code de bonne conduite en matière référendaire de 2007 concernent notamment le rôle d'un organe impartial dans le processus référendaire, y compris l'examen de la clarté de la

question; la fourniture équilibrée d'informations et l'organisation du référendum; le rôle des partis politiques dans le processus; la nécessité d'adopter une législation avec un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes; la possibilité pour un organe non judiciaire de décider en dernière instance, s'il assure des garanties suffisantes d'indépendance et d'impartialité. Un quorum d'approbation ou une exigence de majorité spécifique sont acceptables pour les référendums portant sur des questions d'importance constitutionnelle fondamentale et de nouvelles lignes directrices ont été élaborées sur les effets des référendums. Un rapport explicatif devrait être adopté en 2021.

Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques – 2^e édition
(CDL-AD(2020)032)

Le Conseil des élections démocratiques a approuvé en octobre 2020 et la Commission de Venise a adopté en décembre 2020 la 2^e édition des Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques.

Bien que la structure de base des Lignes directrices reste la même, son contenu a été révisé à plusieurs égards, à la fois pour remédier aux lacunes observées dans la première édition et pour tenir compte des évolutions intervenues depuis dans le corpus de lois correspondant. Le texte répond également aux questions posées et aux suggestions formulées lors de vastes consultations entre l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise. En particulier, la deuxième édition prend clairement en considération la complexité inhérente à la définition des partis politiques à des fins de réglementation et l'existence d'autres modèles, expressément reconnus comme étant légitimes par la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que leur rôle dans le bon fonctionnement de la démocratie.

Par conséquent, tout en restant fortement attachée à certaines normes fondamentales qui doivent être respectées par les États participants de l'OSCE et les États membres de la Commission de Venise, cette deuxième édition accorde une importante *marge d'appréciation* à ces États pour leur permettre d'adopter des réglementations correspondant à leur histoire, à leurs institutions et à leur vision du bon fonctionnement des démocraties. Elle prête donc également davantage attention à la distinction entre dispositions juridiques contraignantes, dispositions non contraignantes et bonnes pratiques. Enfin, la deuxième édition reconnaît que les gouvernements doivent être démocratiques sur le plan de la théorie abstraite, tout en étant efficaces dans la pratique. Bien que le pluralisme soit essentiel à la démocratie, trop de pluralisme sous la forme d'une fragmentation excessive pourrait détruire celle-là même qu'il est censé servir. Le caractère raisonnable et la proportionnalité sont plus explicitement

reconnus comme des critères importants dans l'élaboration et l'évaluation des réglementations.

Comme les précédentes, ces lignes directrices révisées n'ont pas en soi un caractère contraignant. Elles contiennent un ensemble de principes qui, pour la plupart, ont été énoncés dans des traités internationaux: il s'agit en particulier des principes de la liberté d'association et de la liberté d'expression, de la tenue d'élections libres à intervalles réguliers, de l'égalité et du droit à un recours effectif, ainsi que de l'exigence de légalité et de proportionnalité de toute restriction à ces droits et libertés. Les principes contiennent également des éléments qui n'ont pas, ou du moins pas encore, le statut de droit contraignant, mais sont pris en compte en tant que dispositions de droit «souple» et se fondent sur la pratique évolutive des États telle qu'elle est reflétée entre autres dans la législation nationale et dans la jurisprudence nationale, internationale et régionale, ainsi que dans les résolutions, avis et déclarations des organes internationaux. Bien que le droit à l'égalité de traitement soit un droit fondamental auquel toute personne et toute association peut prétendre, il n'est pas absolu: l'interdiction faite aux partis politiques d'opérer des distinctions dans l'admission et le traitement de leurs membres doit être mise en balance avec le «noyau dur» du droit à la liberté d'association et du droit à la liberté de religion et de conviction.

Les lignes directrices fournissent diverses définitions et classifications. Elles établissent notamment une distinction importante entre plusieurs dimensions et en particulier, les relations internes au sein des partis politiques, les relations des partis politiques avec l'État et les relations entre les différents partis politiques. Ces trois dimensions correspondent à deux modèles de partis politiques. Le modèle libéral ou de libre marché, donne la primauté à une grande liberté associative des partis politiques dans leur fonctionnement interne et externe. Selon ce modèle mettant l'accent sur la liberté d'association, les partis politiques sont considérés comme des associations privées, qui devraient être libres d'établir leur propre organisation interne et ne devraient pas être entravés par des réglementations qui limitent la libre concurrence et le pluralisme politique. Le modèle démocratique-égalitaire considère quant à lui que les partis politiques sont essentiels à la participation politique et qu'ils ont, dans une certaine mesure, une fonction publique; par conséquent, ils devraient respecter l'égalité et la démocratie dans leur organisation interne et peuvent faire l'objet de réglementations externes visant à donner à tous les partis une chance équitable et égale dans les compétitions électorales. Les systèmes nationaux ne remplissent pas totalement les caractéristiques d'un seul idéal type, mais combinent plutôt les traits des différents modèles. Le type de réglementation des partis politiques qui domine dans un pays dépend dans une

large mesure de sa constitution, de sa législation, de son histoire et de ses pratiques. Des changements fondamentaux ont eu lieu de ce point de vue au cours des dernières décennies. De nombreux pays sont passés d'un modèle libéral à une réglementation accrue des partis politiques, en introduisant des exigences en matière de démocratie interne et d'égalité, de responsabilité externe et de respect des éléments fondamentaux de l'ordre constitutionnel.

Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe – Étude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents (CDL-AD(2020)023)

Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont pris note du rapport à la session plénière d'octobre 2020. Cette étude visait principalement à mettre en évidence les améliorations et les défis nouveaux et restants dans la législation électorale et l'administration des élections en Europe, à la lumière des normes internationales et des bonnes pratiques observées en la matière depuis le rapport de 2006 sur la même question. Des problèmes subsistaient relativement aux grands principes fondamentaux du droit électoral (suffrage universel, égal, direct, secret et libre).

En ce qui concerne le suffrage universel, l'étude a observé une tendance consistant à accorder le droit de vote aux élections nationales à tous les citoyens lorsque cela est possible, à la fois en droit et en fait; les restrictions restantes au droit de vote sont quant à elles de plus en plus discutées. En ce qui concerne le suffrage égal et la liberté des électeurs de se forger une opinion, les principaux défis étaient la distorsion de la concurrence politique, notamment par l'utilisation abusive de ressources administratives et la couverture médiatique non équilibrée, les campagnes négatives et, fait nouveau, l'inadaptation de la législation à l'environnement numérique. Des irrégularités dans le processus de vote et le décompte et la tabulation des résultats continuent parfois de remettre en cause la liberté des électeurs d'exprimer leur vote et le suffrage libre. Toute personne doit pouvoir déposer un recours en cas d'irrégularités électorales, et il faut qu'il y soit effectivement donné suite.

Suites données au 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 d'une répartition des sièges (CDL-AD(2019)021)

Voir chapitre II.

Compilation d'extraits d'avis et de rapports et glossaire

Compilation sur la stabilité du droit électoral (CDL-PI(2020)020)

Cette compilation a été élaborée à un moment opportun en raison de la tendance grandissante des États à procéder à d'importantes réformes constitutionnelles ou législatives, y compris dans le domaine des élections et, trop souvent, peu avant un scrutin. En particulier, la crise de la COVID-19 et ses conséquences sociales et économiques dramatiques ont exacerbé la nécessité de prendre des décisions urgentes, mais ont également donné l'occasion de légiférer parfois de manière précipitée sans justification appropriée. Cette compilation a ainsi visé à rappeler le besoin de stabilité et de confiance dans les institutions démocratiques des États membres. La Commission de Venise a d'ailleurs souligné à plusieurs reprises dans ses avis et rapports l'importance du principe de stabilité du droit électoral, alors qu'un certain nombre de pays ont procédé ou procèdent encore à des réformes électorales qui nécessitent un large consensus politique, notamment lorsqu'il s'agit d'éléments fondamentaux du droit électoral.

Glossaire électoral révisé (CDL-PI(2020)021)

En 2020, le secrétariat de la Commission de Venise a procédé à une révision conséquente du glossaire électoral anglais-français, qui avait été révisé la fois précédente en 2016. Cette dernière révision consiste tout d'abord en l'ajout d'un certain nombre de nouvelles expressions. Il s'est agi ensuite de retirer du glossaire des expressions, soit parce qu'elles n'étaient plus usitées, soit parce qu'elles ne relevaient pas spécifiquement du domaine électoral, soit enfin parce que certaines expressions sont communément utilisées et connues et ne nécessitent pas ou plus d'être présentes dans le glossaire électoral. Cette révision a enfin permis d'ajouter des notes expliquant plusieurs expressions techniques. Une fois adopté, le glossaire a été transmis au service de la terminologie du Conseil de l'Europe.

Conférences organisées par la Commission

17^e conférence européenne des administrations électorales, sur le thème « Droit électoral et administration des élections en Europe – Défis récurrents et bonnes pratiques » (en ligne, 12 et 13 novembre 2020)

Pour la première fois et du fait de la crise sanitaire de la COVID-19, la 17^e Conférence (annuelle) européenne des administrations électorales s'est déroulée en ligne, depuis le siège du Conseil de l'Europe. La conférence a été consacrée au thème « Droit électoral



Série de webinaires de l'IFES : « Administrer les élections en Europe pendant une pandémie » – Webinaire 4 : « Inclusion des personnes handicapées dans le processus électoral », 24 septembre 2020

et administration des élections en Europe, défis récurrents et bonnes pratiques». Des représentants des administrations électorales des États membres de la Commission de Venise, à savoir d'Europe et des Amériques, entre autres, ont participé à la conférence. Le rôle des administrations électorales a été abordé par la conférence dans le traitement des sujets suivants :

- ▶ prévenir et répondre aux irrégularités récurrentes lors des campagnes et des opérations de vote ;
- ▶ prévenir et répondre aux irrégularités ou aux mauvaises pratiques concernant le dépouillement, la compilation et la transmission des résultats des élections ;
- ▶ la tenue d'élections pendant les situations d'urgence – défis relevés et solutions trouvées pendant la pandémie de COVID-19 actuelle.

La conférence était un événement public en ligne ; environ 160 participants ont suivi les débats. La conférence était organisée dans le cadre de la présidence grecque du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Sur le thème des défis récurrents et des bonnes pratiques, les discussions se sont appuyées principalement sur le rapport en la matière adopté par la Commission de Venise (CDL-AD(2020)023) et notamment sur la nécessité de plus de transparence des processus électoraux, et la lutte contre l'abus de ressources administratives ou encore le discours de haine pendant les campagnes électorales. L'autre sujet majeur a concerné la tenue d'élections pendant une pandémie, sujet pour lequel ont été fournies des contributions notamment de la République de Moldova, du Monténégro, de l'OSCE/BIDDH et de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES). Bien que tenue en ligne, l'édition de 2020 a permis de maintenir le contact entre responsables des administrations électorales.

IFES – Série de webinaires sur « Administrer les élections en Europe pendant une pandémie » – Webinaire n°4 : « L'inclusion des personnes handicapées dans le processus électoral » (24 septembre 2020)

La Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) a organisé une série de webinaires sur « L'administration des élections en Europe pendant une pandémie ». Le 24 septembre 2020, la quatrième session en ligne portait sur « Comment construire une démocratie conçue pour tous ? Promouvoir l'accès et l'inclusion des personnes handicapées ». Un représentant de la Commission de Venise est intervenu lors de cette session. Cet événement s'est concentré sur des approches innovantes permettant aux personnes handicapées de participer de manière égale aux prochaines élections prévues à travers l'Europe et des recommandations pratiques pour la gestion d'élections inclusives.

Partenariat des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées – Événement parallèle à la COSP13 (en ligne, 1er décembre 2020)

La Commission de Venise a participé à un événement en ligne sur « Faire progresser la participation des personnes ayant des handicaps intellectuels ou psychosociaux à la vie politique et publique », qui était un événement parallèle de la COSP13, la Convention des Nations Unies sur les droits sociaux et politiques, organisé par le Partenariat des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées. L'intervenant au titre de la Commission de Venise a conclu les débats et présenté les normes pertinentes formulées par la Commission de Venise dans le domaine des élections.

La protection de l'intégrité électorale à l'ère du numérique – présentation virtuelle (29 mai 2020)

L'Institut électoral national du Mexique a organisé en coopération avec la Fondation Kofi Annan une présentation du rapport « la protection de l'intégrité électorale à l'ère du numérique » préparé par la Commission de cette Fondation sur les élections et la démocratie à l'ère du numérique. Des représentants des organes d'administration des élections de plusieurs pays d'Amérique latine ont assisté à cet événement. Un représentant de la Commission de Venise a participé aux discussions.

Pour des informations sur la coopération avec d'autres organisations internationales, se reporter au chapitre VI.

VOTA, base de données électorale de la Commission

La base de données VOTA a été créée en 2004 dans le cadre du programme conjoint de la Commission de Venise et de la Commission européenne sur « La

démocratie par des élections libres et équitables». Elle contient la législation électorale des États membres de la Commission de Venise et d'autres États participant aux travaux de cette dernière et elle propose une fonction de recherche ainsi qu'un thésaurus systématique. On y trouve les textes de loi pertinents d'une cinquantaine de pays ainsi que les avis de la Commission de Venise en matière électorale en anglais, en français et en espagnol (<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 en 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

En 2020, la Commission a participé aux événements suivants :

- ▶ Atelier UE TAIEX sur le financement des partis politiques, organisé par la Commission européenne en coopération avec la Commission électorale de Bosnie-Herzégovine, le 27 janvier 2020 à Sarajevo.
- ▶ Atelier « les limites juridiques de la démocratie directe » organisé par l'Institut de droit constitutionnel international et comparé de l'Université de Zurich avec le soutien du Conseil européen de la recherche, le 28 février 2020 à Zurich.
- ▶ Réunion des groupes de travail sur la technologie électorale et sur l'observation des campagnes en ligne - rédaction de la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections (DOP), organisée par le Service Européen pour l'Action extérieure (EEAS) (20 mai, 22 juillet et 30 septembre, en ligne).



Atelier international « Les limites juridiques de la démocratie directe », Zurich le 28 février 2020

- ▶ Audition sur « les obligations des membres et la conduite des élections démocratiques dans le contexte de la pandémie de covid-19 », organisée par l'Assemblée parlementaire, tenue le 22 juin 2020 en ligne.
- ▶ 2^e réunion plénière du Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI), 6-8 juillet 2020, en ligne.
- ▶ Comité d'experts sur l'environnement et la réforme des médias (MSI-REF), 22-23 septembre 2020, en ligne.
- ▶ Réunion du groupe de travail sur la démocratie électronique (GT-ED), 22 octobre 2020, en ligne.
- ▶ 3^e réunion plénière du CAHAI, 15-17 décembre 2020, en ligne.

V. COOPÉRATION AVEC LES PAYS VOISINS DU CONSEIL DE L'EUROPE ET AU-DELÀ²⁰

Bassin méditerranéen

Activités par pays

Égypte

Le Conseil national pour les droits de l'homme d'Égypte a organisé, en coopération avec la Commission, un séminaire d'introduction sur «le gouvernement ouvert», les 25 et 26 février 2020, au Caire, en Égypte. L'événement a réuni une soixantaine de participants de dix pays ainsi que le vice-président de la Commission et des membres au nom de la Bulgarie et de Chypre. Les médiateurs du Maroc et de la Tunisie figuraient parmi les participants à la conférence.

La conférence a été l'occasion d'exposer les différentes composantes du concept de «gouvernement ouvert» et les principales normes internationales en la matière. Le programme a également permis de confronter les normes internationales avec la mise en œuvre et l'interprétation nationales, que ce soit en Europe ou dans la région méditerranéenne.

Tunisie

Appui aux instances indépendantes en Tunisie (projet PAII-T)

En 2020, la Commission de Venise a apporté un soutien spécifique au projet de renforcement des instances indépendantes en Tunisie (projet PAII-T). Ce projet bilatéral (2019-2021) financé par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe a été lancé en juin 2019. L'expertise de la Commission de Venise a été sollicitée pour la finalisation du cadre réglementaire applicable à l'ensemble des instances indépendantes de Tunisie, dont quelques-unes avaient été créées par la Constitution de 2014. Les séminaires et ateliers organisés par la Commission de Venise en 2020 s'inscrivaient dans le prolongement de l'excellent travail de coopération engagé en 2019 et visaient à soutenir le processus de



Égypte – Conférence internationale sur le «Gouvernement ouvert» organisée par le Conseil national des droits de l'homme, Le Caire, 25-26 février 2020

développement institutionnel et à aider les institutions indépendantes de Tunisie à exercer leurs compétences de manière effective, efficace et responsable.

En 2020, la Commission de Venise a continué à soutenir les instances indépendantes de Tunisie en mettant à leur disposition une expertise pour améliorer leur cadre législatif et réglementaire, leur indépendance financière et administrative et leur communication stratégique. Ce soutien reposait sur les recommandations formulées dans le «diagnostic du cadre législatif tunisien» préparé par la Commission de Venise en 2019.

Le 4 mai 2020, la Commission de Venise a organisé une visioconférence sur le thème «Cadre législatif et réglementaire des instances indépendantes tunisiennes : État des lieux et défis».

Un atelier en ligne consacré à la communication stratégique des instances indépendantes et leurs relations avec les médias a eu lieu le 20 octobre 2020. La réunion portait en particulier sur les solutions concrètes pouvant être apportées aux problèmes existants d'efficacité de la stratégie de communication, et a notamment examiné le rôle croissant des solutions numériques et des médias sociaux.

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



5^e réunion de coordination du projet UniDem pour le sud de la Méditerranée, Rabat le 6 février 2020

La Commission de Venise a également apporté un soutien ciblé à l'instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE). Les trois événements organisés en collaboration avec l'ISIE en 2020 ont permis à la Commission de Venise de faire le point sur la coopération en cours et de définir les activités futures (18 juin 2020), de soutenir l'amélioration du cadre juridique relatif aux élections sur la base des recommandations des missions internationales d'observation des élections (16 juillet 2020) et d'examiner le rôle de l'ISIE en matière de surveillance de la presse écrite et des médias sociaux lors des campagnes électorales (13 novembre 2020).

En 2020, la Commission de Venise a également soutenu les activités de la « Ligue » d'institutions indépendantes de Tunisie pour renforcer les synergies entre elles, faciliter la résolution d'éventuels conflits de compétences et recenser les préoccupations communes.

Coopération régionale

Campus UniDem Med

En 2020, la Commission de Venise a continué à soutenir le processus de modernisation de l'administration publique dans le sud de la Méditerranée dans le cadre du campus UniDem Med. Le projet a également été affecté par la situation sanitaire en Europe et dans la région sud de la Méditerranée. La Commission de Venise s'est adaptée à la nouvelle situation en organisant les séminaires 2020 dans un format en ligne. La Commission a organisé du 13 au 15 octobre 2020 le 11^e webinar UniDem Med en coopération avec le Ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'administration du Royaume du Maroc sur le thème « Vers une administration orientée vers les usagers ».

Le 12^e UniDem Med s'est également tenu en ligne du 13 au 15 décembre 2020 en coopération avec la Présidence du gouvernement de la médiateure. L'événement était intitulé « Réforme de l'administration publique : nouveaux défis et nouveaux modes de

fonctionnement ». Les deux webinaires ont permis de renforcer les capacités juridiques d'environ 300 hauts fonctionnaires publics du sud de la Méditerranée à savoir l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Maroc, la Palestine* et la Tunisie qui ont échangé les meilleures pratiques en ce qui concerne le développement d'une administration publique moderne centrée sur l'utilisateur dont le fonctionnement est basé sur la gestion et la planification des compétences professionnelles et sur le respect des principes fondamentaux de l'État de droit et de la démocratie. Le projet UniDem Med est soutenu par le réseau des coordinateurs nationaux qui permet de développer le projet et à atteindre ses objectifs stratégiques. La réunion annuelle des coordinateurs a eu lieu à Rabat le 6 février 2020. La réunion a permis de discuter des priorités nationales, des lieux et des thèmes des séminaires 2020 et des moyens pour améliorer l'impact et la portée du projet.

Les deux séminaires et la réunion des coordinateurs ont été financés par le programme conjoint Conseil de l'Europe-Union européenne « Appui régional au renforcement des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie dans le sud de la Méditerranée » (Programme Sud IV).

Coopération avec l'Organisation des administrations électorales des pays arabes

La Commission de Venise, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Commission électorale nationale indépendante de Mauritanie ont contribué à l'organisation de la 4^e Assemblée générale des administrations électorales des pays arabes. L'Assemblée, qui a eu lieu à Nouakchott (Mauritanie) du 4 au 6 mars 2020, a été suivie d'une conférence internationale sur le rôle des médias dans les élections. Celle-ci a donné aux administrations électorales des pays arabes l'occasion d'échanger sur les principes et normes internationaux dans le domaine des campagnes électorales et de recenser les principaux défis que rencontrent ces administrations et les médias lors du processus électoral.



4^e Assemblée Générale des administrateurs d'élections arabes et conférence internationale « Le rôle des médias dans les élections », Nouakchott (Mauritanie), 4-6 mars 2020

Le 20 mai, des représentants de la Commission de Venise ont participé à une réunion organisée par l'Organisation des administrations électorales des pays arabes sur l'impact de la pandémie de covid-19 sur les processus électoraux. Au cours de la réunion, les participants ont notamment examiné les résultats du questionnaire préparé par l'Organisation concernant l'impact de la covid-19 sur les administrations électorales et sur les mesures supplémentaires à prendre par celles-ci pour assurer le processus électoral. Les membres des administrations électorales des pays arabes et les représentants des organisations internationales qui ont participé à l'événement ont échangé sur les activités de coopération pouvant être mises en œuvre durant la pandémie.

Asie centrale

En 2020, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération avec les différentes institutions nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan et de l'Ouzbékistan. Cette coopération s'inscrit dans le cadre du projet « Promouvoir le fonctionnement efficace des institutions de l'État et de l'administration publique » qui vise à promouvoir un fonctionnement efficace des institutions et de l'administration publiques conformément aux normes européennes et internationales dans les pays partenaires d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan).

Activités par pays

Kazakhstan

Le président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, s'est adressé aux participants à une table ronde internationale sur le thème « Technologies modernes du numérique et des ressources humaines dans les processus de sélection, d'évaluation et de promotion des juges », qui a eu lieu le 25 novembre 2020.

Des experts de la Commission de Venise, ainsi que des hauts fonctionnaires et experts travaillant pour le PNUD, la Banque mondiale et l'OSCE/BIDDH, également d'Espagne, de la Fédération de Russie, de France, d'Italie, d'Ouzbékistan et de la République kirghize ont participé à cet événement régional en ligne organisé par le Conseil supérieur de la justice et la Cour suprême de la République du Kazakhstan, la Banque mondiale et le PNUD.

La participation de la Commission de Venise a été financée dans le cadre du programme conjoint 2020-2023 entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sur l'État de droit en Asie centrale.

Kirghizistan

Discussion d'experts sur les amendements à la loi relative aux organisations non commerciales

Le 30 avril 2020, des représentants de la Commission de Venise ont participé à une visioconférence sur les projets d'amendements à la législation sur les organisations non commerciales (ONC) organisée par la délégation de l'Union européenne en République kirghize et le Bureau régional pour l'Asie centrale du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies. Des représentants des autorités, des ONC et des experts nationaux et internationaux ont tenu des échanges de vues sur les propositions de modification de la législation nationale et d'introduction de nouvelles règles applicables aux ONC en matière d'établissement de rapports.

Les participants étaient d'avis que le projet d'amendements pouvait compromettre sérieusement la capacité des ONC à demander, recevoir et utiliser des ressources financières, matérielles et humaines et restreindrait de manière inutile et disproportionnée l'exercice du droit à la liberté d'association au Kirghizistan. Les amendements n'ont pas été adoptés par le Parlement kirghize.

Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements à certains actes législatifs concernant les sanctions applicables en cas de violation de la législation électorale (CDL-AD(2020)003)

Voir chapitre IV.

Mémoire amicus curiae urgent sur le report des élections motivé par la réforme constitutionnelle (CDL-AD(2020)040)

Voir chapitre IV.

Ouzbékistan

En 2020, la coopération entre l'Ouzbékistan et la Commission de Venise s'est renforcée dans le cadre de projets de coopération conjoints financés par l'UE et mis en œuvre par la Commission de Venise. Un dialogue actif a été engagé avec le Parlement, le

Centre national des droits de l'homme, le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Justice et la Cour suprême. À la suite d'une demande du premier vice-président de la chambre législative du Parlement (Oliy Majlis), la Commission de Venise et le BIDDH ont préparé un avis conjoint sur le projet de loi « sur la liberté de conscience et les organisations religieuses » (voir chapitre I).

Amérique latine

Activités par pays

Bolivie

4^e séminaires nationaux: Raisonement probatoire, droits fondamentaux et interprétation constitutionnelle» (9-12 novembre 2020)

Les 11 et 12 novembre 2020, deux représentants de la Commission de Venise ont participé aux « 4^e séminaires nationaux: Raisonement probatoire, droits fondamentaux et interprétation constitutionnelle » organisés par la Cour constitutionnelle plurinationale de Bolivie du 9 au 12 novembre 2020. Ce séminaire visait à examiner les questions relatives au raisonnement probatoire, aux droits fondamentaux et à l'interprétation constitutionnelle, qui sont des concepts importants pour l'application du droit procédural constitutionnel.

Les sessions de travail ont principalement été consacrées à l'échange d'expériences pour la résolution de problèmes constitutionnels en déterminant l'interprétation constitutionnelle pertinente dans le domaine étudié, et à l'application de différents modèles à des cas concrets.

Mexique

En 2020, la coopération entre l'INE et la Commission de Venise s'est focalisée sur les questions liées à la protection des droits électoraux en période de pandémie.

Le 30 octobre 2020, l'Institut électoral national du Mexique et la Commission de Venise ont organisé une conférence en ligne intitulée « Covid-19. États d'urgence et valeurs démocratiques. Nouvelle contribution au débat – rapports de la Commission de Venise ».

L'activité a été ouverte par M. Lorenzo Cordova, président de l'INE et M. Gianni Buquicchio, président de la Commission de Venise. Des représentants de plusieurs pays d'Amérique latine ont participé à l'échange.

Cet événement a été organisé dans le cadre du Mémoire d'accord signé le 16 mars 2019 entre la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et l'Institut électoral national, par lequel les deux institutions



Participation du Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, à la vidéoconférence internationale « Le gouvernement présidentiel. Pratique constitutionnelle et pratiques politiques », Astana le 24 avril 2020

se sont engagées à organiser et développer des forums internationaux pour promouvoir les bonnes pratiques dans le domaine de la législation et de la pratique électorales.

Coopération régionale

Le Secrétaire général de l'Organisation des États-américains (OEA) M. Luis Almagro et le président de la Commission de Venise M. Gianni Buquicchio ont signé un accord de coopération, respectivement à Washington DC le 6 juin 2020 et à Strasbourg le 9 juin 2020. Cet accord ouvre de nouvelles possibilités de développement de la coopération fructueuse entre les deux organisations en 2021.

Autres conférences et réunions

Le 24 avril 2020, le président de la Commission de Venise M. Gianni Buquicchio a participé à une visioconférence sur le thème « gouvernement présidentiel: pratique constitutionnelle et pratiques politiques », organisée par la Fondation du premier Président du **Kazakhstan**, le Conseil constitutionnel et le ministère de la Justice du Kazakhstan.



Séminaire sur l'« Evaluation du premier débat présidentiel obligatoire et sa mise en œuvre » en Argentine, Buenos Aires le 7 mai 2020

Le 30 avril, M. Josep Maria Castella Andreu, membre de la Commission de Venise au titre de l'Espagne, M. Rafael Rubio Nunez, membre suppléant au titre de l'Espagne, M. José Luis Vargas Valdez, membre suppléant au titre du Mexique et Mme Simona Granata-Menghini, secrétaire adjointe de la Commission, ont participé à la 5^e réunion du Comité scientifique du **Réseau mondial sur la justice électorale**, tenue en ligne.

Le 7 mai 2020, le président de la Commission a participé au séminaire virtuel sur « l'évaluation du premier débat présidentiel obligatoire et sa mise en œuvre », organisé par la *Cámara Nacional Electoral* d'**Argentine**.

Le 12 août 2020, le président de la Commission de Venise M. Gianni Buquicchio a participé à l'ouverture du forum web de Samarcande sur les droits de

l'homme. Cet événement était consacré à la Journée internationale de la jeunesse dans le cadre de l'Initiative UN75 des Nations Unies et a été organisé par le Centre national pour les droits de l'homme de la République d'**Ouzbékistan**.

Le 9 septembre 2020, des représentants de la Commission de Venise ont participé au 3^e webinaire du **Réseau mondial sur la justice électorale** sur le thème « Justice électorale numérique et covid-19: défis, opportunités et implications de l'intégration des nouvelles technologies ».

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

Jusqu'en 2020, des représentants du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe participaient régulièrement aux sessions plénières de la Commission de Venise. Du fait de la pandémie de covid-19, en 2020, les échanges de vues habituels avec les ambassadeurs, représentants permanents au Conseil de l'Europe, ont été suspendus.

Le 5 février 2020, les Délégués des Ministres ont approuvé les « Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie » élaborés par la Commission de Venise²¹. À cette occasion, ils ont invité les gouvernements, les

parlements et d'autres autorités compétentes des États membres à prendre en compte ce document et à en assurer une large diffusion dans les milieux concernés. Ils ont également invité la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe à le transmettre à d'autres organisations internationales pour information.

Le 25 février 2020, le Comité des Ministres a adopté une réponse à la [Recommandation 2163 \(2019\)](#) de l'APCE, « Nécessité d'un ensemble de normes communes pour les institutions du médiateur en Europe », dans laquelle il a réitéré son soutien aux « Principes de Venise »²² de la Commission.

Le 17 juin 2020, le président de la Commission de Venise a présenté au Comité des Ministres le rapport annuel d'activités 2019 de la Commission. Cette présentation a été suivie d'un échange de vues avec les ambassadeurs des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe.

21. [CDL-AD\(2019\)015](#).

22. [CDL-AD\(2019\)005](#).



Présentation par le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, du rapport annuel d'activités 2019 de la Commission de Venise devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Strasbourg le 17 juin 2020.

Le 9 novembre 2020, le président de la Commission de Venise a participé à la Conférence des ministres de la Justice des États membres du Conseil de l'Europe sur « l'indépendance de la justice et l'État de droit ». Cette conférence en ligne avait été organisée par la présidence grecque du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. La 17^e Conférence européenne des administrations électorales a été organisée par la Commission de Venise dans le cadre de la présidence grecque du Conseil de l'Europe les 12 et 13 novembre 2020.

Assemblée parlementaire

En 2020, la Commission et l'Assemblée ont poursuivi leur coopération fructueuse bien que les membres de l'Assemblée n'aient pas assisté aux sessions plénières en ligne de la Commission.

Avis demandés par l'Assemblée

En 2020, la Commission a adopté les textes suivants à la demande de l'Assemblée parlementaire :

- ▶ Rapport sur la **responsabilité pénale pour les appels pacifiques pour un changement constitutionnel radical** du point de vue de la Convention européenne des droits de l'homme ²³ ;
- ▶ **Albanie** – Avis sur la loi n° 97/2013 sur les services de médias audiovisuels avec projet de modification ²⁴ ;
- ▶ **Lettonie** – Avis sur les modifications récentes de la législation concernant l'enseignement dans les langues minoritaires ²⁵ ;
- ▶ **Fédération de Russie** – Avis sur le projet d'amendements à la Constitution (tel que signé par le président de la Fédération de Russie le 14 mars 2020) relatifs à l'exécution en Fédération de Russie des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme ²⁶ ;
- ▶ **Turquie** – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur la profession d'avocat de 1969 ²⁷ ;

Par ailleurs, l'APCE a présenté fin 2020 des demandes sur les questions suivantes :

- ▶ la compatibilité avec les normes européennes de certaines dispositions de droit pénal utilisées pour poursuivre des manifestants pacifiques et les membres du « Conseil de coordination » au **Bélarus** ;
- ▶ les récentes modifications de la loi sur les communications électroniques et la loi sur la radio-diffusion en **Géorgie** ;

23. [CDL-AD\(2020\)028](#).

24. [CDL-AD\(2020\)013](#).

25. [CDL-AD\(2020\)012](#).

26. [CDL-AD\(2020\)009](#).

27. [CDL-AD\(2020\)029](#).

- ▶ la compatibilité avec les normes internationales de droits de l'homme d'un ensemble de projets de loi introduits par la Douma d'État de la **Fédération de Russie** entre le 10 et le 23 novembre 2020 pour modifier les lois relatives aux « agents étrangers ».

Les projets d'avis correspondants seront adoptés en 2021.

Promouvoir ensemble les normes européennes

Renvois à des textes de la Commission

En 2020, l'Assemblée parlementaire a mentionné les documents de la Commission dans les textes adoptés suivants :

- ▶ Fixation de **normes minimales pour les systèmes électoraux** afin d'offrir une base pour des élections libres et équitables, Résolution 2332 (2020)²⁸ ;
- ▶ Les démocraties face à la **pandémie de covid-19**, Résolution 2337 (2020)²⁹ ;
- ▶ Les conséquences de la **pandémie de covid-19** sur les droits de l'homme et l'État de droit, Résolution 2338 (2020)³⁰ ;
- ▶ Droits et obligations des **ONG** venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe, Recommandation 2192 (2020)³¹ ;
- ▶ « **Les principes et garanties applicables aux avocats** », rapport du 29 septembre 2020³² ;
- ▶ Nouvelle répression de l'opposition politique et de la dissidence civile en **Turquie** : il est urgent de sauvegarder les normes du Conseil de l'Europe, Résolution 2347 (2020)³³.

Le rapport sur le dialogue post-suivi de l'APCE sur le **Monténégro**, portant sur des sujets spécifiques tels

28. Texte adopté le 15 septembre 2020 (voir doc. 15027, rapport de la Commission des questions politiques et de la démocratie).

29. Texte adopté par la Commission permanente agissant au nom de l'Assemblée, le 13 octobre 2020 (voir doc. 15157, rapport de la Commission des questions politiques et de la démocratie, et doc. 15164, avis de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)). Voir également la Recommandation 2179 (2020).

30. Texte adopté le 13 octobre 2020 (voir doc. 15139, rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme et doc. 15158, avis de la Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias). Voir également la Recommandation 2180 (2020).

31. [Texte adopté le 4 décembre 2020](#) (voir doc. 15161, rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, et doc. 15174, avis de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme).

32. Cf. [doc. 15152](#).

33. [Texte adopté le 23 octobre 2020](#) (voir doc. 15171, rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)).

que l'indépendance du pouvoir judiciaire, les droits des minorités et la lutte contre la discrimination, les droits de propriété, le processus électoral, la lutte contre la corruption ou encore la liberté de religion, reposait en grande partie sur les recommandations formulées par la Commission dans ses avis³⁴.

Participation à des activités de l'APCE

Sujets transnationaux

Le 30 janvier 2020, un membre du Bureau de la Commission de Venise a participé au nom de la Commission à une audition de la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire sur le thème « **Enrayer le développement de démocraties malades en Europe** ».

Tout au long de l'année 2020, des représentants de la Commission ont participé à plusieurs événements organisés par l'APCE sur les **situations d'urgence** en général et la pandémie de covid-19 en particulier. Le 27 avril 2020, un membre de la Commission de Venise a participé à un échange de vues avec M. Boris Cilevics, président de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, M. Vladimir Vardanyan, président de la Sous-commission des droits de l'homme et Mme Dunja Mijatovic, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, sur « **les conséquences de la pandémie de covid-19 sur les droits de l'homme et l'État de droit** ». Pour les autres activités liées à la pandémie de covid-19, se reporter à la partie consacrée à la coopération avec l'APCE dans le domaine électoral.

Le 9 novembre 2020, un membre de la Commission de Venise a participé à la réunion avec la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE tenue par visioconférence, à laquelle il a présenté les travaux de la Commission de Venise concernant la **liberté d'association**, en mettant l'accent sur les restrictions au financement étranger des associations dans les États membres, qui ont fait l'objet du rapport correspondant de la Commission³⁵.

Activités par pays

Le 5 octobre 2020, un membre de la Commission de Venise a présenté à la Commission de suivi de l'APCE le travail de la Commission sur la réforme constitutionnelle en **Arménie**.

Le 29 septembre 2020, le président de la Commission de Venise, M. G. Buquicchio, a participé à un échange de vues sur la situation actuelle au **Bélarus** avec les membres de la Commission des questions politiques et de la démocratie.

Le 29 juin 2020, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE a tenu un échange de vues avec la Commission de Venise

sur le projet d'amendements à la Constitution de la **Fédération de Russie** sur l'exécution des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme en Fédération de Russie, qui avait fait l'objet d'un avis de la Commission³⁶.

Le 13 novembre 2020, des membres de la Commission de Venise ont participé à un échange de vues en ligne avec la Commission de suivi de l'APCE sur :

- ▶ la loi sur les tribunaux ordinaires et sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême de **Géorgie** ;
- ▶ le projet d'amendements à la loi sur les médias audiovisuels de **Albanie** ; et
- ▶ les suites données à la Résolution 2347(2020) « Nouvelle répression de l'opposition politique et de la dissidence civile en **Turquie** : il est urgent de sauvegarder les normes du Conseil de l'Europe », concernant la situation des maires révoqués et remplacés.

Coopération dans le domaine des élections et des partis politiques

Conseil des élections démocratiques

L'Assemblée parlementaire a continué de participer au Conseil des élections démocratiques, créé en 2002 en tant qu'organe tripartite de la Commission de Venise, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. En 2020, les membres de l'APCE au Conseil des élections démocratiques étaient les suivants :

Membres

- ▶ M. Antonio GUTIÉRREZ, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
- ▶ M. Piero FASSINO, Commission des questions politiques et de la démocratie
- ▶ M. Tiny KOX, Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Suppléants

- ▶ M. Christopher CHOPE, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
- ▶ M. Corneliu Mugurel COZMANCIUC, Commission des questions politiques et de la démocratie
- ▶ M. Aleksander POCIEJ, Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Pandémie de COVID-19 et élections

Le 28 mai 2020, la Commission de Venise a participé à un échange de vues sur « **le rôle des Parlements nationaux et la tenue d'élections dans des**

34. Le dialogue post-suivi avec le Monténégro, rapport de la Commission de suivi de l'APCE, doc. 15132, 2 septembre 2020.

35. CDL-AD(2019)002.

36. CDL-AD(2020)009.



Echanges de vues en ligne, entre les membres de la Commission de Venise et la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'APCE sur le rôle des parlements nationaux et la tenue d'élections dans les situations d'urgence, 28 mai 2020

situations d'urgence» avec la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'APCE.

Le 22 juin 2020, la Commission de Venise a participé à une audition à distance sur le thème « **Obligations des membres et conduite d'élections démocratiques dans le contexte de la pandémie de covid-19** ». Cette réunion avait été organisée par la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).

Le 3 juillet 2020, la Commission de Venise a participé à un échange de vues entre le président de l'APCE M. Rick Daems et le Parlement géorgien, consacré aux **modalités concrètes des élections dans le contexte d'urgences sanitaires** comme la pandémie de covid-19. Cet événement avait été organisé par l'APCE et la Commission juridique du Parlement de Géorgie.

Assistance juridique à des missions d'observation d'élections

Conformément à l'accord de coopération conclu entre la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire, en 2020, des représentants de la Commission de Venise ont apporté une assistance juridique aux délégations de l'Assemblée parlementaire chargées d'observer les élections législatives anticipées en **Azerbaïdjan**, les élections législatives en **Géorgie** et les 1^{er} et 2^e tours des élections présidentielles en **Pologne**. En raison de la pandémie de covid-19, les autres missions d'observation des élections ont été annulées en 2020.

Charte des partis politiques européens pour une société non raciste

La Commission de Venise a participé à l'audition conjointe avec la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'APCE et l'Alliance parlementaire contre la haine (27 novembre) sur le thème « **actualiser et relancer la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste** ». Un membre de la Commission de Venise a présenté les travaux de la Commission et les possibilités d'implication future de la Commission dans ce domaine.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Le Congrès travaille en étroite coopération avec la Commission de Venise, en particulier dans le domaine de l'observation des élections et du suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale. En 2020, le Congrès a continué à citer les avis et rapports de la Commission dans ses documents, et notamment les Codes de bonne conduite en matière électorale et en matière référendaire, le rapport sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'État d'urgence et les Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums. À la suite de l'observation des élections locales et/ou régionales, le Congrès prépare des rapports et recommandations³⁷. Dans la conduite de ces missions d'observation, le Congrès applique le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2018)009)³⁸.

Les débats de la 37^e session du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (octobre 2020), sous le thème générique « **Des maires pour la sauvegarde de la démocratie** », ont notamment porté sur les **Principes de Venise** pour la protection et la promotion de l'institution du médiateur/ombudsman³⁹, qui ont été présentés par le président de la Commission, M. Gianni Buquicchio.

Dans son rapport « **Suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale en Hongrie** »⁴⁰ adopté à la 39^e session, la Commission pour le respect des

37. Voir la Résolution statutaire [CM/Res\(2020\)1](#).

38. Cf. « **Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale** », Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi), Rapport [CG-FORUM\(2020\)02-05final](#), 7 décembre 2020.

39. Rapport d'activités du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (mi-octobre 2019 – juin 2020) – Communication du Secrétaire Général du Congrès à la 1380bis réunion des Délégués des Ministres, [CG37\(2019\)24](#), 8 juillet 2020.

40. Cf. [CG\(2020\)39-17prov](#), 12 février 2020.

obligations et engagements des États membres de la Charte de l'autonomie locale (Commission de suivi du Congrès) a mentionné les avis de la Commission de Venise sur le système judiciaire et le processus constitutionnel en Hongrie.

Dans une recommandation adoptée le 28 septembre 2020⁴¹ portant sur les élections locales du 20 octobre 2019 en République de **Moldova**, le Congrès a invité les autorités moldaves à améliorer le cadre juridique et la gestion pratique des processus électoraux, en citant notamment le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise;

Demandes d'avis présentées par le Congrès

Le 17 décembre 2019, le Secrétaire général du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, M. Andreas Kiefer, a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur le remplacement de candidats élus et de maires en Turquie. Cette demande concernait une série de décisions prises à l'encontre de candidats élus et de maires après les élections locales du 31 mars 2019 dans le sud-est de la **Turquie**. Ces décisions ont refusé l'investiture comme maires à plusieurs candidats qui avaient remporté le scrutin et destitué les maires des métropoles de Diyarbakir, Mardin et Van, qui ont été remplacés par des gouverneurs de chaque région en qualité d'« administrateurs ». L'avis, adopté par la Commission à sa session plénière de juin 2020⁴², a recueilli un large soutien de la part des rapporteurs du Congrès sur la question. Pour de plus amples informations à ce sujet, se reporter au chapitre IV.

Conseil des élections démocratiques

Le Congrès a continué à participer aux travaux du Conseil des élections démocratiques (CDE). Ses membres concernés ont été en 2020 :

Membres

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

Membres suppléants

- ▶ Mme Rosaleen O'GRADY, Chambre des régions
- ▶ M. Vladimir PREBILIC, Chambre des pouvoirs locaux

Dans le cadre de la 69^e réunion du Conseil des élections démocratiques, qui a eu lieu en ligne le 7 octobre 2020, MM. Jos Wielen (PPE/CCE, Pays-Bas) et Stewart Dickson (GILD, Royaume-Uni), porte-paroles thématiques du Congrès sur les questions électorales, ont présenté le nouveau rapport publié par le Congrès sur les élections locales et régionales lors de crises

41. Élections locales en République de Moldova, [Recommandation 443 \(2020\)](#).

42. [CDL-AD\(2020\)011](#).

majeures⁴³. Lors de sa présentation, M. Wielen a cité les Lignes directrices révisées de la Commission sur la tenue des référendums, adoptées en 2020⁴⁴.

Cour européenne des droits de l'homme

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 se référant aux normes définies dans les documents de la Commission. En 2020, elle a mentionné des documents de la Commission dans 14 arrêts et 6 décisions.

Référence à des documents de la Commission dans les arrêts

Hongrie

Dans son arrêt *Atv Zrt c. Hongrie*, la Cour européenne des droits de l'homme a largement cité l'avis de la Commission sur la législation relative aux médias (loi CLXXXV sur les services médiatiques et les médias, loi CIV sur la liberté de la presse et législation concernant l'imposition des recettes publicitaires des médias en Hongrie)⁴⁵. Dans son arrêt *Mándli et autres c. Hongrie*, elle a cité le rapport de la Commission sur l'État de droit⁴⁶. Dans son arrêt de Grande chambre *Magyar Kétfarkú Kutya Párt c. Hongrie* du 20 janvier 2020, la Cour a cité le Code de bonne conduite en matière électorale⁴⁷ et les Lignes directrices de 2006 sur la tenue des référendums⁴⁸.

Fédération de Russie

Les Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique⁴⁹ ont été mentionnées dans l'arrêt *Berkman c. Russie* du 1^{er} décembre 2020 et l'avis sur la loi fédérale de la Fédération de Russie relative à la lutte contre les activités extrémistes⁵⁰ dans l'arrêt *Karastelev et autres c. Russie* du 6 octobre 2020.

Turquie

Dans l'affaire portée devant la Grande Chambre *Selahattin Demirtaş c. Turquie (n° 2)* du 22 décembre 2020, la Cour a renvoyé aux avis suivants de la Commission :

- ▶ Avis sur les articles 216, 299, 301 et 314 du Code pénal de la Turquie ⁵¹ ;

43. [Rapport CG-FORUM\(2020\)01-05, Élections locales et régionales lors de crises majeures](#) ; voir aussi [Résolution 460 \(2020\)](#).

44. [CDL-AD\(2020\)031](#).

45. [CDL-AD\(2015\)015](#).

46. [CDL-AD\(2011\)003rev.](#)

47. [CDL-AD\(2002\)023rev.](#)

48. [CDL-AD\(2006\)027rev.](#)

49. [CDL-AD\(2019\)017](#).

50. [CDL-AD\(2012\)016](#).

51. [CDL-AD\(2016\)002](#).

- ▶ Avis sur la suspension du deuxième paragraphe de l'article 83 de la Constitution ⁵² ;
- ▶ Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017 ⁵³ ;
- ▶ Avis (n° 852/2016) sur la mission, les compétences et le fonctionnement des formations de juges de paix statuant en matière pénale⁵⁴.

Dans l'arrêt *Pişkin c. Turquie* du 15 décembre 2020, la Cour a cité l'avis de la Commission sur les décrets-lois d'urgence n° 667 à 676 de la Turquie⁵⁵. Elle a également mentionné cet avis ainsi que l'avis sur la mission, les compétences et le fonctionnement des formations de juges de paix statuant en matière pénale⁵⁶, dans l'arrêt *Baş c. Turquie* du 3 mars 2020.

Autres pays

L'arrêt *Communauté religieuse des Témoins de Jéhovah c. Azerbaïdjan* du 20 février 2020 contient des références à l'avis conjoint sur la loi sur la liberté de conviction religieuse de la République d'Azerbaïdjan, adopté par la Commission et le OSCE/BIDDH⁵⁷.

Dans l'arrêt de Grande Chambre *Mugemangango c. Belgique* du 10 juillet 2020, la Cour a renvoyé au mémoire *amicus curiae* de la Commission adopté en octobre 2019⁵⁸ en réponse à la demande du président de la Grande Chambre du 5 juillet 2019. Ce mémoire concernait les garanties procédurales qu'un État doit assurer dans les procédures contestant le résultat d'une élection ou la répartition de sièges, et en particulier la ratification des pouvoirs des représentants élus. En Belgique, ce pouvoir de ratification appartient au Parlement, au niveau fédéral – conformément à la Constitution – ainsi qu'aux communautés et régions, et aucun recours n'est possible. Pour de plus amples informations à ce sujet, se reporter au chapitre II.

L'arrêt de la Grande Chambre *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* du 1^{er} décembre 2020 contient des références aux textes suivants de la Commission :

- ▶ Rapport sur les nominations judiciaires (CDL-AD(2007)028),
- ▶ Liste des critères de l'État de droit (CDL-AD(2016)007),
- ▶ Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL-AD(2015)042).

52. CDL-AD(2016)027.

53. CDL-AD(2017)005.

54. CDL-AD(2017)004.

55. CDL-AD(2016)037.

56. CDL-AD(2017)004.

57. CDL-AD(2012)022.

58. CDL-AD(2019)021.

La Cour européenne des droits de l'homme a cité le rapport sur l'effectivité des recours en matière de durée excessive des procédures⁵⁹ et les réponses au questionnaire conçu aux fins de ce rapport dans son arrêt *Keaney c. Irlande* du 30 avril 2020.

L'arrêt *Čivinskaitė c. Lituanie* du 15 septembre 2020 renvoie au mémoire *amicus curiae* relatif à l'affaire *Rywin c. Pologne* (requêtes n° 6091/06, 4047/07, 4070/07)⁶⁰ qui avait été demandé par la Cour le 28 janvier 2014.

La Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt *Kövesi c. Roumanie* du 5 mai 2020, a mentionné l'avis sur le projet d'amendements de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature⁶¹ et à l'avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice⁶².

Référence aux documents de la Commission dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré irrecevables les requêtes dans l'affaire *Beshiri c. Albanie* (requête n° 29026/06) et 11 autres du 7 mai 2020 portant sur l'inexécution prolongée de décisions définitives octroyant une indemnisation pour des biens expropriés à l'ère communiste. Dans sa décision, la Cour a examiné en détail le nouveau dispositif interne mis en place par la loi de 2015 sur la propriété pour traiter les nombreuses requêtes en suspens concernant des décisions d'indemnisation non exécutées, datant de plusieurs décennies. La Commission de Venise avait évalué ce dispositif dans son mémoire *amicus curiae* sur la restitution de biens, qu'elle avait adopté pour la Cour constitutionnelle lors de sa session plénière d'octobre 2016⁶³. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu que le mécanisme mis en place par la loi de 2015 sur la propriété constituait un recours effectif que les requérants devaient utiliser même si leurs requêtes avaient été présentées avant l'entrée en vigueur de celle-ci. Elle a déclaré leurs requêtes irrecevables pour non-épuiement des recours internes, en raison de leur caractère prématuré ou du fait que les requérants n'étaient plus victimes d'une violation de leurs droits.

Dans sa décision en l'affaire *Privacy International et autres c. Royaume-Uni* (requête n° 46259/16), la Cour européenne des droits de l'homme a cité le Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité⁶⁴, rappelant son arrêt *Szabó et Vissy c. Hongrie*, n° 37138/14.

59. CDL-AD(2006)036rev.

60. CDL-AD(2014)013.

61. CDL-AD(2018)017.

62. CDL-AD(2019)014.

63. CDL-AD(2016)023.

64. CDL-AD(2007)016.

Le Code de bonne conduite en matière électorale a été mentionné dans la décision de la Cour concernant la requête n° 11398/18 *Artūras Galakvoščius c. Lituanie*. Dans sa décision sur la requête n° 75865/11 *Centre for democracy and the rule of law c. Ukraine*, la Cour a cité l'avis sur la situation constitutionnelle de l'Ukraine⁶⁵.

Dans sa décision concernant la requête n° 25240/20 *Alvina Gyulumyan et autres c. Arménie*, la Cour a largement fait référence aux documents suivants :

- ▶ l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements au Code judiciaire et à d'autres lois⁶⁶,
- ▶ l'avis sur trois questions juridiques liées à la révision de la Constitution et relatives au mandat des juges de la Cour constitutionnelle, adopté par la Commission de Venise le 19 juin 2020⁶⁷ ;
- ▶ le rapport de 2010 sur l'amendement constitutionnel.

Les textes suivants de la Commission ont été cités dans la décision concernant la requête n° 43447/19 *Joanna Reczkowicz c. Pologne (et deux autres requêtes)* :

- ▶ le rapport sur l'indépendance du système judiciaire,
- ▶ 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,
- ▶ l'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires, à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois⁶⁸.

Commissaire aux droits de l'homme

Les activités de la Commission de Venise et celles de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe se complètent : la Commission procède à des analyses approfondies en s'appuyant sur les compétences de ses membres, et la Commissaire analyse le contexte plus large et réagit avec promptitude et souplesse aux nouvelles menaces.

En 2020, la Commissaire aux droits de l'homme Dunja Mijatović a régulièrement fait référence aux documents de la Commission pour étayer ses appels à

l'action dans les États membres. Elle s'est associée aux critiques récurrentes formulées par la Commission de Venise et le GRECO sur les réformes du pouvoir judiciaire en **Hongrie** depuis 2011 et a souligné l'importance de maintenir l'indépendance de la justice tout en exhortant les autorités à mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise et du GRECO dans ce domaine⁶⁹. Elle a également invité instamment le Parlement hongrois à reporter le vote sur les projets de loi modifiant la Constitution et d'autres instruments législatifs, qui pourraient avoir des effets néfastes graves sur les droits de l'homme dans le pays, et a appelé à une « *consultation avec la Commission de Venise avant un réexamen minutieux des projets de loi pour veiller à ce que ceux-ci soient conformes aux droits de l'homme* ».

Également en 2020, la Commissaire s'est adressée aux autorités de **Saint-Marin** pour leur demander de s'abstenir de toute action compromettant l'indépendance de la justice et leur a recommandé « *d'avoit pleinement recours à l'assistance des organes spécialisés du Conseil de l'Europe comme la Commission de Venise, le Conseil consultatif de juges européens et le Groupe d'États contre la corruption (GRECO)* »⁷⁰.

Dans sa lettre aux autorités **polonaises** du 22 octobre 2020, la Commissaire a appelé à assurer la continuité, l'indépendance et l'efficacité de l'institution du médiateur, en citant les Principes de Venise⁷¹.

Dans sa déclaration sur la **Fédération de Russie**⁷² du 7 décembre 2020 critiquant notamment l'utilisation d'une étiquette stigmatisante comme celle d'« agent étranger », la Commissaire a évoqué des critiques similaires à celles exprimées par la Commission⁷³.

Réagissant à la dispersion controversée d'une manifestation à **Belgrade**, Mme Mijatović a rappelé les Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, publiées par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et le OSCE/BIDDH en 2019⁷⁴.

Par ailleurs, en 2020, le bureau de la Commissaire aux droits de l'homme a publié les rapports faisant

65. [CDL-AD\(2010\)044](#).

66. [CDL-AD\(2019\)024](#).

67. [CDL-AD\(2020\)016](#).

68. [CDL-PI\(2020\)002](#).

69. [La Commissaire appelle le Parlement hongrois à reporter le vote sur des projets de loi](#), 20 novembre 2020.

70. [Lettre de la Commissaire aux autorités de Saint-Marin](#), 8 septembre 2020.

71. [Lettre de la Commissaire aux droits de l'homme au ministre des Affaires étrangères de Pologne](#), 13 octobre 2020.

72. « La Commissaire aux droits de l'homme exhorte la Douma de la Fédération de Russie à s'abstenir d'adopter une législation violant les droits des ONG et des militants de la société civile », [Déclaration de la Commissaire du 07 décembre 2020](#).

73. Cf. [CDL-AD\(2014\)025](#) – Avis sur la loi fédérale no 121-fz relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales no 18-fz et no 147-fz et sur la loi fédérale no 190-fz portant amendement au Code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie.

74. « La Commissaire appelle à ce que des enquêtes effectives soient menées sur les cas de violence policière à Belgrade », [Déclaration du 8 juillet 2020](#).

suite aux visites de la Commissaire en [République de Moldova](#) (du 9 au 13 mars 2020), en [Bulgarie](#) (du 25 au 29 novembre 2019) et en [Turquie](#) (du 1^{er} au 5 juillet 2019), dans lesquels elle appelait les autorités à suivre les recommandations formulées par la Commission dans les avis correspondants.

Autres organes et services du Conseil de l'Europe

Direction Générale des Droits de l'homme et de l'État de droit (DGI)

Cinq avis ont été préparés conjointement par la Commission et la Direction générale I en 2020 :

- ▶ **République de Moldova** – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature⁷⁵ ;
- ▶ **République de Moldova** – Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi n° 947/1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature⁷⁶ ;
- ▶ **Pologne** – Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires, à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois⁷⁷ ;
- ▶ **Turquie** – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements de juillet 2020 à la loi sur la profession d'avocat de 1969⁷⁸ ;
- ▶ **Ukraine** – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements à la loi sur le statut des juges et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires (projet de loi n° 3711)⁷⁹.

Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI)

La Commission de Venise a participé à la deuxième et à la troisième réunion du Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI) (Strasbourg, 6-8 juillet et 15-17

décembre 2020). Lors de cette dernière réunion, un représentant de la Commission a présenté ses travaux sur un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux.

La Commission a également participé à une réunion du Groupe sur le développement des politiques (PDG) du CAHAI les 21-22 septembre 2020.

Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'environnement et la réforme des médias (MSI-REF)

La Commission de Venise a participé à la première réunion du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'environnement et la réforme des médias (MSI-REF) qui s'est tenue en ligne les 23 et 24 septembre 2020.

Ce comité d'experts préparera les documents suivants à l'attention des représentants des États membres du Conseil de l'Europe :

- ▶ projet de Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur les principes de gouvernance des médias et de la communication ;
- ▶ projet de recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales ;
- ▶ note d'orientation sur les exigences réglementaires/des politiques, compatibles avec la liberté d'expression et d'information.

Direction générale de la démocratie – DGII

Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG)

Groupe de travail sur la démocratie et la technologie (GT-DT)

Le groupe de travail est chargé de mener les travaux préparatoires de l'étude sur la transformation numérique et son impact sur la démocratie et la gouvernance, ainsi que de la recommandation/des lignes directrices sur les nouvelles technologies et leur utilisation dans les différentes étapes du processus électoral sous la forme d'une recommandation ou de lignes directrices du Comité des Ministres. La Commission a participé aux réunions du groupe de travail les 27-28 janvier et 22-23 octobre 2020. Deux membres de la Commission ont présenté le projet de Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, qui ont ensuite été adoptés par la Commission à sa session plénière de décembre 2020 (cf. chapitre IV).

Groupe de travail sur la responsabilité (GT-RE)

Ce groupe de travail du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance a pour mandat d'élaborer un projet de recommandation du Comité des Ministres sur la responsabilité démocratique des représentants élus

75. [CDL-AD\(2020\)001](#).

76. [CDL-AD\(2020\)015](#).

77. [CDL-AD\(2020\)017](#).

78. [CDL-AD\(2020\)029](#).

79. [CDL-AD\(2020\)022](#).

et des organes électifs aux niveaux local et régional en complément de la Recommandation CM/Rec(2019)3 sur le contrôle des actes des collectivités locales et de mettre à jour les travaux réalisés précédemment dans ce domaine. La Commission a participé à la réunion du groupe de travail les 13-14 février 2020, au cours de laquelle le rapport « sur la révocation des maires et des représentants élus locaux » a été présenté⁸⁰.

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

Un membre de la Commission a présenté le projet de Principes de la Commission sur les technologies numériques dans les processus électoraux au Groupe de travail sur la démocratie électronique (GT-ED) le 22 octobre 2020.

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)

Le Groupe de suivi du T-DO a mis en place en mai 2019 un 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). Ce dernier a achevé la rédaction des Principes généraux de procès équitable applicables aux procédures antidopage dans le sport (« les Principes ») en juin 2020. Le président du Conseil scientifique de la Commission de Venise M. Jan Erik Helgesen a participé aux travaux du groupe *ad hoc* en 2020.

Union européenne

En 2020, la coopération entre la Commission de Venise et l'Union européenne s'est encore développée malgré la pandémie et la réduction du nombre d'échanges de vues directs. Il est devenu pratique courante pour la Commission de Venise d'apporter une contribution aux initiatives en cours de l'UE visant à soutenir les réformes dans les États membres, candidats et voisins. L'Union européenne a systématiquement invité ces pays à suivre les recommandations de la Commission de Venise. La Commission de Venise a également été associée aux consultations avec les organes de l'UE sur des thèmes transnationaux concernant les politiques de l'UE. En 2020, elle a continué à bénéficier du soutien financier de l'UE pour la mise en œuvre de ses activités dans le cadre des programmes conjoints entre l'UE et le Conseil de l'Europe.

Les références à l'acquis et aux dispositions juridiques non contraignantes de la Commission de Venise sont devenues quasi-systématiques dans les documents correspondants de l'UE. En 2020, pour la première fois, le Parlement européen a sollicité un avis de la Commission de Venise. Le premier rapport annuel publié par la Commission européenne en 2020 sur la situation de l'État de droit cite la Commission de Venise comme partie prenante pour recenser les défis

à relever dans le domaine de l'État de droit et aider les États membres à trouver des solutions.

Conseil de l'Union européenne/Conseil européen

Dans les Conclusions du Conseil sur les priorités de l'UE pour la coopération avec le Conseil de l'Europe en 2020-2022, approuvées par le Conseil de l'Union européenne (Affaires étrangères) le 13 juillet 2020, il est dit que :

« 24. L'UE tire largement parti de l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), notamment dans le cadre de son action extérieure, où l'UE s'appuie sur le savoir-faire de la Commission de Venise pour contribuer à améliorer les normes constitutionnelles et la loi électorale. La Commission de Venise apporte également son concours aux processus de réforme de la justice et de la gouvernance ainsi qu'à d'autres processus de réforme, en particulier dans les pays candidats et candidats potentiels, ainsi que dans les pays relevant de la politique européenne de voisinage (PEV). L'UE cherche à renforcer la coopération avec la Commission de Venise et son secrétariat, par exemple en encourageant les réformes électorales sur la base des recommandations formulées dans le contexte de MOE menées par l'UE dans des régions telles que l'Amérique latine et l'Afrique du Nord »⁸¹.

Le 27 mars 2020, le Haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité/vice-président de la Commission (HR/VP) M. Josep Borrell, au nom du Conseil de l'UE, a exhorté les autorités de la **Fédération de Russie** à revoir la législation en vigueur sur les « organisations indésirables » pour la rendre conforme aux avis pertinents de la Commission de Venise⁸².

Le 28 janvier 2020, dans le communiqué de presse commun publié à l'issue de la 6^e réunion du Conseil d'association UE-Ukraine, le Conseil de l'UE a encouragé l'Ukraine à mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise relatives à la loi sur la langue officielle⁸³.

Parlement européen

La coopération entre la Commission de Venise et les différentes commissions du Parlement s'est encore intensifiée en 2020.

81. [Conclusions du Conseil sur les priorités de l'UE pour la coopération avec le Conseil de l'Europe 2020-2022.](#)
82. [Russie: Déclaration du haut représentant au nom de l'UE concernant l'inscription du Fonds européen pour la démocratie sur la liste des « organisations indésirables ».](#)
83. [Communiqué de presse commun publié à l'issue de la 6^e réunion du Conseil d'association UE-Ukraine.](#)

80. [CDL-AD\(2019\)011rev.](#)



Parlement européen - Réunion en ligne interparlementaire de la Commission sur le « Premier rapport annuel sur l'état de droit de la Commission et le rôle des parlements nationaux », 10 novembre 2020

Première demande d'avis du Parlement européen

Le 1^{er} juillet 2020, le président du Parlement européen, M. David Sassoli, a demandé un rapport à la Commission de Venise sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux. Il s'agissait de la première requête du Parlement européen à la Commission de Venise. La demande faisait suite au soutien apporté par la Conférence des présidents du Parlement européen à la proposition de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) de demander à la Commission de Venise un rapport comparatif sur les mesures prises dans les États membres de l'UE durant la crise de la covid-19 et de recenser les bonnes et mauvaises pratiques (cf. chapitre II).

Le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, a participé à une réunion en ligne entre la Commission interparlementaire et les parlements nationaux sur le premier rapport annuel de la Commission sur l'État de droit et le rôle des parlements nationaux, organisée par le Parlement européen le 10 novembre 2020. Il y a présenté le rapport intérimaire sur les mesures prises par les États membres de l'Union européenne à la suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux, qui avait été adopté par la Commission de Venise à sa session plénière d'octobre 2020.

Mention de textes de la Commission de Venise

Le Parlement européen fait référence à la Liste des critères de l'État de droit de la Commission dans sa Résolution du 7 octobre 2020 sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux⁸⁴.

Le 15 octobre 2020, la Commission LIBE du Parlement européen a tenu un échange de vues sur l'**impact des mesures prises contre la covid-19 sur la démocratie, les droits fondamentaux et l'État de droit**.

Le projet de résolution fait largement référence aux normes du Conseil de l'Europe et notamment aux textes de la Commission de Venise, parmi lesquels : la compilation des avis et rapports de la Commission de Venise sur les États d'urgence, le rapport « Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'État d'urgence : Réflexions », l'Observatoire des situations d'État d'urgence dans les États membres de la Commission de Venise, le rapport de 2011 sur l'État de droit et la Liste des critères de l'État de droit de 2016.

Le 10 septembre 2020, la Commission LIBE du Parlement européen a organisé une audition de la vice-présidente de la Commission Mme V. Jourová sur la situation du mécanisme de coopération et de vérification ; il a notamment été question de la mise en œuvre des recommandations récentes de la Commission de Venise par la **Bulgarie**. L'avis de 2019 sur la **Bulgarie** (relatif au projet d'amendements à la Constitution) y a également été examiné en présence des autorités et a abouti à la présentation par ces dernières de la demande d'avis de 2020 sur le projet de constitution. Le 8 octobre 2020, le Parlement européen a adopté la Résolution sur l'État de droit et les droits fondamentaux en **Bulgarie**⁸⁵, qui contient de nombreuses références aux avis de la Commission concernant le projet de réforme constitutionnelle, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la législation électorale en Bulgarie.

Le rapport intérimaire sur la proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de **Pologne**, de l'État de droit⁸⁶, déposé par la Commission du Parlement européen sur les libertés civiles, la justice

84. [2020/2072\(INI\)](#).

85. [2020/2793\(RSP\)](#).

86. [A9-0138/2020](#).

et les affaires intérieures (Commission LIBE) le 20 juillet 2020, contient de nombreuses références à l'Avis conjoint urgent du 16 janvier 2020 et au Code de bonne conduite en matière électorale, au rapport « Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'État d'urgence: Réflexions » et à d'autres avis concernant la Pologne. Dans un débat sur l'État de droit et la situation des personnes LGBTI en Pologne le 14 septembre 2020, le Parlement européen a cité le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise ainsi que son avis conjoint urgent du 16 janvier 2020 sur le pouvoir judiciaire et son avis sur la loi relative au ministère public.

En 2020, le Parlement européen a également adopté d'autres textes dans lesquels il fait référence aux travaux de la Commission de Venise :

- ▶ Résolution du 20 octobre 2020 sur la mise en œuvre de l'Accord d'association de l'UE avec la **Moldavie** (2019/2201(INI));
- ▶ Résolution du 25 novembre 2020 sur les conséquences de l'épidémie de **covid-19** sur la politique étrangère (2020/2111(INI));
- ▶ Rapport sur le bilan des élections européennes, 6 novembre 2020⁸⁷

Échanges de vues

Le président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, s'est adressé à la délégation du Parlement européen à la Commission parlementaire mixte UE-Turquie à sa réunion en ligne le 17 décembre 2020 sur le thème « État de droit, pouvoir judiciaire et droits fondamentaux en Turquie ». Il a tenu un échange de vues avec la délégation de l'UE sur les récents avis publiés par la Commission de Venise sur la Turquie.

Commission européenne

Les références à l'acquis et aux travaux de la Commission de Venise sont devenues quasi-systématiques dans les documents pertinents de la Commission européenne. Les services de la Commission européenne s'appuient sur la contribution concrète, indéfectible et constructive de la Commission de Venise à l'évaluation de réformes complexes dans les pays membres, candidats et candidats potentiels. Le suivi entrepris par la Commission européenne dans le cadre du Mécanisme européen de protection de l'État de droit tient compte de l'expertise de la Commission de Venise dans ce domaine et notamment de sa Liste des critères de l'État de droit, qui est utile pour déceler les risques et faiblesses spécifiques dans les États membres. Les avis de la Commission ont été essentiels dans les procédures relatives à l'État de droit déclenchées

87. [A9-0211/2020](#).

par l'UE contre la Pologne et la Hongrie en vertu de l'article 7 du TFUE.

En 2020, des représentants du Service européen pour l'action extérieure et de l'équipe PESC et relations extérieures du service juridique ont participé aux réunions du Conseil des élections démocratiques et aux sessions plénières d'octobre et décembre 2020 tenues en ligne.

Rapport 2020 sur la situation de l'État de droit dans l'Union européenne

Le 30 septembre 2020, la Commission européenne a publié le premier rapport sur l'État de droit à l'échelle de l'UE⁸⁸. Ce rapport s'inscrit dans un nouveau cycle annuel sur l'État de droit, le Mécanisme de protection de l'État de droit. Il cite la Commission de Venise en tant que partie prenante importante pouvant recenser les défis dans le domaine de l'État de droit et aider les États membres à trouver des solutions.

Le rapport contient des références au rapport de 2020 de la Commission de Venise « Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'État d'urgence – réflexions »⁸⁹ et à sa Liste des critères de l'État de droit. Il évoque également la demande d'avis du Parlement européen sur les mesures prises par les États membres et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux⁹⁰. Enfin, il cite les avis de la Commission de Venise sur la Bulgarie, Malte et la Pologne.

Avant la publication du rapport, au webinaire sur le thème « l'importance de sauvegarder l'État de droit pour l'avenir de l'Europe » organisé par le CEPS (Centre for European Policy Studies) le 8 avril 2020, le Commissaire européen à la Justice M. Didier Reynders a cité la Commission de Venise comme source pertinente pour le premier rapport annuel sur l'État de droit dans l'UE.

Autres mentions de travaux de la Commission de Venise

Le 4 septembre 2020, la délégation de l'UE au Conseil de l'Europe a organisé un événement public en ligne pour le lancement des nouvelles priorités de l'UE pour la coopération avec le Conseil de l'Europe 2020-2022, qui a enregistré une forte participation. Dans son allocution d'ouverture, l'ambassadrice de l'UE au Conseil de l'Europe, Mme Meglena Kuneva, a affirmé que :

88. [Rapport sur l'État de droit 2020: la situation de l'État de droit dans l'Union européenne](#), Bruxelles, 30.09.2020, COM(2020) 580 final.

89. [CDL-PI\(2020\)005rev](#).

90. Cf. chapitre II: Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux, [CDL-AD\(2020\)018](#).

« la Commission européenne s'appuie sur l'expertise du Conseil de l'Europe, notamment par l'intermédiaire de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Commission de Venise, du GRECO, du Commissaire aux droits de l'homme et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) ».

Dans son document de travail sur la République d'**Albanie**⁹¹, la Commission a rappelé que « la majorité au pouvoir s'est publiquement engagée à suivre les orientations de la Commission de Venise » concernant la législation relative au droit de propriété⁹² et la liberté d'expression⁹³ et a renvoyé aux avis sur la nomination des juges à la Cour constitutionnelle⁹⁴ et sur l'étendue du pouvoir présidentiel de fixation de la date des élections⁹⁵.

Dans leur déclaration commune sur la tenue des élections locales à Mostar le 21 décembre 2020, le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR/VP), M. Josep Borrell et le Commissaire au voisinage et à l'élargissement M. Olivér Várhelyi, ont appelé les autorités de la **Bosnie-Herzégovine** à mettre en œuvre notamment les recommandations pertinentes de la Commission de Venise, à assurer la transparence du financement des partis politiques et à commencer à s'attaquer à la jurisprudence Sejdić-Finci de la Cour européenne des droits de l'homme⁹⁶.

Le 29 septembre 2020, le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR/VP), M. Josep Borrell a rencontré le Premier ministre de la **Géorgie**, M. Giorgi Gakharia, à Bruxelles et a appelé la Géorgie à tenir compte des recommandations de la Commission de Venise concernant le processus de sélection des juges de la Cour suprême⁹⁷.

Au débat plénier du Parlement européen sur l'État de droit à Malte le 17 décembre 2020, la vice-présidente de la Commission européenne, Mme Věra Jourová⁹⁸, a vivement encouragé Malte à consulter dûment la Commission de Venise et à respecter pleinement les recommandations formulées dans son avis de décembre 2018.

91. SWD(2020) 354 final.

92. Albanie – Avis sur le projet de loi relatif à l'achèvement des processus de transition en matière de propriété, CDL-AD(2019)023.

93. Albanie – Avis sur la loi no 97/2013 sur les services de médias audiovisuels avec projet de modification CDL-AD(2020)013.

94. Albanie – Avis sur la nomination des juges à la Cour constitutionnelle, CDL-AD(2020)010.

95. Albanie – Avis sur le pouvoir présidentiel de fixation de la date des élections CDL-AD(2019)019.

96. Cf. Mémoire amicus curiae de la Commission de Venise dans les affaires Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine (requêtes no 27996/06 et 34836/06) en instance devant la Cour européenne des droits de l'homme, CDL-AD(2008)027.

97. Réunion entre le Haut représentant/vice-président Josep Borrell et le Premier ministre Giorgi Gakharia, Bruxelles, 30 septembre 2020; voir aussi Géorgie: Déclaration du président de la Cour sur le processus de sélection des juges de la Cour suprême – 5 octobre 2020.

98. Discours de la vice-présidente Jourová sur l'État de droit à Malte au débat plénier du Parlement européen, 17 décembre 2020.

Le 23 septembre 2020, l'Union européenne et la République de **Moldova** ont tenu par visioconférence la 11^e session de leur Dialogue annuel sur les droits de l'homme⁹⁹. À cette occasion, l'UE a demandé à la Moldavie « de donner pleinement suite aux recommandations en suspens de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH et d'adopter sans plus tarder les modifications correspondantes de la législation électorale à l'issue d'un processus consultatif n'excluant personne ».

Dans son rapport de 2020 sur la **Macédoine du Nord**¹⁰⁰, la Commission a fait référence aux recommandations formulées par la Commission de Venise dans ses avis sur le pouvoir judiciaire, les élections et la protection des minorités.

Dans sa déclaration du 27 mars 2020 au nom de l'UE concernant l'inscription du Fonds européen pour la démocratie sur la liste des « organisations indésirables »¹⁰¹ en Fédération de Russie, le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, M. Josep Borrell, a exhorté les autorités russes à « revoir la législation actuelle afin de la rendre conforme aux engagements que la Fédération a pris dans le cadre du droit européen et international relatif aux droits de l'homme, ainsi qu'aux avis pertinents de la Commission de Venise ».

Le rapport 2020 sur la mise en œuvre de l'Accord d'association UE-Ukraine¹⁰² contient des références aux avis de 2019 et 2020 sur l'Ukraine, concernant la législation sur le pouvoir judiciaire et sur l'éducation.

La Commission européenne a réagi publiquement à d'autres avis de la Commission de Venise adoptés récemment, concernant la Moldova, la Russie et la Turquie. En voici quelques exemples :

- ▶ République de **Moldova**: Déclaration sur les prochaines élections présidentielles – 30 septembre 2020
- ▶ **Russie**: Déclaration sur la consultation nationale sur les amendements constitutionnels – 2 juillet 2020
- ▶ **Turquie**: Déclaration sur l'évolution récente de la démocratie locale – 18 mai 2020

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

Grâce à de généreuses contributions de l'Union européenne, la Commission a pu intensifier ses activités en Asie centrale dans le cadre du Programme conjoint pour le Partenariat oriental et poursuivre ses activités dans le voisinage méridional dans le cadre

99. Dialogue UE-Moldova sur les droits de l'homme, Bruxelles, 23 septembre 2020.

100. SWD(2020) 351 final.

101. Russie: Déclaration du Haut représentant au nom de l'UE, 27 mars 2020.

102. Rapport 2020 sur la mise en œuvre de l'Accord d'association UE-Ukraine, 1^{er} décembre 2020.

du programme Sud IV. L'UE soutient également des activités spécifiques de la Commission de Venise en Amérique latine.

La Commission de Venise a poursuivi en 2020 sa coopération avec plusieurs pays dans le cadre des projets conjoints suivants :

- ▶ « Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme dans le sud de la Méditerranée » (volet du programme Sud IV) ;
- ▶ « Promouvoir un fonctionnement efficace des institutions de l'État et de l'administration publique en Asie centrale » ;
- ▶ « Appui aux réformes de la législation et de la pratique électorales et des instruments et mécanismes régionaux en matière de droits de l'homme dans les pays d'Amérique latine, d'Asie centrale et en Mongolie ».

**« Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme dans le sud de la Méditerranée »
(volet du programme Sud IV)**

Lancé en 2012 et reconduit en 2015, 2017 et 2019, le programme Sud est une initiative stratégique de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe destinée à soutenir les réformes démocratiques dans les pays du sud de la Méditerranée en réponse à la demande des partenaires de la région. Au moyen d'activités allant du conseil législatif au renforcement des capacités institutionnelles par des réseaux et des échanges entre pairs, le Programme Sud vise notamment à soutenir la mise en place de nouveaux cadres constitutionnels et législatifs et de structures de gouvernance démocratique dans les pays de la région et à contribuer à la création d'un espace juridique commun entre l'Europe et les pays du sud de la Méditerranée.

En 2020, la Commission de Venise a coopéré activement avec les 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, d'Égypte, 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 à se référer aux normes internationales et à les utiliser.

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

« Promouvoir un fonctionnement efficace des institutions de l'État et de l'administration publique en Asie centrale »

Ce projet est mis en œuvre par la Commission de Venise dans le cadre du programme conjoint UE/Conseil de l'Europe sur l'État de droit en Asie centrale, qui vise à renforcer les droits de l'homme, l'État de

droit et la démocratie dans les pays partenaires d'Asie centrale conformément aux normes européennes et aux autres normes internationales, en offrant une assistance aux processus de réforme suivant une approche axée sur la demande. Ce programme est ouvert à tous les pays d'Asie centrale qui souhaitent bénéficier de l'expertise du Conseil de l'Europe et remplissent les conditions de coopération.

En 2020, les activités de projet ont été mises en œuvre avec succès dans le contexte d'une crise sanitaire sans précédent. Comme mesure d'atténuation, les contacts avec les autorités nationales se sont poursuivis par des échanges de courrier électronique et des activités en ligne ; certaines activités ont été reportées à 2021.

Le 27 août 2020, le président de la Commission de Venise a présenté une allocution d'ouverture au 4^e Congrès de l'Association des Cours constitutionnelles et institutions équivalentes d'Asie (AACC) qui a été organisé en ligne. Le Kazakhstan a assuré la présidence de l'Association en 2020.

À l'issue d'échanges avec le Haut Conseil judiciaire du Kazakhstan, son président M. Donakov a invité la Commission de Venise à participer à une table ronde sur la question de la nomination des juges des tribunaux administratifs. La table ronde internationale sur le thème « Technologies modernes du numérique et des ressources humaines modernes dans les processus de sélection, d'évaluation et de promotion des juges » a eu lieu le 25 novembre 2020.

En septembre 2020, le président de la Commission de Venise a enregistré un message vidéo sur la coopération entre la Commission et l'Ouzbékistan depuis 2011 et a présenté les possibilités de coopération dans le cadre du programme sur l'État de droit en Asie centrale. La vidéo a été diffusée sur les chaînes de télévision nationales.

La Commission de Venise suit étroitement l'évolution rapide de la situation politique dans le pays. À la suite du report des élections législatives de 2020 en République kirghize, motivé par une réforme constitutionnelle, la Commission a reçu une demande urgente de mémoire *amicus curiae* sur cette question de la part de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Kirghizistan.

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

« Appui aux réformes de la législation et de la pratique électorales et des instruments et mécanismes régionaux en matière de droits de l'homme dans les pays d'Amérique latine, d'Asie centrale et en Mongolie »

Le projet a débuté en mai 2019 grâce au financement apporté par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Il vise de manière générale à 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 les mécanismes de droits de l'homme conformément aux normes européennes et internationales applicables.

En 2020, le projet a permis la préparation de l'avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur les projets de loi relatifs aux sanctions applicables en cas de violation de la législation électorale au Kirghizistan, qui a été adopté à la 122^e session plénière de la Commission le 20 mars 2020. L'avis conjoint a fait remarquer que dans certains cas, les amendements révisés au Code pénal, au Code sur les infractions mineures, au Code sur les infractions et au Code de procédure administrative concernant les infractions électorales étaient redondants ou n'offraient pas la sécurité juridique voulue.

À la suite des échanges avec l'Institut électoral national du Mexique (INE), deux experts et deux représentants de la Commission de Venise ont participé à la visioconférence «Présentation des rapports de la Commission de Venise: covid-19. États d'urgence et valeurs démocratiques. Nouvelle contribution au débat» tenue en ligne le 30 octobre 2020. Durant la conférence, le travail et les rapports de la Commission de Venise sur les situations d'urgence et l'État de droit pendant la pandémie de covid-19 ont été présentés à une large audience sur Internet et examinés par les représentants de plusieurs pays d'Amérique latine.

Le projet a permis la participation de représentants des commissions électorales du Kazakhstan et du Kirghizistan à la 17^e conférence européenne des administrations électorales qui s'est tenue à Strasbourg le 12 novembre 2020. L'activité a dû être adaptée à une participation par visioconférence en raison des restrictions de déplacement liées à la covid-19.

Autres activités

Groupe de travail sur les technologies de l'information et de la communication électorale (e-ICT)

Les possibilités et les risques liés à l'utilisation et à l'introduction de nouvelles technologies de l'information et de la communication électorale (e-ICT) ont bénéficié d'une attention considérable ces dernières années. Cet intérêt s'est encore accru avec les défis posés par la pandémie de covid-19 et la recherche en cours de solutions technologiques à certaines difficultés liées à la conduite d'élections dans un contexte de distanciation physique et de confinement. La Commission de Venise a coopéré avec le Service Européen pour l'Action Extérieure (EEAS) et les organisations ayant souscrit à la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections par la participation aux groupes de travail sur les technologies électorales

et l'observation de campagnes en ligne le 20 mai, le 22 juillet et le 30 septembre 2020.

Instrument d'assistance technique et d'échange d'informations

La Commission de Venise a participé à un atelier UE TAIEX (instrument d'assistance technique et d'échange d'informations de la Commission européenne) sur le financement des partis politiques organisé par la Commission européenne en coopération avec la Commission électorale de Bosnie-Herzégovine le 27 janvier 2020 à Sarajevo. La Commission de Venise a présenté son acquis dans ce domaine.

Cour de justice européenne

L'avis de 2017 de la Commission sur le projet de loi de la Hongrie sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger a été confirmé par la Grande Chambre de la Cour de justice européenne dans l'arrêt Commission c. Hongrie (transparence associative, C-78/18) rendu le 18 juin 2020¹⁰³.

Dans cette affaire, la Grande Chambre de la Cour européenne de justice a considéré qu'en imposant des obligations d'enregistrement, de déclaration et de publicité à certaines catégories d'organisations de la société civile bénéficiant directement ou indirectement d'une aide étrangère dépassant un certain seuil et en prévoyant la possibilité d'appliquer des sanctions aux organisations qui ne respectent pas ces obligations, la Hongrie avait introduit des restrictions discriminatoires et injustifiées tant à l'égard de ces organisations que des personnes qui leur apportent une telle aide.

La Cour a considéré que les transactions couvertes par la Loi sur la transparence étaient comprises dans la notion de «mouvements de capitaux» au sens de l'article 63(1) du TFUE et que la loi en question constituait une mesure restrictive de nature discriminatoire. Elle a également considéré que les mesures établies dans la loi étaient de nature à créer un climat de méfiance à l'égard des associations et fondations recevant de l'aide de l'étranger. La divulgation publique d'informations relatives aux personnes établies dans d'autres États membres ou des pays tiers, qui apportent des aides financières à ces associations, peut également dissuader ces dernières de fournir de telles aides et constitue une ingérence dans leur droit au respect de la vie privée et familiale.

S'agissant du but de prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la Cour a dit que la Hongrie n'avait présenté aucun argument de nature à établir, de façon concrète, l'existence d'une telle menace. Au contraire, la loi sur la transparence se

103. Cf. Conclusions de l'Avocat général M. Campos Sánchez-Bordona présentées le 14 janvier 2020, [ECLI:EU:C:2020:1](#).

fonde sur une présomption de principe selon laquelle toute aide financière provenant de l'étranger apportée à des organisations de la société civile est intrinsèquement suspecte. Les mesures prévues par la loi sur la transparence limitent le droit à la liberté d'association, en ce qu'elles rendent significativement plus difficiles l'action et le fonctionnement des associations et des fondations qui y sont soumises.

La Cour a observé que les dispositions de la loi sur la transparence ne pouvaient se justifier par aucun des objectifs d'intérêt général invoqués par la Hongrie¹⁰⁴.

L'avis de 2017 de la Commission sur les amendements à la loi sur l'enseignement supérieur de la Hongrie a été confirmé sur le fond (sans le citer) par la CJE dans son arrêt *Commission c. Hongrie* (affaire C-66/18) du 6 octobre 2020¹⁰⁵. À la suite d'un recours introduit par la Commission européenne, la Cour de justice a conclu que la législation ne respectait pas l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC et qu'elle était incompatible avec les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'UE sur la liberté académique, la liberté de créer des établissements d'enseignement supérieur et la liberté d'entreprise, et contraire à la législation de l'UE sur la libre circulation des services et la liberté d'établissement. D'après la Cour, la législation contestée compromettrait le fonctionnement normal des universités étrangères et la liberté académique.

Par ailleurs, l'arrêt de la Cour (Grande Chambre) du 16 juillet 2020 « *Data Protection Commissioner c. Facebook Ireland Limited, Maximilian Schrems* » (affaire C-311/18)¹⁰⁶ a mentionné le rapport de 2015 de la Commission de Venise sur le contrôle démocratique des agences de collecte de renseignements d'origine électromagnétique¹⁰⁷.

2.5. Comité européen des régions

Dans son avis « Renforcement de l'État de droit au sein de l'Union – plan d'action » (février 2020)¹⁰⁸, le Comité européen des régions a exprimé son soutien à la proposition de la Commission européenne de créer un système de suivi annuel concernant tous les États membres, en soulignant l'importance de disposer de paramètres objectifs et transparents pour assurer un suivi approprié. Le Comité a cité la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise en tant

104. [Texte de l'arrêt de la Cour.](#)

105. Commission c. Hongrie (affaire C-66/18) – arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 6 octobre 2020 – [Communiqué de presse.](#)

106. Cf. Conclusions de l'Avocat général M. Saugmandsgaard Øe présentées le 19 décembre 2019, [ECLI:EU:C:2019:1145.](#)

107. CDL-AD(2015)011.

108. Cf. « Suites données par la Commission européenne aux avis du Comité européen des régions – session plénière de février 2020 – 90e rapport, [Réf. Ares\(2020\)3005555](#) – 10 juin 2020.

que source majeure de ces paramètres, aux côtés de la jurisprudence de la Cour de justice, des systèmes utilisés dans le cadre du tableau de bord de la justice dans l'UE et plus généralement, de l'expérience acquise par les organes du Conseil de l'Europe.

OSCE

En 2020, la Commission a continué à coopérer avec l'OSCE dans le domaine des élections, des partis politiques et de la protection des droits fondamentaux.

OSCE/BIDDH

La Commission se félicite de sa coopération de longue date avec l'OSCE/BIDDH. Le rapprochement a commencé dans le domaine électoral au début des années 1990, à la création du BIDDH. Leur but principal était et reste de faire échec aux tentatives d'élection du for le plus accommodant, mais aussi de parler d'une même voix. Les BIDDH et la Commission de Venise mettent en commun leurs compétences pour préparer des avis conjoints sur des questions électorales depuis 2002, et depuis 2005 sur d'autres questions également, comme la liberté de réunion pacifique et d'association, la réglementation des partis politiques et la liberté de religion.

Comme à l'accoutumée, des représentants de l'OSCE/BIDDH ont participé aux sessions plénières de la Commission en 2020.

Élections, référendums et partis politiques

En 2020, des représentants de l'OSCE/BIDDH ont participé aux réunions du Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise, tenues en ligne.

Documents conjoints

En 2020, la Commission et l'OSCE/BIDDH ont préparé ensemble les avis suivants dans le domaine des élections :

- ▶ **Albanie** – Avis conjoint sur les amendements à la Constitution du 30 juillet 2020 et au Code électoral du 5 octobre 2020 – [CDL-AD\(2020\)036](#) ;
- ▶ **Arménie** – Avis conjoint sur les projets d'amendements à la législation relative aux partis politiques – [CDL-AD\(2020\)004](#) ;
- ▶ **République de Moldova** – Avis conjoint urgent sur le projet de loi n° 263 modifiant le Code électoral, le Code des contraventions et le Code des services de médias audiovisuels – [CDL-AD\(2020\)027](#) ;
- ▶ **Monténégro** – Avis conjoint urgent concernant le projet de loi sur l'élection des députés du parlement et des conseillers locaux – [CDL-AD\(2020\)026](#).



La Présidente du CCJE, M^{me} Nina Betetto, la Secrétaire adjointe de la Commission de Venise, M^{me} Simona Granata-Menghini, et le membre irlandais de la Commission, M. Richard Barrett, à la réunion de haut niveau du Réseau mondial pour l'intégrité judiciaire des Nations Unies, au Qatar.

En décembre 2020, la Commission de Venise a adopté la 2^e édition des Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la **réglementation des partis politiques** (cf. chapitre IV).

Participation à des manifestations

Le 27 avril 2020, une visioconférence a eu lieu entre des représentants de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise d'une part, et une délégation de l'Assemblée nationale d'Arménie de l'autre, sur la mise en œuvre de l'avis conjoint de 2020 de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les projets d'amendements à la législation relative aux partis politiques¹⁰⁹.

Des représentants de l'OSCE/BIDDH ont participé à la 17^e Conférence européenne des administrations électorales sur le thème « droit électoral et administration des élections en Europe – défis récurrents et meilleures pratiques » organisée en ligne par la Commission les 12-13 novembre 2020 (cf. chapitre IV).

Protection des droits fondamentaux

En 2020, un avis de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi « sur la liberté de conscience et les organisations religieuses » de l'**Ouzbékistan**¹¹⁰ a été préparé conjointement par les deux organisations. Pour de plus amples informations à ce sujet, se reporter au chapitre II.

Le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales a organisé avec l'Assemblée parlementaire

de l'OSCE et le président du Parlement de la **Moldova** un dialogue à haut niveau sur les questions liées à l'autonomie de la Gagaouzie, le 29 septembre 2020. Le président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, s'est adressé aux participants à la réunion, rappelant les avis de la Commission sur la Gagaouzie, région de la République de Moldova¹¹¹.

Nations Unies

La coopération avec les Nations Unies s'est intensifiée en 2020.

Assemblée générale des Nations Unies

Le 16 décembre 2020, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution A/RES/75/186 sur « Le rôle des institutions des ombudsmans et des médiateurs dans la promotion et la protection des droits humains, de la bonne gouvernance et de l'État de droit »¹¹². La résolution souscrit pleinement aux principes élaborés par la Commission de Venise sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur – les « principes de Venise »¹¹³ et en fait la nouvelle norme pour les institutions du médiateur au niveau mondial. Tout au long de l'année 2020, la Commission de Venise a participé à l'élaboration du texte de cette résolution.

109. [CDL-AD\(2020\)004](#).

110. [CDL-AD\(2020\)002](#).

111. [CDL-AD\(2007\)033](#), [CDL-AD\(2002\)020](#), [CDL\(1998\)075](#), [CDL\(1998\)041](#).

112. [Texte de la Résolution des Nations Unies](#).

113. [Texte des Principes de Venise](#).

Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction

L'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi « sur la liberté de conscience et les organisations religieuses » de l'Ouzbékistan¹¹⁴ a été préparé en concertation avec le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, M. Ahmed Shaheed.

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 demandés par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) en prévision des sessions régulières de l'Examen périodique universel (EPU). En 2020, des informations sur les avis de la Commission concernant la Géorgie et la Lettonie ont ainsi été fournies pour la session 37-38 de l'EPU.

Des représentants de la Commission de Venise ont participé à une visioconférence sur les projets d'amendements à la législation sur les organisations non commerciales (ONC) organisée par la délégation en République kirghize et le Bureau régional pour l'Asie centrale du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, à Bichkek le 30 avril 2020. Des représentants des autorités, des ONC et des experts nationaux et internationaux ont tenu des échanges de vues sur les propositions de modification de la législation nationale et d'introduction de nouvelles règles applicables aux ONC en matière d'établissement de rapports.

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

Dans sa communication sur la Turquie du 14 septembre 2020, le rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, M. Diego García-Sayáni¹¹⁵, a cité les avis de la Commission sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017¹¹⁶ et sur le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs de Turquie¹¹⁷, ainsi que le rapport sur les nominations judiciaires¹¹⁸.

Faisant suite à la demande du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et

des avocats qui sollicitait une contribution pour son prochain rapport concernant l'impact de la pandémie de covid-19 sur l'administration de la justice, la Commission de Venise a présenté une communication exposant en détail son travail dans le cadre de l'Observatoire des situations d'urgence et donnant des informations sur le rapport intérimaire relatif aux mesures prises dans les États membres de l'UE par suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux, adopté en octobre 2020.

Réseau mondial pour l'intégrité de la justice

Lancé en avril 2018 à Vienne, le Réseau mondial pour l'intégrité de la justice est l'un des principaux résultats des initiatives du Programme mondial de l'ONUDC pour la mise en œuvre de la déclaration de Doha, qui vise à aider les États membres à mettre en œuvre les secteurs clés de cette déclaration, adoptée au 13^e Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale en 2015.

La secrétaire adjointe de la Commission de Venise, Mme Simona Granata-Menghini, a participé à la 2^e réunion à haut niveau du Réseau mondial de l'ONU pour l'intégrité de la justice sur le thème « Passé, présent, futur ». Cet événement a été organisé avec l'assistance de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et de la Cour constitutionnelle du Qatar les 25-27 février 2020 à Doha, Qatar.

Partenariat des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées

La Commission a participé à un événement en ligne sur « Faire progresser la participation des personnes ayant des handicaps intellectuels ou psychosociaux à la vie politique et publique », qui était un événement parallèle de la COSP13, la Convention des Nations Unies sur les droits sociaux et politiques, organisé en ligne par le Partenariat des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées le 1^{er} décembre 2020. (Cf. chapitre IV).

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

La Commission de Venise, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Commission électorale nationale indépendante de Mauritanie ont coorganisé la 4^e Assemblée générale des administrations électorales des pays arabes, qui a eu lieu à Nouakchott, (Mauritanie) du 4 au 6 mars 2020 et a été suivie d'une conférence internationale sur le rôle des médias dans les élections. Par ailleurs, le 20 mai 2020, des représentants de la Commission de Venise ont participé à une réunion organisée par l'Organisation

114. [CDL-AD\(2020\)002](#).

115. [OL TUR 15/2020](#).

116. [CDL-AD\(2017\)005](#).

117. [CDL-AD\(2010\)042](#).

118. [CDL-AD\(2007\)028](#).

des administrations électorales des pays arabes, qui portait sur l'impact de la pandémie de covid-19 sur le processus électoral. (cf. chapitre V)

Coopération avec d'autres organisations internationales

Associations de cours constitutionnelles

La Commission a coopéré en 2020 avec les organisations internationales suivantes, œuvrant dans le domaine de la justice constitutionnelle :

- ▶ Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes de l'Asie (AACC) ;
- ▶ Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF) ;
- ▶ Association de justice constitutionnelle des pays des régions de la Baltique et de la mer Noire (BBCJ) ;
- ▶ Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie (CCCOCND)/Association eurasienne des organes de contrôle de constitutionnalité (EACRB) ;
- ▶ Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CCJA) ;
- ▶ Conférence des cours constitutionnelles européennes (CECC) ;
- ▶ Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle (CIJC) ;
- ▶ Conférence des juridictions constitutionnelles des pays de langue portugaise (CJCLP) ;
- ▶ Forum des juges en chef 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.

Administrations électorales des pays arabes

L'Organisation des administrations électorales des pays arabes, avec l'assistance du Projet de soutien électoral régional du Programme de développement des Nations Unies (PDNU), la Commission électorale nationale indépendante de Mauritanie et la Commission de Venise, a organisé la 4^e Assemblée Générale des administrations électorales des pays arabes et la conférence internationale sur le rôle des médias dans les élections, à Nouakchott (Mauritanie) du 4 au 6 mars 2020. La conférence a donné aux administrations électorales des pays arabes l'occasion d'échanger sur les principes et normes internationaux dans le domaine de la couverture médiatique des élections et de recenser les principales difficultés

auxquelles elles-mêmes et d'autres autorités chargées de l'organisation des élections sont confrontées.

Le 20 mai 2020, des représentants de la Commission de Venise ont participé à une réunion organisée par l'Organisation des administrations électorales des pays arabes, qui portait sur l'impact de la pandémie de covid-19 sur le processus électoral (cf. chapitre V).

Association des administrateurs d'élections européens (ACEEEO)

La Commission a participé à la 29^e Conférence annuelle de l'ACEEEO sur le thème « Élections et communications, le rôle des administrations électorales dans la conduite et la facilitation d'une communication efficace¹¹⁹ » organisée en ligne par la Commission électorale centrale de Géorgie le 10 septembre 2020. Un membre de la Commission y a communiqué des informations sur les travaux de la Commission de Venise concernant les technologies numériques et les élections.

Commission internationale de juristes (ICJ)

L'Institut des droits de l'homme de l'Association internationale du Barreau (IBAHRI), la Commission internationale de juristes (ICJ) et le Centre pour les droits civils et politiques (centre CCPR) ont examiné dans leur avis d'expert conjoint la conformité du projet de loi « sur la procédure d'organisation et de tenue de rassemblements pacifiques en République du **Kazakhstan** », à l'examen devant le Sénat du Kazakhstan, avec les obligations internationales du Kazakhstan en matière de droits de l'homme. Dans ce document, l'ICJ a cité les Lignes directrices conjointes de la Commission sur la liberté de réunion pacifique et a invité les autorités du Kazakhstan à demander des orientations à la Commission de Venise sur ces questions¹²⁰

Dans leur déclaration du 5 février 2020,¹²¹ les commissaires et les membres honoraires de l'ICJ ont dénoncé « l'aggravation rapide de la crise de l'État de droit en Pologne après l'adoption d'une nouvelle loi qui entraînerait un harcèlement des juges défendant l'indépendance de la justice ». Ils ont cité l'avis de la Commission de Venise sur la Pologne.

Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES)

La Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) a organisé une série de webinaires sur « L'administration des élections en Europe pendant

119. [Informations complémentaires sur la conférence.](#)

120. [Avis d'experts conjoint.](#)

121. [Déclaration de l'ICJ du 5 février 2020.](#)

une pandémie ». Le 24 septembre 2020, la Commission de Venise a participé à la quatrième session en ligne qui portait sur « *Comment construire une démocratie conçue pour tous ? Promouvoir l'accès et l'inclusion des personnes handicapées* ». En 2020, une représentante de l'IFES a participé aux réunions du Conseil des élections démocratiques.

International IDEA – Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale

En 2020, des représentants de la Commission ont participé à une série de webinaires organisés par l'IDEA sur les questions suivantes en considération de la crise de la covid-19 :

- ▶ les modalités de scrutin spéciales (10 juin) ;
- ▶ la publicité politique en ligne et le microciblage (18 juin) ;
- ▶ le vote par correspondance (27 octobre) ;
- ▶ le vote anticipé (3 novembre) ;
- ▶ le vote mobile (17 novembre).

Ces trois dernières activités ont été coorganisées par l'ACEEEO.

Institut international de l'Ombudsman (IIO)

Tout au long de l'année 2020, l'IIO et la Commission de Venise ont participé à l'élaboration du texte de la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'institution de l'ombudsman (cf. ci-dessus).

Réseau mondial sur la justice électorale

Le 9 septembre 2020, des représentants de la Commission de Venise ont participé au 3^e webinaire du Réseau mondial sur la justice électorale sur le thème « Justice électorale numérique et covid-19: défis, opportunités et implications de l'intégration des nouvelles technologies ».

Institut électoral national du Mexique (INE)

La Commission de Venise a encore développé en 2020 sa coopération fructueuse avec l'Institut électoral national du Mexique. Les deux institutions travaillent ensemble depuis 2005 pour promouvoir les normes et les bonnes pratiques internationales dans le domaine de la législation et de la pratique électorales. En raison des restrictions liées à la covid-19, différents échanges de vues et activités ont eu lieu par visioconférence (cf. chapitre V).



Signature d'un accord de coopération entre le Secrétaire général de l'Organisation des États américains (OEA), M. Luis Almagro et le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, Washington DC et Strasbourg, juin 2020

Organisation des États américains (OEA)

Le Secrétaire général de l'Organisation des États américains (OEA) M. Luis Almagro et le président de la Commission de Venise M. Gianni Buquicchio ont signé un accord de coopération, respectivement à Washington DC le 6 juin 2020 et à Strasbourg le 9 juin 2020. Cet accord met en œuvre le mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'OEA dans les domaines de compétence de la Commission de Venise. Il permettra de développer la coopération fructueuse entre les deux organisations en 2021.

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, L'OSCE/BIDDH ET OEA
3 ORGANISATIONS INTERNATIONALES
QUI PARTICIPENT AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION

PUBLICATION



1000
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
117
MEMBRES

NOMBRE D'ARRÊTS
DANS LA BASE
DE DONNÉES CODICES
PLUS DE
11,000

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME (CEDH)

références dans plus de

200 ARRÊTS
ET DÉCISIONS*

* Depuis 2001



demandes de

7 MÉMOIRES
amicus curiae**

** Depuis 2005

EN 2020

AVIS/ÉTUDES

La Commission de
Venise a adopté

40

TEXTES

8 TEXTES sur des réformes et
révisions constitutionnelles

- Albanie
- Arménie
- Bulgarie
- Islande
- Kirghizistan
- Republique de Moldova
- Russie

12 TEXTES
à caractère général

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

3
y compris
MÉMOIRES
AMICUS CURIAE

ÉVÉNEMENTS/ CONFÉRENCES

Elle a organisé / coorganisé

20 ÉVÉNEMENTS

4 MISSIONS
D'OBSERVATION D'ÉLECTIONS



JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

Elle a publié

3 NUMÉROS
du Bulletin
de jurisprudence
constitutionnelle

et répondu à

17 DEMANDES
des cours
constitutionnelles
sur le **VENICE FORUM**



WWW.CODICES.COE.INT

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

482

ANNEXE I

LA COMMISSION DE VENISE : UNE PRESENTATION

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 européen¹²². 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 2020, 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 travaux¹²³. 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.

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.

122. 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.

123. 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.

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. Certaines 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. En 2020, l'Assemblée générale des Nations unies a établi ces principes comme la « nouvelle norme mondiale » pour les institutions de médiation.

Au cours des trois dernières décennies, la Commission de Venise a examiné le cadre constitutionnel et juridique des **pouvoirs d'urgence** dans de nombreux pays. Elle a également préparé plusieurs rapports généraux sur ce sujet. Dans sa liste des critères de l'État de droit, la Commission de Venise a élaboré des critères spécifiques pour les exceptions au principe de légalité dans les situations d'urgence. En 2020, la Commission a résumé ses travaux dans ce domaine d'actualité dans une compilation de ses rapports et avis et a publié un rapport sur le « Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit pendant l'état d'urgence – Réflexions ».

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^e Congrès co-organisé avec la Cour constitutionnelle de la République de Corée à Séoul de 28 septembre au 1^{er} octobre 2014, environ 90 cours ont examiné les défis de l'intégration sociale pour la justice constitutionnelle. Lors du 4^e Congrès co-organisé avec la Cour constitutionnelle de la Lituanie à Vilnius du 11 au 14 septembre 2017, le thème « l'Etat de droit et la justice constitutionnelle dans le monde moderne » a été discuté par 91 cours. Le 5^e Congrès sera organisé par la Cour constitutionnelle de l'Indonésie sur le thème « La Justice Constitutionnelle et la Paix » en 2022.

A la fin de 2020, 117 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 10 900 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 régissent¹²⁴. Ces publications se sont révélées décisives pour l'enrichissement mutuel des jurisprudences constitutionnelles.

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

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

Le dernier volet d'activité de la Commission en matière de justice constitutionnelle est le soutien qu'elle apporte aux cours constitutionnelles et aux juridictions équivalentes lorsque celles-ci 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.

Elections et référendums

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

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

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

conduite en matière référendaire (2007)¹²⁵, **les lignes directrices sur le statut international des observateurs d'élections** (2009) et, dans le domaine des partis politiques, **le Code de bonne conduite en matière de partis politiques** (2008). Les autres documents de nature générale portent par exemple sur les défis et problèmes récurrents du droit et de l'administration électoraux, le droit électoral et les minorités nationales, les systèmes électoraux, y compris les seuils, la 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 140 avis sur **le droit et la pratique nationaux des Etats concernant les élections, les référendums et les partis politiques**, qui ont eu un impact important sur la législation électorale des Etats intéressés. Parmi les pays avec qui la Commission est régulièrement impliquée dans le domaine électoral, on peut citer l'Albanie, l'Arménie, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine.

Le Conseil des élections démocratiques a développé **une coopération régulière avec les administrations électorales d'Europe et d'autres continents**. Il organise chaque année une Conférence européenne des administrations électorales (en 2020 la 17^e conférence s'est tenue en ligne) ; 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 de longue date et régulière.

La Commission organise aussi des **séminaires scientifiques**, en particulier elle co-organise avec l'Autorité permanent électoral de la Roumanie 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

125. 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.

édition en 2018 a examiné le thème « Le suffrage égal ». La troisième édition se tiendra en 2021. 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 VOTA¹²⁶, 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*).

Etudes et rapports sur des sujets d'intérêt général

Bien que la plupart de ses travaux portent sur des pays spécifiques, la Commission de Venise réalise, dirige également **des études et rapports sur des sujets d'intérêt général**. Pour ne citer que quelques exemples montrant la diversité, la complexité et l'importance des thèmes traités, la Commission a élaboré des rapports sur une éventuelle convention en matière de droits des minorités, sur la question des « minorités apparentées », sur l'indépendance du système judiciaire, sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, sur le statut des détenus de Guantanamo, sur les mesures anti-terroristes et les droits de l'homme, sur les états d'urgence, 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. Les **Principes sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur - les Principes de Venise** - sont un autre exemple d'une

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

initiative réussie de la Commission de Venise dans la formulation de normes internationales.

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** »¹²⁷.

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 15 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 2020, la Commission a entamé la mise en œuvre d'un nouveau projet régional en Asie centrale qui permettra d'intensifier la coopération dans plusieurs domaines avec ses partenaires dans la région.

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 coopération étroite 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 Palestine¹²⁸ 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. 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. Au cours des dernières années, la Commission avec ses partenaires en Argentine, en Bolivie, au Brésil, au Chili, au Mexique et au Pérou, a préparé et réalisé avec succès des activités et des projets dans les domaines susmentionnés. En 2019, la Commission a coorganisé 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. 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 2020, l'OAS et la Commission de Venise ont signé un accord de coopération formel qui consolidera le développement des relations fructueuses entre les deux organisations.

¹²⁷. Voir l'Annexe V.

¹²⁸. Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

ANNEXE II

LISTE DES PAYS MEMBRES

Membres

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

Palestine¹²⁹

129. 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 MEMBRES¹³⁰

Albanie

- ▶ M. Sokol BERBERI, Professeur, École des magistrats de l'Albanie, Ancien juge, Cour constitutionnelle
- ▶ Mme Elira KOKONA (Membre suppléante), Vice-Secrétaire Général, Conseil des Ministres de l'Albanie

Algérie

- ▶ M. Kamel FENICHE, Président, Conseil constitutionnel
- ▶ M. Mohamed HABCHI (Membre suppléant), Vice-Président, Conseil constitutionnel
- ▶ Mme Salima MOUSERATI (Membre suppléante), Membre, Conseil constitutionnel

Allemagne

- ▶ Mme Angelika NUSSBERGER, 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
- ▶ Mme Monika HERMANN (Membre suppléante), Juge, Cour constitutionnelle fédérale

Andorre

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

Arménie

- ▶ M. Gagik G. HARUTYUNYAN, Ancien-Président, Cour constitutionnelle, Docteur en droit, Professeur
- ▶ M. Ara KHZMALYAN (Membre suppléant), Partenaire, ADWISE Business et Legal Consulting LLC

Autriche

- ▶ M. Christoph GRABENWARTER, Président, Cour constitutionnelle de l'Autriche
- ▶ Mme 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

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

Bulgarie

- ▶ M. Philip DIMITROV, Vice-Président de la Commission de Venise, Juge, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Plamen KIROV (Membre suppléant), Ancien Juge, Cour constitutionnelle

¹³⁰. Au 31 décembre 2020.

Canada

- ▶ M. Warren NEWMAN, Conseiller général principal, Service du droit constitutionnel, administratif et international, Ministère de la justice.

Chili

- ▶ M. Gonzalo GARCIA PINO, Juge, Tribunal constitutionnel
- ▶ M. José Ignacio VASQUEZ MARQUEZ (Membre suppléant), Juge, Tribunal constitutionnel

Chypre

- ▶ M. Myron Michael NICOLATOS, Président, Cour Suprême
- ▶ M. Yiasemis N. YIASEMI (Membre suppléant), Juge, Cour suprême

Corée, République

- ▶ M. Suk-Tae LEE, Juge, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Jung-Won KIM (Membre suppléant), Secrétaire général adjoint, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Sungkook KANG (Membre suppléant), Vice-Ministre des affaires juridiques, Ministère de la justice

Costa Rica

- ▶ M. Fernando CASTILLO VÍQUEZ, Président a.i., Chambre constitutionnelle de la Cour suprême
- ▶ Mme Nancy HERNÁNDEZ LÓPEZ (Membre suppléante), Magistrate, Intégrante de la Chambre Constitutionnelle

Croatie

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

Danemark

- ▶ M. Jørgen Steen SØRENSEN, 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
- ▶ Mme Paloma BIGLINO CAMPOS (Membre suppléante), Professeur titulaire de droit constitutionnel, Université de Valladolid

Estonie

- ▶ M. Oliver KASK, Président, Commission électorale nationale
- ▶ Mme 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
- ▶ Mme Palvi HIRVELA (Membre suppléante), Juge, Cour suprême

France

- ▶ Mme Claire BAZY-MALAUURIE, Vice-Présidente de la Commission de Venise, Membre du Conseil constitutionnel, Ancien membre de la Cour des Comptes
- ▶ M. Alain JUPPÉ (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 Caucase
- ▶ M. Gocha LORDKIPANIDZE (Membre suppléant), Vice-ministre 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), Sous-Secrétaire d'Etat chargé des relations avec les professions judiciaires, Ministère de la justice

Irlande

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

Islande

- ▶ Mme Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR, Avocate
- ▶ M. Thorgeir ÖRLYGSSON (Membre suppléant), Président, Cour suprême
- ▶ M. Hjortur TORFASON (Membre suppléant), Ancien Juge, Cour suprême

Israël

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

Italie

- ▶ M. Gianni BUQUICCHIO, Président de la Commission de Venise
- ▶ Mme Marta CARTABIA (Membre suppléante), Ministre de la justice, ancienne 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 Nursultan Nazarbayev
- ▶ Mme Unzila SHAPAK (Membre suppléante), Membre, Conseil constitutionnel

Kirghizistan

- ▶ M. Kanat KEREZBEKOV, Membre du parlement
- ▶ M. Erkinbek MAMYROV (Membre suppléant), Juge, 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. Aldis LAVIŅŠ, Juge, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Artūrs KUČS (Membre suppléant), Juge, Cour constitutionnelle

Liechtenstein

- ▶ M. Peter BUSSJÄGER, Juge, Cour constitutionnel
- ▶ M. Wilfried HOOP (Membre suppléant), Associé Hoop & Hoop

Lituanie

- ▶ M. Gediminas MESONIS, Professeur de philosophie du droit, Université Mykolas Romeris
- ▶ M. Dainius ZALIMAS (Membre suppléante), Président, Cour constitutionnelle

Luxembourg

- ▶ Mme Lydie ERR, Ancienne Médiateure
- ▶ Mme Claudia MONTI (Membre suppléante), Médiateure

Macédoine du Nord

- ▶ Mme Renata DESKOSKA, Professeur de droit constitutionnel, Université «Ss. Cyril et Methodius», Faculté de droit «Iustinianus Primus», ancien ministre de la Justice

Malte

- ▶ M. Michael FRENDU, Ancien Président, Chambre des Députés

Maroc

- ▶ Mme Nadia BERNOUSSI, Professeur de droit constitutionnel, Université Mohammed VI
- ▶ M. Ahmed ESSALMI (Membre suppléant), Membre, Cour constitutionnelle

Mexique

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

Moldova, République de

- ▶ M. Alexandru TĂNASE, Conseiller, «Promotion de l'Etat de droit en Asie centrale», Ancien Président, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Nicolae EȘANU (Membre suppléant), ancien 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

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'Etat, 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

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

Roumanie

- ▶ M. Tudorel TOADER, ancien 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'Etat de droit

Russie

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

Saint-Marin

- ▶ M. Francesco MAIANI, Professeur de droit européen, Faculté de droit, Université de Lausanne
- ▶ Mme Altea ROSSI (Membre suppléante), Chercheuse en droit international, 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

- ▶ Mme Jana BARICOVÁ, Juge, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Peter MOLNAR (Membre suppléant), Juge, Cour constitutionnelle

Slovénie

- ▶ M. Ernest PETRIČ, Ancien Juge et Président, Cour constitutionnelle, Ancien Ambassadeur, Professeur (Nouvel Université), conseiller principal auprès du Président de la République
- ▶ Mme Verica TRSTENJAK (Membre suppléante), Professeur en droit de l'Union européenne, Ancienne Avocate Générale, Cour européenne de la Justice

Suède

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

Suisse

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

Tunisie

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

Turquie

- ▶ M. Yavuz ATAR, Professeur de droit constitutionnel, Université Ibn Haldun
- ▶ Mme 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 ASSOCIE

Bélarus

- ▶ Mme 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

- ▶ Mme Chihiro AKIBA-SAITO, Consul, Consulat Général du Japon à Strasbourg, agent de liaison, Cour Suprême

Saint-Siège

- ▶ M. Vincenzo BUONOMO, Recteur, Université Pontificale du Latran de Rome

Uruguay

- ▶ Mme Laura DUPUY LASSERRE, Ambassadeur, Ambassade de l'Uruguay à La Haye

STATUT SPECIAL

Union européenne

Commission européenne

- ▶ M. Lucio GUSSETTI, Directeur, Conseiller juridique principal, Département juridique - Equipe CFSP et Relations extérieures
- ▶ Mme Mihaela CARPUS CARCEA, Conseiller juridique, Département juridique - Equipe CFSP et Relations extérieures

Comité des régions

- ▶ M. Luc VAN DEN BRANDE, Membre, ancien Président de CIVEX

OSCE

- ▶ *Bureau des Institutions démocratiques et des droits de l'homme*
- ▶ M. Alexander SHLYK, Chef du Service des Elections

- ▶ M. Marcin WALECKI, Chef du Service de la Démocratisation
- ▶ STATUT SPECIAL DE COOPERATION

Afrique du Sud

- ▶ N. N.

Palestine¹³¹

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

SECRETARIAT

- ▶ M. Thomas MARKERT, Directeur, Secrétaire de la Commission¹³²
- ▶ Mme Simona GRANATA-MENGHINI, Secrétaire adjointe de la Commission¹³³
- ▶ M. Pierre GARRONE, Chef de la Division des élections et des référendums
- ▶ M. Rudolf DÜRR, Chef de la Division de la justice constitutionnelle
- ▶ Mme 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
- ▶ Mme Caroline MARTIN, Administratrice
- ▶ Mme Tanja GERWIEN, Administratrice
- ▶ M. Grigory DIKOV, Administrateur
- ▶ M. Gaël MARTIN-MICALLEF, Administrateur
- ▶ M. Ziya Caga TANYAR, Administrateur
- ▶ M. Michael JANSSEN, Administrateur
- ▶ Mme Svetlana ANISIMOVA, Administratrice
- ▶ Mme Martina SILVESTRI, Administrateur
- ▶ Mme Bozidarka KRUNIC, Administratrice
- ▶ Mme Sophia WISTEHUBE, Administratrice
- ▶ Mme Tatiana MYCHELOVA, Responsable des relations publiques
- ▶ Mme Helen MONKS, Responsable des finances
- ▶ M. Hristo HRISTOV, Chef de projet
- ▶ M. Jorge PORTOCARRERO-QUISPE, Chef de projet
- ▶ Mme Brigitte AUBRY, Assistante au Chef de la Division des institutions démocratiques et des droits fondamentaux
- ▶ Mme Jayne APARICIO, Assistante au Chef de la Division de la justice constitutionnelle
- ▶ Mme Vicky LEE, Assistante au Chef de la Division des élections et des référendums
- ▶ Mme Emily WALKER, Assistante au Secrétaire, au Secrétaire adjoint et au Président de la Commission
- ▶ Mme Ana GOREY, Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et CODICES
- ▶ Mme Isabelle SUDRES, Assistante de projet
- ▶ Mme Rosy DI POL, Assistante de projet
- ▶ Mme Haifa ADDAD, Assistante de projet
- ▶ Mme Viktoria MESHAYKINA, Assistante de projet
- ▶ Mme Stella CHIGNAC, Assistante de projet
- ▶ Mme Mireille KOPF, Assistante de projet
- ▶ Mme Héra BEY BEN MILED, Chargée de projet, Bureau de Tunis
- ▶ Mme Safa CHERNI, Assistante de projet, Bureau de Tunis
- ▶ M. Serguei TKACHENKO, Chargé de projet, Bureau de Kiev
- ▶ Mme Anastasiia DEVOS, Assistante de projet, Bureau de Kiev

131. 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.

132. Jusqu'au 31 août 2020.

133. Directrice ad interim à partir du 1^{er} septembre 2020; nommée Directrice à partir du 1^{er} février 2021.

ANNEXE IV

FONCTIONS ET COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS¹³⁴

Président :

- ▶ M. Buquicchio

Présidents honoraires :

- ▶ M. Peter Paczolay (Hongrie)
- ▶ Mme Hanna Suchocka (Pologne)

Bureau

- ▶ Vice-Présidents : Mme Bazy Malaurie, M. Dimitrov, Mme Kiener
- ▶ Membres : Mme Bílková, M. Frendo, Mme Kjerulf-Thorgeirsdottir, Mme Khabrieva

Scientific Council :

- ▶ Président(e) : M. Helgesen
- ▶ Membres : M. Buquicchio, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir, Mme Bílková, M. Frendo, Mme Err, M. Grabenwarter, M. Jeribi, M. Kask, Mme Kiener, M. Tuori, M. Velaers, M. Vermeulen, Mme Khabrieva

Conseil des Elections démocratiques :

- ▶ Président : M. Kask
- ▶ Vice-Président(e) :

Commission de Venise

- ▶ Membres : M. Darmanovic, Mme Otálora Malassis, M. Vermeulen
(Suppléants : M. Barrett, M. Holmøyvik, Mme Pabel, M. Vilanova Trias)

Assemblée parlementaire

- ▶ Membres : M. Antonio Gutierrez, M. Piero Fassino, M. Tiny Kox
(Suppléants : Sir Christopher Chope, M. Corneliu Mugurel Cozmanziuc, M. Aleksander Pocij)

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

- ▶ Membres : M. Jos Wienen, M. Stewart Dickson
(Substitutes : Mme Rosaleen O'Grady, M. Vladimir Prebili)

Conseil mixte de justice constitutionnelle :

- ▶ Président(e) : M. Alivizatos
- ▶ Co-Président(e) Agents de liaison : Mme 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(e) : M. Alivizatos : Vice-Président(e) : M. Varga
- ▶ Membres : M. Carozza, M. Espinosa-Saldaña, M. Grabenwarter, M. Harutyunyan, M. Holovaty, M. Kask, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Knežević, Mme McMorrough, Mme Omejec, M. Pazin, M. Ramos, Mme Saral, Mme Šimáčková

¹³⁴. De décembre 2019 à décembre 2021.

Etat fédéral et régional :

- ▶ Président(e) : M. Castella Andreu ; Vice-Président(e) : M. Carozza
- ▶ Membres : Mme Kiener, M. Maiani, M. Scholsem, M. Velaers, M. Vilanova Trias

Droit international :

- ▶ Président(e) : M. Cameron ; Vice-Président(e) : M. Maiani
- ▶ Membres : M. Aurescu, Mme Bílková, M. Qerimi, M. Varga

Protection des minorités :

- ▶ Président(e) : M. Velaers ; Vice-Président(e) : M. Newman
- ▶ Membres : M. Aurescu, M. Habchi, M. Knežević, Mme McMorrow, M. Scholsem, M. Tuori

Droits fondamentaux :

- ▶ Président(e) : M. Vermeulen ; Vice-Président(e) : Mme Omejec
- ▶ Membres : M. Aurescu, M. Barrett, M. Cameron, M. Carozza, M. Dimitrov, Mme Err, M. Eşanu, M. Hirschfeldt, M. Holovaty, Mme Karpovich, M. Kask, Mme Khabrieva, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Knežević, M. Kuijer, M. Lee, M. Maiani, Mme McMorrow, M. Pazin, M. Qerimi, M. Ramos, Mme Saral, M. Toader, M. Tuori, M. Velaers

Institutions démocratiques :

- ▶ Président(e) : M. Tuori ; Vice-Président(e) : M. Meridor
- ▶ Membres : M. Cameron, M. Carozza, M. Darmanovic, Mme Err, M. Eşanu, M. Frendo, M. Hirschfeldt, M. Jensen, M. Kask, Mme Kiener, M. Nicolatos, M. Qerimi, M. Sardon, M. Scholsem, M. Toader, M. Velaers, M. Vilanova Trias

Pouvoir judiciaire :

- ▶ Président(e) : M. Barrett ; Vice-Président(e) : M. Knežević
- ▶ Membres : M. Carozza, Mme Err, M. Eşanu, M. Gaspar, M. Habchi, M. Hirschfeldt, M. Holovaty, M. Kask, Mme Kiener, M. Kuijer, M. Lee, Mme McMorrow, M. Nicolatos, Mme Omejec, M. Pazin, M. Qerimi, Mme Šimáčková, M. Toader, M. Tuori, M. Ugrekheldze, M. Varga, M. Velaers

Etat de droit :

- ▶ Président(e) : M. Holovaty ; Vice-Président(e) : M. Qerimi
- ▶ Membres : Mme Bílková, M. Carozza, M. Gaspar, M. Helgesen, M. Kuijer, M. Maiani, Mme McMorrow, M. Newman, M. Nicolatos, M. Tuori, M. Ugrekheldze, M. Vilanova Trias

Méthodes de travail :

- ▶ Président(e) : M. Mathieu ; Vice-Président(e) : M. Otty
- ▶ Membres : M. Barrett, M. Buquicchio, M. Grabenwarter, M. Helgesen, Mme Kiener, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Vilanova Trias

Amérique latine :

- ▶ Président(e) : Mme Otálora Malassis ; Vice-Président(e) : M. Sardon
- ▶ Membres : Mme Antunes Rocha, Mme Biglino, Mme Bílková, M. Buquicchio, M. Carozza, M. Castella Andreu, M. Darmanovic, M. Espinosa-Saldaña, M. Garcia Pino, Mme Hernandez Lopez, M. Hirschfeldt, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Kuijer, Mme McMorrow, M. Mendes, M. Ramos, M. Vargas Valdez

Bassin méditerranéen :

- ▶ Président(e) : M. Jeribi ; Vice-Président(e) : M. Feniche
- ▶ Membres : M. Frendo, Mme McMorrow

Egalité des genres :

- ▶ Président(e) : Mme Err ; Vice-Président(e) : M. Nicolatos
- ▶ Membres : Mme Chaâbane, M. Eşanu, Mme McMorrow, Mme Omejec

ANNEXE V

LISTE DES PUBLICATIONS DE LA COMMISSION DE VENISE

Série – science et technique de la démocratie^{135, 136}

- ▶ N° 1 Rencontre avec les présidents des cours constitutionnelles et instances équivalentes¹ (1993)
- ▶ N° 2 Modèles de juridiction constitutionnelle² par Helmut Steinberger (1993)
- ▶ N° 3 Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique (1993)
- ▶ N° 4 La transition vers un nouveau type d'économie et ses reflets constitutionnels (1993)
- ▶ N° 5 Les rapports entre le droit international et le droit interne (1993)
- ▶ N° 6 Les rapports entre le droit international et le droit interne² par Constantin Economides (1993)
- ▶ N° 7 Etat de droit et transition vers une économie de marché¹ (1994)
- ▶ N° 8 Les aspects constitutionnels de la transition vers une économie de marché (1994)
- ▶ N° 9 La protection des minorités (1994)
- ▶ N° 10 Le rôle de la cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit (1994)
- ▶ N° 11 Le concept contemporain de confédération (1995)
- ▶ N° 12 Les pouvoirs d'exception du gouvernement² (1995) par Ergun Özbudun et Mehmet Turhan (1995)
- ▶ N° 13 L'application des dispositions constitutionnelles relatives aux media dans une démocratie pluraliste¹ (1995)
- ▶ N° 14 Justice constitutionnelle et démocratie référendaire (1996)
- ▶ N° 15 La protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle² (1996)
- ▶ N° 16 Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités (1997)
- ▶ N° 17 Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence (1997)
- ▶ N° 18 Le patrimoine constitutionnel européen (1997)
- ▶ N° 19 L'Etat fédéral et régional² (1997)
- ▶ N° 20 La composition des cours constitutionnelles (1997)
- ▶ N° 21 Nationalité et succession d'Etats (1998)
- ▶ N° 22 Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXI^e siècle (1998)
- ▶ N° 23 Incidences de la succession d'Etat sur la nationalité (1998)
- ▶ N° 24 Droit et politique étrangère (1998)
- ▶ N° 25 Les nouvelles tendances du droit électoral dans la grande Europe (1999)
- ▶ N° 26 Le principe du respect de la dignité de la personne humaine (1999)
- ▶ N° 27 L'Etat fédéral et régional dans la perspective de l'intégration européenne (1999)
- ▶ N° 28 Le droit à un procès équitable (2000)

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

136. 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° 29 Sociétés en conflit : la contribution du droit et de la démocratie au règlement des conflits¹ (2000)
- ▶ N° 30 Intégration européenne et droit constitutionnel (2001)
- ▶ N° 31 Les implications constitutionnelles de l'adhésion à l'Union européenne¹ (2002)
- ▶ N° 32 La protection des minorités nationales par leur Etat-parent¹ (2002)
- ▶ N° 33 Démocratie, Etat de droit et politique étrangère¹ (2003)
- ▶ N° 34 Code de bonne conduite en matière électorale² (2003)
- ▶ N° 35 La résolution des conflits entre Etat central et entités dotées d'un pouvoir législatif par la Cour constitutionnelle¹ (2003)
- ▶ N° 36 Cours constitutionnelles et intégration européenne³ (2004)
- ▶ N° 37 Le constitutionnalisme européen et américain³ (2005)
- ▶ N° 38 La consolidation de l'Etat et l'identité nationale³ (2005)
- ▶ N° 39 Les standards européens du droit électoral dans le constitutionnalisme européen (2005)
- ▶ N° 40 Bilan de quinze ans d'expérience constitutionnelle en Europe centrale et orientale³ (2005)
- ▶ N° 41 L'organisation des élections par un organe impartial³ (2006)
- ▶ N° 42 Le statut des traités internationaux en matière des droits de l'homme³ (2006)
- ▶ N° 43 Les conditions préalables à une élection démocratique³ (2006)
- ▶ N° 44 Peut-il être remédié à la durée excessive des procédures ?³ (2007)
- ▶ N° 45 La participation des minorités à la vie publique³ (2008)
- ▶ N° 46 L'annulation des résultats des élections³ (2010)
- ▶ N° 47 Le blasphème, l'insulte et la haine³ (2010)
- ▶ N° 48 La supervision du processus électoral³ (2010)
- ▶ N° 49 La définition et le développement des droits de l'homme et la souveraineté populaire en Europe³ (2011)
- ▶ N° 50 10 ans du Code de bonne conduite en matière électorale³ (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)¹³⁷

Bulletins spéciaux de jurisprudence Constitutionnelle

- ▶ Description des Cours (1999)²
- ▶ 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)²
- ▶ Liberté confessionnelle (1999)

¹³⁷. A partir de 2018/1 le Bulletin est disponible uniquement en format électronique.

- ▶ Edition spéciale Grands arrêts 1 – République tchèque, Danemark, Japon, Norvège, Pologne, Slovaquie, Suisse, Ukraine (2002)
- ▶ Edition spéciale Grands arrêts 2 – Belgique, France, Hongrie, Luxembourg, Roumanie, USA (2008)
- ▶ Relations entre cours (2003)
- ▶ Statut et fonction des Secrétaires généraux des Cours constitutionnelles (2006)
- ▶ Limitations des droits de l'homme (2006)
- ▶ Omission législative (2008)
- ▶ Pouvoir de l'état (2012)
- ▶ Grands arrêts de la Cour européenne de Justice (2013)
- ▶ Descriptive des Cours (2014)
- ▶ Coopération entre les cours constitutionnelles (2015)¹³⁸
- ▶ 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)¹³⁹
- ▶ Documents principaux de la Commission de Venise dans le domaine du droit électoral et des partis politiques (2016)¹⁴⁰
- ▶ Avis et rapports d'ordre général sur l'Ukraine dans le domaine électoral¹⁴¹ 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)⁴,
- ▶ La liberté d'association – lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise (2015)^{2,4}
- ▶ La lutte contre le blasphème, les insultes et la haine dans une société démocratique (2008)
- ▶ Droit électoral (2008)
- ▶ Conférences européennes des administrations électorales :
 - 2^e Conférence (Strasbourg 2005)
 - 3^e Conférence (Moscou, 2006)
 - 4^e Conférence (Strasbourg, 2007)
 - 5^e Conférence (Bruxelles, 2008)
 - 6^e et 7^e Conférence (La Haye, 2009 et Londres 2010)⁵
 - 8^e Conférence sur les élections dans un monde qui change (Vienne, 2011)⁵
- ▶ « Trente ans de quête de la démocratie par le droit » - volume jubilaire, 2020

Brochures

- ▶ 10^e anniversaire de la Commission de Venise (2001)
- ▶ Statut révisé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (2002)
- ▶ Campus UniDem - Formation juridique des fonctionnaires (2003)⁶
- ▶ 20^e anniversaire - publications (2010)
- ▶ Une sélection des études et des rapports (2010)
- ▶ Commission de Venise - Points clé (2011)^{2,7}

138. A la demande de la Conférence des Cours constitutionnelles européenne (CECC).

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

140. Disponible uniquement en russe.

141. Disponible uniquement en ukrainien.

- ▶ Services fournis par la Commission de Venise aux cours constitutionnelles et aux organes équivalents (2011)
- ▶ Code de bonne conduite en matière électorale (2016)^{2,4,7}
- ▶ Textes principaux de référence (2013)⁴
- ▶ La Commission de Venise du Conseil de l'Europe (2014)⁴
- ▶ Campus UniDem (Universités pour la démocratie) pour les pays du sud-méditerranéen (2015)⁴
- ▶ Liste des critères pour l'Etat de droit (2016)^{2,4,7,8}
- ▶ Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (2017)²
- ▶ Conférence européenne des administrations électorales (2017)²
- ▶ Commission de Venise – Coopération avec les Cours constitutionnelles (2020)^{2,7}
- ▶ 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)⁴
- ▶ Les Principes de Venise – Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur (2019)^{2,4,7}

ANNEXE VI

LISTE DES DOCUMENTS ADOPTES EN 2020

Procédure écrite remplaçant la 122^e session plénière (20 mars 2020)

- CDL-AD(2020)001 **République de Moldova** - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature
- CDL-AD(2020)003 **Kirghizistan** – Avis conjoint¹⁴² sur les amendements à la législation du Kirghizistan relatifs aux sanctions pour les violations de la législation électorale
- CDL-AD(2020)004 **Arménie** - Avis conjoint sur les projets d'amendements à la législation relative aux partis politiques

Procédure écrite remplaçant la 123^e session plénière (18-19 juin 2020)

- CDL-AD(2020)005 **Arménie** - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle d'Arménie concernant l'article 300.1 du code pénal
- CDL-AD(2020)006 **Malte** - Avis sur des propositions de modifications législatives
- CDL-AD(2020)007 **République de Moldova** – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi révisée modifiant et complétant la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature
- CDL-AD(2020)008 **Kosovo** - Avis sur certaines dispositions du projet de code de procédure pénale, à savoir le procès par défaut (art. 306) et la suspension des agents publics (art. 177)
- CDL-AD(2020)009 **Fédération de Russie** - Avis sur le projet d'amendements à la Constitution (tel que signé par le président de la Fédération de Russie le 14 mars 2020) relatifs à l'exécution en Fédération de Russie des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme
- CDL-AD(2020)010 **Albanie** - Avis sur la nomination des juges à la Cour constitutionnelle
- CDL-AD(2020)011 **Turquie** – Avis sur le remplacement de candidats élus et de maires
- CDL-AD(2020)012 **Lettonie** - Avis sur les modifications récentes de la législation concernant l'enseignement dans les langues minoritaires
- CDL-AD(2020)013 **Albanie** - Avis sur le projet de modification de la Loi N° 97/2013 sur les Services des médias audiovisuels
- CDL-AD(2020)014 **Report** - Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit pendant l'état d'urgence: réflexions
- CDL-AD(2020)015 **République de Moldova** - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi no 947/1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature
- CDL-AD(2020)016 **Arménie** - Avis sur trois questions juridiques liées à la révision de la Constitution et relatives au mandat des juges de la Cour constitutionnelle

142. 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.

CDL-AD(2020)017 **Pologne** - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la Loi sur les tribunaux ordinaires à la Loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois

124^e session plénière en ligne (8-9 octobre 2020)

CDL-AD(2020)002 **Ouzbékistan** - Avis conjoint sur le projet de loi «Sur la liberté de conscience et les organisations religieuses»

CDL-AD(2020)018 Rapport intérimaire sur les **mesures prises dans les états membres de l'UE à la suite de la crise de la COVID-19 et leur impact sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux**

CDL-AD(2020)019 **Malte** - Avis sur dix lois et projets de loi mettant en œuvre des propositions législatives objets de l'avis CDL-AD(2020)00

CDL-AD(2020)020 **Islande** – Avis sur quatre projets de loi constitutionnels sur la protection de l'environnement, sur les ressources naturelles, sur les référendums et sur le Président de l'Islande, le gouvernement, les fonctions de l'exécutif et d'autres questions institutionnelles

CDL-AD(2020)021 **Géorgie** – Avis sur le projet de loi organique sur les amendements portant sur la Loi organique sur les tribunaux de droit commun

CDL-AD(2020)022 **Ukraine** – Avis conjoint de la Commission de Venise et la Direction Générale des Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements à la Loi «sur le statut des juges» et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires (projet de loi n° 3711)

CDL-AD(2020)023 Rapport sur le **droit électoral et l'administration des élections en Europe - Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents**

CDL-AD(2020)024 **Ukraine** - Avis conjoint urgent sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par un référendum pan-ukrainien

CDL-AD(2020)025 Rapport sur le **traitement du contentieux électoral**

CDL-AD(2020)026 **Monténégro** - Avis conjoint urgent concernant le projet de loi sur l'élection des députés du parlement et des conseillers locaux

CDL-AD(2020)027 **République de Moldova** – Avis conjoint urgent sur le projet de loi n° 263 modifiant le Code électoral, le Code des contraventions et le Code des services de médias audiovisuels

CDL-AD(2020)028 Rapport sur «**la responsabilité pénale pour les appels pacifiques pour un changement constitutionnel radical du point de vue de la Convention européenne des droits de l'homme**»

CDL-AD(2020)029 **Turquie** - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements de juillet 2020 à la loi sur la profession d'avocat de 1969

CDL-AD(2020)030 **Kosovo** - Avis sur le projet de loi sur les rassemblements publics

CDL-AD(2020)031 Lignes directrices révisées sur la **tenue des référendums**

125^e session plénière en ligne (11-12 décembre 2020)

CDL-AD(2020)032 Lignes directrices conjointes sur la **réglementation des partis politiques**

CDL-AD(2020)033 **République de Moldova** - Mémoire *amicus curiae* conjoint urgent de la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur trois questions juridiques concernant le mandat des membres des organes constitutionnels

CDL-AD(2020)034 **Kosovo** - Avis sur le projet de loi sur le gouvernement

CDL-AD(2020)035	Bulgarie - Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution
CDL-AD(2020)036	Albanie – Avis conjoint sur les amendements constitutionnels du 30 juillet 2020 et au Code électoral du 5 octobre 2020
CDL-AD(2020)037	Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux
CDL-AD(2020)038	Ukraine - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur la situation législative concernant les mécanismes de lutte contre la corruption, suite à l'arrêt n° 13-r/2020 de la Cour constitutionnelle d'Ukraine
CDL-AD(2020)039	Ukraine - Avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle
CDL-AD(2020)040	Kirghizistan - Mémoire <i>amicus curiae</i> urgent sur le report des élections motivé par la réforme constitutionnelle

COMMISSION DE VENISE

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

Courriel : venice@coe.int

Site-web : www.venice.coe.int

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.

www.coe.int

