

# RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2021



Commission européenne pour  
la démocratie par le droit

Conseil de l'Europe, 2022

Commission de Venise





**COMMISSION EUROPÉENNE POUR  
LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**

COMMISSION DE VENISE  
DU CONSEIL DE L'EUROPE

**RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2021**

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

© Conseil de l'Europe, juillet 2022

# Table des matières

<b>I.</b>	<b>LA COMMISSION DE VENISE : INTRODUCTION</b>	
1.	ASSISTANCE CONSTITUTIONNELLE ET LÉGISLATIVE À DES PAYS SPÉCIFIQUES .....	7
2.	ÉTUDES ET RAPPORTS SUR DES SUJETS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL.....	7
3.	JUSTICE CONSTITUTIONNELLE .....	7
4.	ELECTIONS ET RÉFÉRENDUMS .....	8
5.	POLITIQUE DE VOISINAGE.....	9
<b>II.</b>	<b>2021 POINTS FORTS / CHIFFRES CLÉS</b>	
1.	2021 EN CHIFFRES : LES RÉSULTATS DE LA COMMISSION ET LES NOUVELLES MÉTHODES DE TRAVAIL .....	10
2.	PRINCIPAUX SUJETS TRAITÉS EN 2021 .....	11
3.	BUDGET ET EFFECTIFS.....	13
4.	STRUCTURE DE LA COMMISSION DE VENISE .....	14
5.	EVALUATION DE LA COMMISSION DE VENISE.....	15
<b>III.</b>	<b>AVIS ET RAPPORTS</b>	
1.	ÉTAT DE DROIT, ÉQUILIBRE DES POUVOIRS, INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES .....	17
2.	DROITS ET LIBERTÉS FONDAMENTAUX.....	22
3.	ÉLECTIONS ET PARTIS POLITIQUES LIBRES .....	28
4.	LES DROITS SOCIAUX .....	30
5.	JUDICIARY, PROSECUTION SERVICE AND LAWYERS.....	31
<b>IV.</b>	<b>ELECTIONS</b>	
1.	OBSERVATION DES ÉLECTIONS.....	36
2.	AUTRES ACTIVITÉS DE COOPÉRATION .....	38
<b>V.</b>	<b>JUSTICE CONSTITUTIONNELLE</b>	
1.	CONSEIL MIXTE SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE (CMJC) .....	40
2.	CONFÉRENCE MONDIALE SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE (CMJC).....	40
3.	BASE DE DONNÉES CODICES .....	40
4.	E-BULLETIN DE JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE .....	40
5.	FORUM DE VENISE .....	41
6.	COOPÉRATION AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE .....	41
<b>VI.</b>	<b>COOPÉRATION AVEC LES PAYS VOISINS DU CONSEIL DE L'EUROPE</b>	
1.	ASIE CENTRALE .....	43
2.	SUD-MÉDITERRANÉE.....	43
3.	AMÉRIQUE LATINE .....	45
4.	CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES (CEPC) .....	45
<b>VII.</b>	<b>COOPÉRATION AVEC LES AUTRES ORGANES ET INSTANCES DU CONSEIL DE L'EUROPE, L'UNION EUROPÉENNE ET D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES</b>	
1.	COMITÉ DES MINISTRES .....	46
2.	ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE .....	46
3.	CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX .....	46

4.	COMITÉS INTERGOUVERNEMENTAUX .....	46
5.	COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME .....	47
6.	COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME .....	47
7.	COOPÉRATION AVEC LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DROITS DE L'HOMME ET DE L'ÉTAT DE DROIT (DGI) DU CONSEIL DE L'EUROPE .....	47
8.	CO-OPÉRATION AVEC LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA DÉMOCRATIE (DGII) DU CONSEIL DE L'EUROPE .....	47
9.	UNION EUROPÉENNE .....	48
10.	ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE) .....	49
11.	OSCE/BIDDH .....	49
12.	NATIONS UNIES.....	50
<b>VIII.</b>	<b>LISTE DES AVIS.....</b>	<b>50</b>

## I. LA COMMISSION DE VENISE : INTRODUCTION

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise, est un organe consultatif indépendant du Conseil de l'Europe sur les questions de droit constitutionnel. Ses membres sont des experts indépendants.

Créée en 1990 dans le cadre d'un accord partiel entre 18 États membres du Conseil de l'Europe, elle a ensuite joué un rôle décisif dans l'adoption et la mise en œuvre de constitutions conformes au patrimoine constitutionnel européen<sup>1</sup>.

La Commission tient quatre sessions plénières par an à Venise. En 2002, après l'adhésion de tous les États membres du Conseil de l'Europe, la Commission est devenue un accord élargi, ouvrant ses portes aux États non européens, qui pouvaient alors devenir membres à part entière. En 2021, elle comptait **62 membres** à part entière et **15 autres entités** formellement associées à ses travaux. La Commission est financée par ses États membres sur une base proportionnelle, ce qui garantit l'indépendance de la Commission vis-à-vis des États qui demandent son aide.

### 1. Assistance constitutionnelle et législative à des pays spécifiques

La fonction première de la Commission est de fournir une **assistance constitutionnelle** aux États membres<sup>1</sup>. Cette assistance prend la forme d'avis. Ces avis portent sur des projets de constitution ou des amendements constitutionnels, ou sur d'autres projets ou la législation existante. Les avis de la Commission de Venise sur des pays spécifiques couvrent un large éventail de sujets : le système d'**équilibre** des pouvoirs et les relations entre les différentes branches du pouvoir, **l'organisation territoriale** des États, les **droits et libertés fondamentaux**, l'organisation des organes de la **justice constitutionnelle**, la gouvernance du **pouvoir judiciaire** et du **ministère public**, le statut et les pouvoirs des médiateurs, les réformes du système électoral, la réglementation des **partis politiques** et des **référendums**, etc. À la demande d'une cour constitutionnelle ou de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la Commission

peut également fournir des **mémoires d'amicus curiae** sur des questions de droit constitutionnel et international comparé liées à une affaire en cours d'examen.

**L'objectif de l'assistance** fournie par la Commission de Venise est de fournir une analyse complète, précise et objective de la compatibilité des lois et des dispositions constitutionnelles avec les normes européennes et internationales, mais aussi de l'aspect pratique et de la viabilité des solutions envisagées par les États concernés.

En ce qui concerne les **méthodes de travail**, les avis de la Commission sont préparés soit à la demande des États, soit à la demande des organes du Conseil de l'Europe, plus précisément de l'Assemblée parlementaire, du Comité des Ministres, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et du Secrétaire Général, ainsi que d'autres organisations ou organes internationaux qui participent à ses activités.

Les projets d'avis sont préparés par un **groupe de travail** composé de membres de la Commission, parfois avec l'aide d'experts externes. Il est courant que le groupe de travail se rende dans le pays concerné afin d'organiser des réunions et des discussions sur la ou les questions concernées avec les autorités nationales, les autres parties prenantes et la société civile. En 2021, en raison de la pandémie, un certain nombre de visites de pays ont été remplacées par des réunions en ligne, mais la Commission revient progressivement à la pratique des visites de pays. Les projets d'avis sont discutés et adoptés par la Commission lors de l'une de ses **sessions plénières**, généralement en présence de représentants du pays concerné. Après leur adoption par la plénière, les avis sont publiés.

L'approche de la Commission en matière de conseil aux États est fondée sur le **dialogue** avec les autorités : la Commission ne tente pas d'imposer des solutions ou des modèles abstraits ; elle préfère acquérir une compréhension des objectifs poursuivis par le texte juridique en question, du contexte politique et juridique environnant et des questions en jeu.

<sup>1</sup> L'article 3, § 3, du Statut de la Commission précise que tout l'État non membre de l'accord peut bénéficier des activités de la Commission en adressant une demande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

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

Si la plupart de ses travaux concernent des pays spécifiques, la Commission de Venise élabore également des **études et des rapports** sur des **sujets d'intérêt général**. Elle a ainsi adopté des rapports sur une éventuelle convention sur les droits des minorités, sur les « minorités de souche », sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et du ministère public, sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, sur le statut des détenus de Guantanamo Bay, sur les mesures antiterroristes et les droits de l'homme, sur le contrôle démocratique des services de sécurité et des forces armées, sur la relation entre la liberté d'expression et la liberté de religion, etc.

Plus important encore, la Commission a élaboré une **liste des critères de l'État de droit**, un outil permettant d'évaluer le degré de respect de cette norme majeure dans tout 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 approuvé ces documents et a appelé les États membres à les utiliser et à les diffuser largement. Dans le domaine électoral, la Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques ont rédigé le **Code de bonne conduite en matière électorale**, le **Code de bonne conduite en matière de référendum** et, dans le domaine des partis politiques, le **Code de bonne conduite en matière de partis politiques**, ainsi que les **Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques**.

## 3. Justice constitutionnelle

En plus d'aider les États à adopter des constitutions démocratiques et à mener des réformes juridiques d'importance constitutionnelle, la Commission assiste les pays dans la mise en œuvre du cadre constitutionnel et législatif.

C'est pourquoi la **justice constitutionnelle** est l'un des principaux domaines d'activité de la Commission. Les activités de la Commission dans ce domaine sont supervisées par le **Conseil mixte de la justice constitutionnelle**. Cet organe est composé de membres de la Commission et d'agents de liaison désignés par les tribunaux participants

des États membres, associés et observateurs de la Commission, 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.

Depuis 1996, la Commission a mis en place une **coopération avec un certain nombre de groupes régionaux ou linguistiques de Cours constitutionnelles**<sup>2</sup>. La Commission fournit une assistance de secrétariat à la **Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle** (WCCJ) et organise régulièrement des congrès mondiaux de la Conférence mondiale (en 2009 en Afrique du Sud, en 2011 au Brésil ; 2014 en Corée du Sud, 2017 en Lituanie). La Cour suprême de Suède a rejoint la WCCJ l'année dernière, portant le nombre total de membres à **118 en décembre 2021**. Le 5e Congrès de la WCCJ sur le thème « Justice constitutionnelle et paix » sera accueilli par la Cour constitutionnelle d'Indonésie à Bali du 4 au 7 octobre 2022.

Depuis 1993, la Commission publie le **Bulletin de la jurisprudence constitutionnelle** (désormais en format électronique) avec résumés en français et en anglais des décisions les plus significatives des cours constitutionnelles sur une période de quatre mois. Il a également un pendant, la **base de données CODICES**, qui contient plus de 10 000 décisions rendues par plus de 100 cours participantes. Ces publications ont joué un rôle essentiel de « fertilisation croisée » de la jurisprudence constitutionnelle.

## 4. Élections et référendums

Des élections et des référendums qui répondent aux normes internationales sont de la plus haute importance dans toute société démocratique. Il s'agit du troisième des principaux domaines d'activité de la Commission, dans lequel celle-ci a été l'organe du Conseil de l'Europe le plus actif, abstraction faite des opérations d'observation électorale. En 2002, le **Conseil des élections démocratiques** a été créé à la demande de l'Assemblée parlementaire. Il s'agit d'un organe subordonné de la Commission de Venise comprenant des membres de la Commission,

<sup>2</sup> Notamment, la Conférence des Cours constitutionnelles européennes, l'Association des Cours constitutionnelles francophones, le Forum des présidents de tribunaux d'Afrique australe, l'Association eurasienne des instances de contrôle constitutionnel, l'Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes d'Asie, l'Union des cours et 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 d'Afrique.



de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, ainsi qu'un observateur de l'OSCE/BIDDH.

Le Conseil des élections démocratiques a développé une **coopération régulière avec les autorités électorales** en Europe et sur d'autres continents. Il organise chaque année la Conférence européenne des organes de gestion électorale (en raison de la pandémie de Covid, la dernière Conférence EMB a été un événement public en ligne organisé en novembre 2020 à Strasbourg) et est également en contact très étroit avec d'autres organisations ou organes internationaux qui travaillent dans le domaine électoral<sup>3</sup>.

Le Conseil des élections démocratiques a créé la base de données **VOTA** contenant, entre autres, la législation électorale des États membres. Il gère désormais cette base de données conjointement avec le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération mexicaine. La Commission a adopté plus de soixante études ou directives de nature générale dans le domaine des élections, des référendums et des partis politiques.

## 5. Politique de voisinage

La Commission est un organe international unique qui **facilite le dialogue entre les pays des différents continents**. Depuis 2002, plusieurs pays non européens sont devenus membres à part entière de la Commission. Le nouveau statut et le soutien financier apporté par l'UE et plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont permis de développer des programmes de coopération à part entière avec l'Asie centrale, le sud de la Méditerranée et l'Amérique latine.

La Commission de Venise travaille en **Asie centrale** depuis plus de 10 ans. Elle a aidé les institutions nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan à mener à bien leurs réformes juridiques conformément aux normes européennes et internationales, dans les domaines de la justice constitutionnelle, de la réforme de la législation et de la pratique électorales, et de l'accès à la justice. En 2020, la Commission a commencé

<sup>3</sup> Comme l'ACEEEO (Association des instances électorales officielles de l'Europe centrale et orientale), l'IFES (Fondation internationale pour les systèmes électoraux) et, en particulier, l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). Ainsi, en principe, les avis sur les questions électorales sont rédigés conjointement avec l'OSCE/BIDDH, avec qui la coopération est régulière.

la mise en œuvre d'un nouveau projet régional dans la région qui donnera l'occasion d'intensifier la coopération dans plusieurs domaines avec ses partenaires en Asie centrale.

La Commission coopère activement avec les pays de la région sud-méditerranéenne. Après le printemps arabe, la Commission a établi une très bonne coopération avec le Maroc et la Tunisie. Des projets réussis dans ces pays ont permis d'établir et de développer un dialogue avec d'autres pays de la région comme l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban et la Libye. En 2015, la Commission a lancé le programme **UniDem-Med** et a aidé à la création de la Conférence des organes arabes de gestion des élections. Depuis 2019, la Commission participe activement aux projets d'assistance à la Tunisie axés sur les organes indépendants et la réforme du système judiciaire. Les autorités d'Algérie, d'Égypte, du Liban et de Palestine<sup>4</sup> ont participé à différentes activités multilatérales organisées par la Commission de Venise.

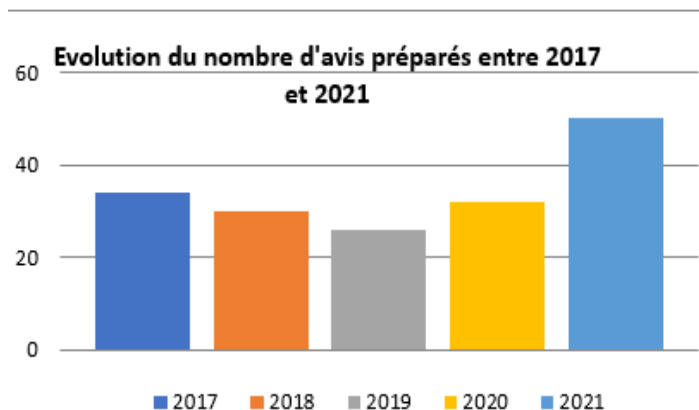
Les **pays d'Amérique latine** ont toujours été intéressés par le partage d'expériences et de bonnes pratiques avec l'Europe, dans des domaines tels que la transition démocratique, l'élaboration de constitutions, la justice constitutionnelle et la législation et la pratique électorales. Soutenue par l'UE, la Commission a mené à bien un projet sur la mise en œuvre de la nouvelle constitution en Bolivie. La Commission jouit d'une coopération fructueuse avec le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération mexicaine et l'Institut national électoral mexicain. Depuis 2017, la Commission de Venise coopère avec l'**Organisation des États américains** (OEA). Ces dernières années, 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, ainsi qu'un avis sur l'assemblée constituante du Venezuela, à la demande de l'OEA.

<sup>4</sup> 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.

## II 2021 POINTS FORTS / CHIFFRES CLÉS

### 1. 2021 en chiffres : les résultats de la Commission et les nouvelles méthodes de travail

Depuis le début de la pandémie en 2020, le nombre de demandes d'avis juridiques de la Commission de Venise n'a cessé d'augmenter, et cette tendance est devenue tout à fait notable en 2021, où 50 avis ont été préparés, contre 32 avis préparés en 2020, 26 avis en 2019, 30 en 2018 et 21 en 2017.



Sur les 47 avis et 3 mémoires *d'amicus curiae* préparés en 2021, qui concernaient 23 pays (**Albanie, Arménie, Bélarus<sup>5</sup>, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Géorgie, Hongrie, Kazakhstan, Kosovo, Kirghizistan, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Macédoine du Nord, Roumanie, Fédération de Russie<sup>6</sup>, Serbie, Slovaquie, Espagne, Turquie<sup>7</sup>, Ukraine, Royaume-Uni**), 36 ont été demandés par les autorités ou institutions nationales. Dans plusieurs cas les demandes concernaient des versions ultérieures des mêmes textes juridiques, révisées à la lumière des recommandations de la Commission de Venise et renvoyées pour avis final (amendements constitutionnels en **Serbie**, réforme électorale en **Serbie**, réforme du ministère public au **Monténégro**, réforme de la loi sur les tribunaux de droit commun en **Géorgie**, réforme du code électoral en **Géorgie**).

5 Le 23 mars 2022, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé de suspendre la participation du Bélarus comme membre associé aux travaux de la Commission de Venise.

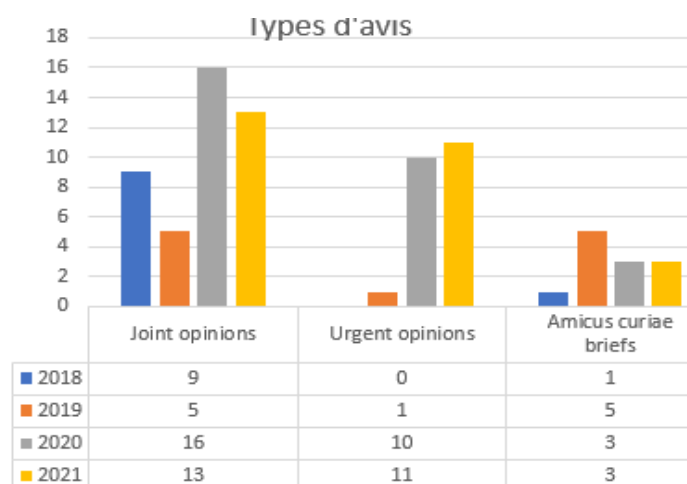
6 Le 16 mars 2022, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé, dans le cadre de la procédure lancée en vertu de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe, que la Fédération de Russie cesse d'être membre du Conseil de l'Europe.

Le 23 mars 2022, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé que la Fédération de Russie cesse d'être membre de la Commission de Venise.

7 Le 3 juin 2022, le pays a officiellement changé son nom en « République de Türkiye ».

Deux demandes d'avis ont été faites par l'OSCE/BIDDH, avec lequel la Commission de Venise a établi un mécanisme de préparation conjointe automatique d'avis dans le domaine de la loi électorale et des référendums, lorsqu'une demande est reçue par l'une ou l'autre organisation (en l'absence d'objections de la part de l'autorité requérante).

Douze avis ont été préparés à la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Cela représente une proportion inférieure par rapport au nombre total de demandes, mais pas un nombre inférieur de demandes par rapport aux années précédentes. Les demandes formulées par l'APCE concernaient des questions sensibles et importantes, notamment les réformes constitutionnelles en **Fédération de Russie**, en **Serbie** et en **Hongrie**, la loi sur la sécurité des citoyens en **Espagne**, l'interdiction de la discrimination en **Hongrie**, la liberté de réunion au **Bélarus**, la liberté d'association en **Fédération de Russie** et en **Turquie**.



Onze avis ont été préparés conjointement avec d'autres services du Conseil de l'Europe (notamment la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit, qui co-écrit généralement les avis dans le domaine du pouvoir judiciaire) ou avec d'autres organisations internationales (OSCE/BIDDH dans le domaine des élections et des référendums).

Depuis le début de la pandémie, le Secrétariat a organisé son travail de manière à permettre de répondre à toutes les demandes d'avis reçues, mais les restrictions du Covid-19 ont eu un impact sur les procédures : les missions ont été remplacées par des réunions virtuelles, mais en parallèle, des échanges écrits avec les autorités, mais aussi la société civile et d'autres interlocuteurs ont été organisés. Dans la mesure du possible, les missions dans les pays ont repris.

En 2021, 11 avis ont été émis par le biais de la procédure d'urgence. Cette procédure a été formalisée par la Commission de Venise en 2018 afin de permettre à la Commission de répondre aux demandes d'avis urgents lorsque les autorités font valoir que la procédure interne ne peut être suspendue jusqu'à la Session plénière suivante. Les demandes d'avis urgents ont augmenté depuis lors, mais la Commission exige une explication de l'urgence et n'accepte que celles qui sont véritablement pressantes et seulement lorsque le temps disponible est suffisant pour une analyse approfondie, en recourant sinon à la procédure ordinaire. Les avis urgents sont émis et rendus publics en dehors des sessions plénières et sont ensuite simplement entérinés par la Commission. La disponibilité de la Commission pour répondre aux demandes d'avis urgents témoigne de sa flexibilité et de son esprit constructif ; c'est peut-être la première raison de l'augmentation récente de telles demandes d'avis. Il existe néanmoins deux limites majeures à la procédure de l'urgence : premièrement, les méthodes de travail de la Commission exigent une consultation approfondie dans le pays des représentants des autorités, de l'opposition, des parties prenantes, des institutions publiques indépendantes, de la société civile ; les missions dans le pays concerné (ou en ligne) exigent de la préparation et du temps et ne peuvent que rarement être abandonnées. Deuxièmement, les ressources du Secrétariat de la Commission sont très limitées et déjà très sollicitées. En outre, les avis urgents ne sont pas discutés lors des sessions plénières en présence de tous les membres (même s'ils sont adoptés par le biais d'une procédure écrite assez étendue) et les autorités ont une possibilité plus limitée de soumettre leurs commentaires. La Commission est donc plutôt réticente à accepter les demandes urgentes.

La première session plénière de 2021 s'est tenue exclusivement en ligne, les trois autres se sont déroulées sous forme hybride. Plusieurs événements internationaux ont été organisés en ligne, et les membres de la Commission ont participé à plusieurs auditions de l'Assemblée parlementaire et à des événements en ligne.

Tous les avis adoptés en 2021 ont fait l'objet de débats au Parlement et d'une couverture médiatique nationale et internationale. Plusieurs d'entre eux ont été mentionnés et défendus par l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres,

la Secrétaire Générale, le Congrès des pouvoirs régionaux et locaux et l'UE (y compris dans le rapport annuel sur l'État de droit de la Commission européenne). Plusieurs avis ont été totalement ou partiellement reflétés dans la législation adoptée. Des informations détaillées sont disponibles sur le site Internet de la Commission de Venise [www.venice.coe](http://www.venice.coe).

## 2. Principaux sujets traités en 2021

En 2021, la Commission de Venise a examiné les systèmes constitutionnels d'équilibre des pouvoirs (amendements constitutionnels en **Fédération de Russie** et au **Kirghizistan**), l'interrelation entre le droit national et le droit international (**Ukraine**), l'autonomie opérationnelle du Parlement vis-à-vis de la Cour constitutionnelle (**République de Moldova**), la répartition des pouvoirs pendant le régime d'urgence (**Macédoine du Nord**), et les principes de la justice transitionnelle sur les territoires occupés (**Ukraine**). La Commission a également examiné à plusieurs reprises la qualité de la procédure législative qui a conduit à l'adoption de la législation examinée. Elle s'est inquiétée du fait que certains pays ont modifié leur législation ou même mené des réformes constitutionnelles selon une procédure expéditive et/ou avec peu ou pas de consultation publique (**Kirghizistan, République de Moldova, Hongrie, Monténégro, Malte, Fédération de Russie, Turquie et Ukraine**). En général, le respect des principes fondamentaux de l'État de droit et de la démocratie est un thème récurrent dans les avis de la Commission de Venise, même ceux qui sont par ailleurs axés sur des sujets plus spécifiques (comme l'organisation du pouvoir judiciaire ou les droits de l'homme, par exemple).

La Commission de Venise a aidé **l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Hongrie, le Kosovo, le Kirghizistan, la République de Moldova, le Monténégro, la Serbie, la Roumanie et l'Ukraine** en leur adressant des avis sur la réforme de leurs systèmes judiciaires. Reconnaisant les dangers du corporatisme, de la corruption et de l'absence de responsabilité, la Commission a insisté sur l'indépendance judiciaire. Une caractéristique commune était la réorganisation des conseils des juges ou des procureurs. D'autres questions concernaient des mécanismes *anti-blocage* appropriés, des systèmes plus transparents d'attribution des affaires, des périodes probatoires pour les juges, l'immunité fonctionnelle et des règles

de détachement. En ce qui concerne le système de vérification (*vetting*) des juges et des procureurs, la Commission a insisté sur les principes de l'intégrité et de l'indépendance et a approuvé un organe de vérification temporaire avec une participation internationale dans un avis pour l'Ukraine.

La Commission a aidé cinq pays (**la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Kosovo, le Monténégro et la République de Moldova**) à émettre des avis sur la réforme de leur ministère public. La Commission a précisé que sa position sur la composition du Conseil des procureurs et sur la présence et les pouvoirs des membres *ex officio* dépend de l'évaluation concrète de plusieurs facteurs spécifiques à chaque pays.

Cinq avis concernaient des institutions de médiation (**Arménie, Kazakhstan, Hongrie, République de Moldova et Royaume-Uni**) et étaient basés sur les Principes de la Commission sur la protection et la promotion de l'Institution du Médiateur (« Principes de Venise »), qui, après avoir été approuvés par le Comité des Ministres et par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ont été approuvés en décembre 2020 par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution A/RES/75/186 sur « Le rôle des institutions de médiateur et de médiation dans la promotion et la protection des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et de l'État de droit ».

En 2021, la Commission a continué à travailler sur la législation concernant les droits et libertés fondamentaux. Plusieurs avis concernaient des limitations (constitutionnelles ou législatives) de la liberté d'expression (et en particulier de la liberté de discours politique), et de la liberté d'association ou de réunion pacifique (**Bélarus, Fédération de Russie, Kirghizistan, Espagne, Turquie**). L'égalité, la non-discrimination et les droits des minorités ont été abordés dans les avis sur la **Macédoine du Nord, la Fédération de Russie, la Hongrie et la République de Moldova**.

La Commission de Venise a fourni des avis et des mémoires *d'amicus curiae* sur la législation électorale, y compris sur des questions de référendums et de partis politiques pour **l'Albanie, l'Arménie, la Géorgie, la Hongrie, la Serbie et l'Ukraine**. Les questions abordées ont été les appels contre les résultats des élections locales, la nécessité de définir clairement les différents types de référendums,

l'authentification des signatures, la compétence pour contrôler les questions référendaires et la nécessité de fournir des informations objectives aux électeurs. La Conférence des organes de gestion électorale a notamment discuté de la tenue d'élections dans des situations d'urgence.

Le rétablissement des cours constitutionnelles ou la redéfinition de leurs compétences étaient au cœur des avis pour **Chypre, le Kazakhstan, le Kirghizistan et l'Ukraine**. Dans le cadre de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, réunissant 118 cours constitutionnelles et organes équivalents dans le monde, la Commission a coopéré avec des groupes de Cours régionaux et linguistiques, tels que les groupes européen, africain, asiatique, eurasiatique et francophone. Soutenant cette coopération, le Conseil conjoint sur la justice constitutionnelle de la Commission a également travaillé à la publication du E-Bulletin sur la jurisprudence constitutionnelle et de la base de données CODICES.

Un certain nombre d'avis adoptés en 2021 concernaient les systèmes électoraux et les réglementations relatives aux partis politiques (avis sur la **Géorgie** portant sur l'impartialité de l'administration électorale ; un avis urgent sur **l'Arménie** examinant la stabilité de la loi électorale ; avis sur la **Hongrie** portant sur la manière dont la législation électorale a été adoptée et sur l'augmentation soudaine et spectaculaire du nombre de circonscriptions uninominales ; avis sur **l'Ukraine** sur les élections et les référendums dans les territoires occupés ; mémoire *d'amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle d'**Albanie** sur la validité des élections locales ; deux avis urgents sur la législation sur les référendums et sur l'initiative populaire de **Serbie**). Plusieurs avis ont porté sur la réglementation des partis politiques et leur participation à la vie politique (deux avis sur la **Géorgie** examinant les sanctions contre les partis ne participant pas aux travaux du Parlement et la révocation de l'enregistrement d'un parti ; avis sur **l'Ukraine**, préparé conjointement avec l'OSCE/BIDDH, concernant le processus d'enregistrement et le fonctionnement des partis politiques).

En 2021, compte tenu du pic des demandes d'avis, la priorité a dû être donnée à la préparation des avis, et les rapports généraux ont donc été mis en attente. La préparation de l'étude sur la ratification et la dénonciation des traités internationaux a

néanmoins été lancée, une recherche comparative publiée, en vue de l'adoption de lignes directrices au début de 2022. Une compilation importante sur les procédures législatives et la qualité de la loi a été adoptée, et d'autres compilations (notamment sur la résolution des litiges électoraux, les partis politiques, l'égalité des sexes et les institutions de médiation) ont été mises à jour.

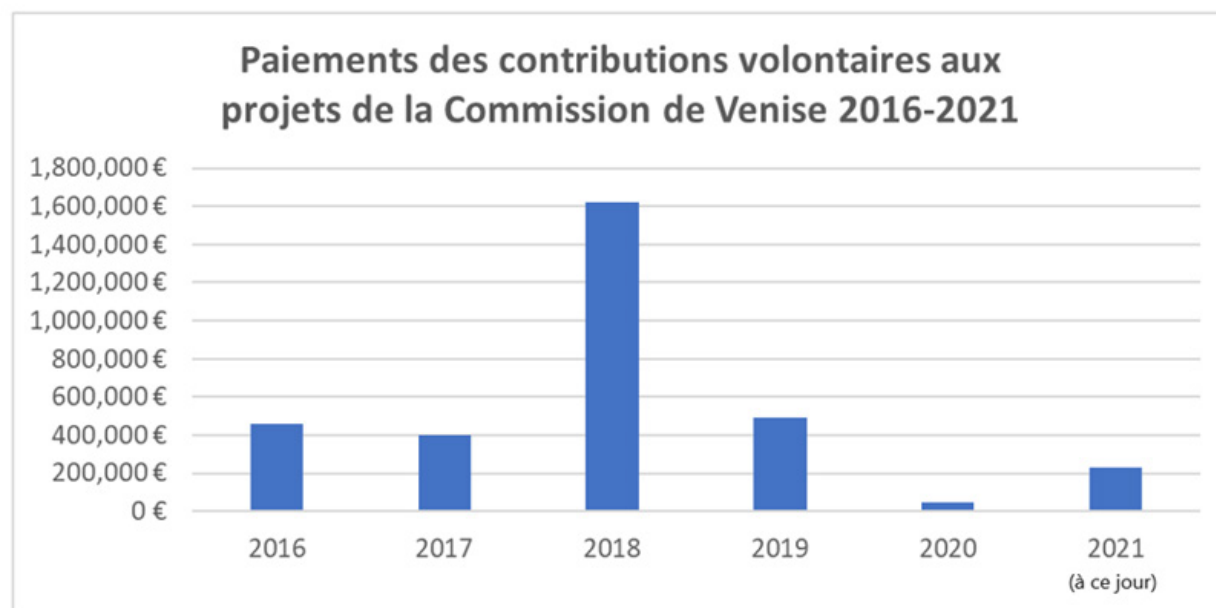
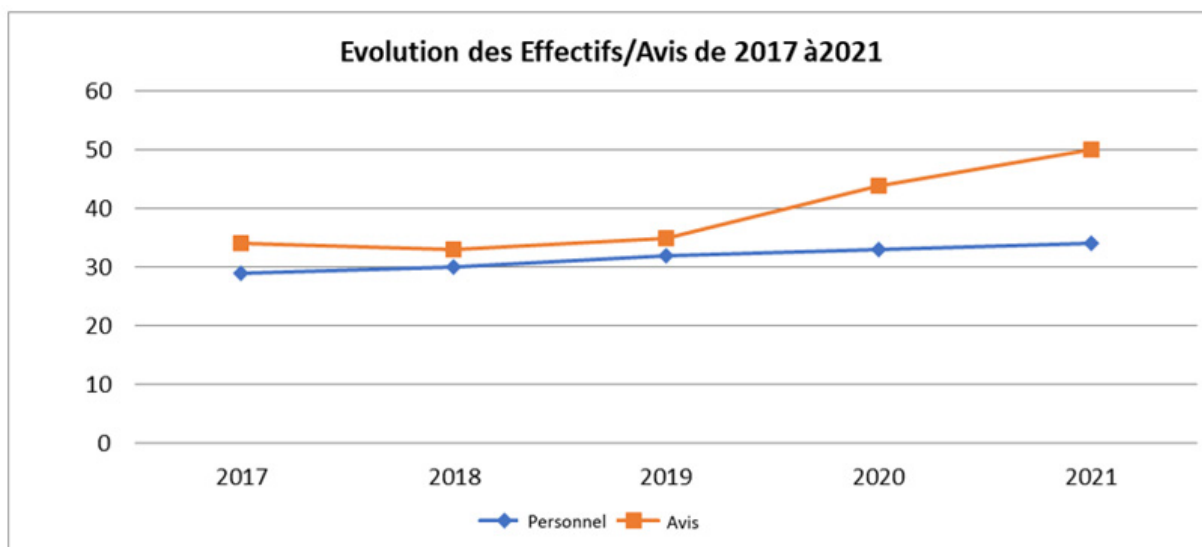
La Commission de Venise a poursuivi sa coopération fructueuse avec ses partenaires non européens. Elle a organisé des séminaires *UniDem Med Campus* sur la bonne gouvernance, notamment aussi dans le contexte de la pandémie de Covid-19. La Commission a travaillé sur les institutions de médiation dans le cadre de sa coopération avec les pays **d'Amérique latine**. En **Asie centrale**, la Commission a travaillé sur la réforme judiciaire et l'Institution du médiateur.

### 3. Budget et effectifs

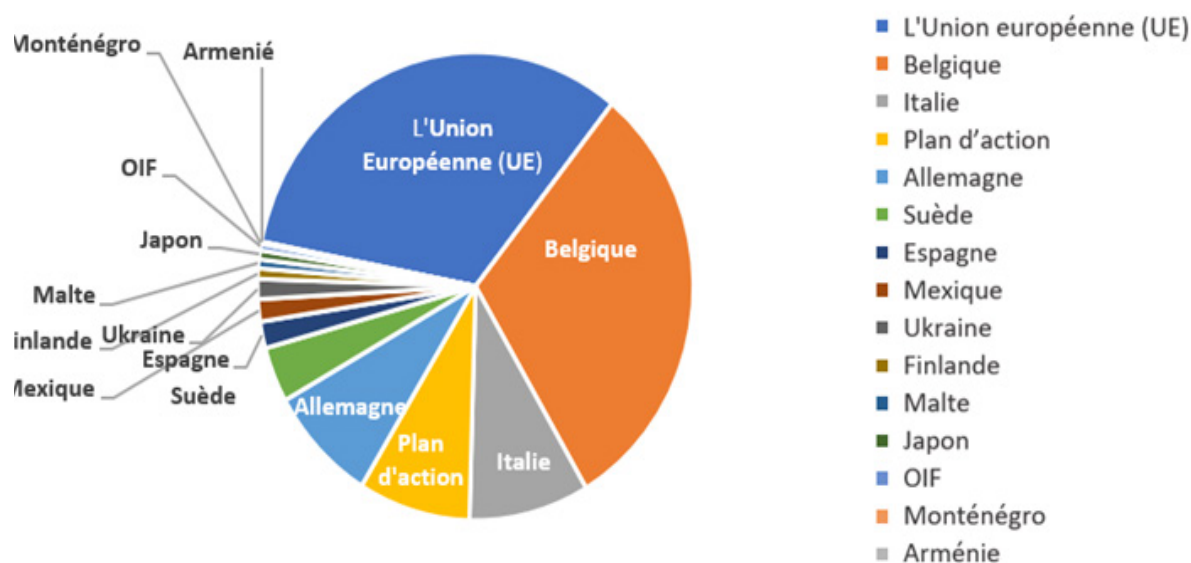
Le budget de la Commission en 2021 était de 4279,3 K€ (avec une augmentation de +1,3% par rapport à 2020, pour compenser l'inflation sur les contributions des États membres).

La Commission a également bénéficié de plusieurs contributions volontaires, dont une part importante est consacrée aux pays non européens (y compris les États non-membres).

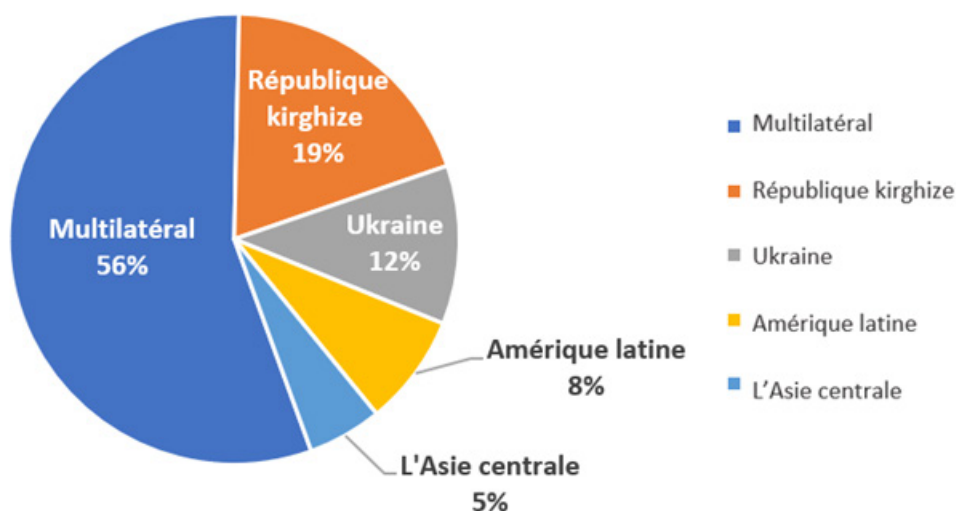
Le personnel de la Commission de Venise en 2021 était de 34 agents, 24 sur le budget ordinaire et l'autre financé par des contributions extrabudgétaires. Mme Simona Granata-Menghini a été nommée Directrice, Secrétaire de la Commission de Venise le 1<sup>er</sup> février 2021, et M. Schnutz Dürr a été nommé Secrétaire adjoint de la Commission le 1<sup>er</sup> août 2021.



## Paiements des contributions volontaires à la Commission de Venise 2016-2021 par donateur



## Répartition géographique du financement des travaux de la Commission de Venise 2016-2021



### 4. Structure de la Commission de Venise

Des élections ont eu lieu en décembre 2021 aux postes officiels de la Commission de Venise. La Commission a élu **Mme Claire Bazy Malaurie** (membre au titre de la France) en tant que **Présidente** pour un mandat de deux ans.

La Commission a également élu pour un mandat de deux ans :

**Vice-présidents :** M. Frendo (Malte), A. Nussberger (Allemagne), H. Thorgeirsdottir (Islande)

**Membres du Bureau** P. Carozza (USA), P. Dimitrov (Bulgarie), S. Holovaty (Ukraine), R. Kiener (Suisse)

## Présidents et Vice-présidents des Sous-commissions :

<b>Droits fondamentaux</b>	Président - J. Velaers (Belgique) ; Vice-président - V. Petrov (Serbie)
<b>État fédéral et État régional</b>	Président - T. Khabrieva (Fédération de Russie); Vice-président - P. Vilanova Trias (Andorre)
<b>Droit international</b>	Président - I. Cameron (Suède), Vice-président - F. Maiani (Saint-Marin)
<b>Protection des minorités nationales</b>	Président - Q. Qerimi (Kosovo) ; Vice-Président - M. A. Lavinš (Lettonie)
<b>Pouvoir judiciaire</b>	Président - R. Barrett (Irlande) ; Vice-président - A. Gaspar (Portugal)
<b>Institutions démocratiques</b>	Président - N. Alivizatos (Grèce) ; Vice-président - D. Meridor (Israël)
<b>Méthodes de travail</b>	Président - W. Newman (Canada) ; Vice-président - S.T. Lee (Corée du Sud)
<b>Amérique Latine</b>	Président - J-L. Vargas Valdez (Mexique) ; Vice-Président - A. Ferrero Costa (Pérou)
<b>Bassin méditerranéen</b>	Président - M. Nicolatos (Chypre) ; Vice-président - G. Jeribi (Tunisie)
<b>État de droit</b>	Président - V. Bílková (République tchèque) ; Vice-président - J. Omejec (Croatie)
<b>Égalité des sexes</b>	Président - T. Otty (UK) ; Vice-président - N. Bernoussi (Maroc)
<b>Institutions de médiation</b>	Président - J. Helgesen (Norvège) ; Vice-président : Igor I. Rogov (Kazakhstan)
<b>Justice constitutionnelle</b>	Président - Z. Knezević (BiH) ; Vice-président - A. Varga (Hongrie)
<b>Co-Président du Conseil conjoint sur la justice constitutionnelle</b>	- Z. Knezević (Bosnie-Herzégovine)
<b>Président du Conseil scientifique</b>	- B. Mathieu (Monaco) ; Vice-président - P. Bussjäger (Liechtenstein)

La Commission a nommé Gianni Buquicchio, qui présidait la Commission depuis 2009, comme son **représentant spécial**.

### 5. Évaluation de la Commission de Venise

En 2021, la Commission de Venise a fait l'objet d'une évaluation commandée par la Direction du contrôle interne (DIO) du Conseil de l'Europe et réalisée par le Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES). Le but de l'évaluation était de déterminer dans quelle mesure la Commission de Venise a atteint et continue d'atteindre ses objectifs. L'évaluation portait essentiellement sur les objectifs suivants :

- Dans quelle mesure le travail de la Commission de Venise est pertinent pour ses différentes parties prenantes ;
- Dans quelle mesure la Commission de Venise a été efficace dans la réalisation des objectifs et des résultats attendus, tels qu'ils sont décrits dans les documents de programme et de budget 2016-2021 ;
- Dans quelle mesure la Commission de Venise a été efficace dans la mise en œuvre de son programme d'activité ;
- Les impacts auxquels la Commission de Venise a contribué respectivement au niveau du Conseil de l'Europe et des États membres depuis sa création il y a 30 ans.

# 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 une autorisation  
spéciale de coopération

+ **9** pays bénéficiaires de  
programmes de coopération



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

ADOPTION  
de

**1070**



AVIS SPÉCIFIQUES  
À UN PAYS + RAPPORTS  
GÉNÉRAUX

ORGANISATION  
de plus de

**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

**118**

MEMBRES

NOMBRE D'ARRÊTS  
DANS LA BASE  
DE DONNÉES CODICES  
PLUS DE

**11,250**

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

références dans plus de

**250** ARRÊTS  
ET DÉCISIONS\*

\* Depuis 2001



demandes de

**7** MÉMOIRES  
amicus curiae\*\*

\*\* Depuis 2005

### EN 2021

La Commission de  
Venise a adopté

**50** DOCUMENTS

pour 23 pays  
11 selon la procédure urgente

**6** AVIS sur des réformes et  
questions constitutionnelles  
concernant



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

**3** MÉMOIRES  
AMICUS CURIAE

### ÉVÉNEMENTS / CONSEILS JURIDIQUES

Elle a organisé / coorganisé

**26** ÉVÉNEMENTS



à

**9** MISSIONS D'OBSERVATION  
D'ÉLECTIONS DE L'ASSEMBLÉE  
PARLEMENTAIRE



Elle a publié

**3** NUMÉROS

du Bulletin  
de jurisprudence  
constitutionnelle

et répondu à

**19** DEMANDES  
D'INFORMATIONS  
COMPARATIVES  
de cours  
constitutionnelles  
sur le **FORUM DE VENISE**



WWW.CODICES.COE.INT

NOMBRE D'ARRÊTS AJOUTÉS  
À LA BASE DE DONNÉES CODICES

**475**

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)



### III. AVIS ET RAPPORTS

#### 1. État de droit, équilibre des pouvoirs, institutions démocratiques

##### *Le processus des réformes législatives et constitutionnelles*

Dans un certain nombre d'avis, la Commission de Venise a examiné la qualité de la procédure législative qui a conduit à l'adoption de la législation considérée.

Ainsi, dans un avis sur la **Turquie** [CDL-AD\(2021\)023cor](#), la Commission a noté avec regret que les amendements législatifs ont été adoptés en accéléré, ce qui a limité la possibilité pour la société civile et les autres parties prenantes intéressées de fournir une contribution significative. Dans l'avis [CDL-AD\(2021\)047](#) sur la **République de Moldova**, la Commission de Venise a regretté qu'une importante réforme législative affectant l'organisation du ministère public ait été adoptée pendant la période des vacances. Dans un avis sur la **Hongrie** [CDL-AD\(2021\)029](#), la Commission a noté avec inquiétude que les amendements constitutionnels ont été adoptés pendant l'état d'urgence, sans aucune consultation publique, et que l'exposé des motifs ne comportait que trois pages. Dans un avis sur le **Monténégro** [CDL-AD\(2021\)012](#), la Commission de Venise a encouragé les autorités à soumettre les projets d'amendements modifiant la conception institutionnelle d'un service de poursuite à une discussion publique significative, impliquant toutes les principales parties prenantes et les experts. Une recommandation similaire a été faite dans un avis sur **Malte** [CDL-AD\(2021\)021](#). Dans l'avis [CDL-AD\(2021\)038](#) sur **l'Ukraine**, la Commission de Venise a noté avec regret que certaines catégories de personnes directement concernées par le projet de loi, principalement celles vivant dans les provinces orientales de l'Ukraine, dans la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol, pourraient avoir eu une possibilité assez limitée de prendre part à la discussion sur le projet de loi.

Comme le souligne l'avis sur le projet de constitution du **Kirghizistan** [CDL-AD\(2021\)007](#), l'adoption d'une nouvelle constitution devrait toujours s'accompagner de consultations publiques significatives et inclusives et d'un débat au parlement, facilitant le consensus de toutes les parties prenantes clés. Une position similaire a été exprimée dans l'avis sur les

amendements constitutionnels à la Constitution russe [CDL-AD\(2021\)005](#). En un mot, le processus d'amendement constitutionnel devrait être encore plus délibératif que le processus d'adoption des lois ordinaires.

Dans le même avis sur les amendements constitutionnels en **Fédération de Russie** [CDL-AD\(2021\)005](#), la Commission de Venise a abordé la question de l'implication de l'assemblée constitutionnelle dans le processus d'amendement de la Constitution. Bien que les changements proposés n'affectent pas formellement les chapitres de la Constitution qui exigent la convocation d'une telle assemblée, ces amendements affectent ces chapitres en substance. L'avis critiquait également l'adoption des amendements à la Constitution par une procédure *ad hoc* qui impliquait un plébiscite et une décision de la Cour constitutionnelle : le statut constitutionnel de ces procédures n'était pas clair, et la procédure normale d'amendement de la Constitution n'a pas été suivie.

Une préoccupation récurrente dans les avis de la Commission de Venise était le danger des réformes institutionnelles qui poursuivent l'objectif de remplacer (ou de maintenir) certaines personnes à des postes clés, plutôt que d'améliorer les modèles institutionnels des mécanismes juridiques en général : le danger des réformes *ad hominem* a été souligné dans un avis sur le **Monténégro** [CDL-AD\(2021\)012](#) et sur la **Fédération de Russie** [CDL-AD\(2021\)005](#).

Dans un mémoire *d'amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de la **République de Moldova** [CDL-AD\(2021\)016](#), la Commission de Venise a examiné la question de l'autonomie du Parlement dans l'établissement de ses règles procédurales internes et les pouvoirs de la Cour constitutionnelle pour contrôler les procédures législatives au Parlement. La Commission a conclu qu'en règle générale, une Cour constitutionnelle ne devrait pas s'appuyer dans son analyse sur des normes qui ne sont pas constitutionnelles, mais d'un niveau inférieur (législatif), à moins que la Constitution elle-même ou une législation ancrée ne donne explicitement cette compétence à la Cour. Une Cour constitutionnelle peut, dans le même temps, donner un effet *de facto* à certaines règles contenues dans le règlement intérieur du Parlement si elle décide que ces règles sont dictées par la Constitution. Cependant, elle ne doit pas essayer d'appliquer chaque règle contenue dans le règlement intérieur,

car la Constitution peut parfois ne fixer qu'une norme minimale et laisser le législateur choisir parmi les différentes manières possibles de mettre cette norme en pratique.

### ***Équilibre entre les pouvoirs judiciaires et législatifs***

Plusieurs avis adoptés en 2021 portaient sur les amendements constitutionnels affectant l'équilibre des pouvoirs dans le modèle constitutionnel. Dans un avis intérimaire sur les amendements à la **Constitution russe** [CDL-AD\(2021\)005](#), la Commission de Venise a conclu que les amendements avaient renforcé de manière disproportionnée la position du Président de la **Fédération de Russie** et avaient supprimé certains des contrôles et équilibres prévus à l'origine dans la Constitution. La Commission de Venise a noté l'exclusion *ad hominem* de la limite du mandat du président actuel et des présidents précédents, ainsi que la portée inhabituellement large de l'immunité qui, associée aux règles de mise en accusation, limiterait de manière excessive la responsabilité du président. La Commission de Venise a également critiqué le transfert des pouvoirs du président du gouvernement au président du pays, ainsi que le renforcement de l'influence du président au sein du Conseil de la Fédération lié à l'augmentation du nombre de sénateurs nommés par le président. Cela porterait atteinte aux fonctions de contrôle confiées au Conseil par la Constitution. La Commission s'est également opposée au pouvoir du président d'initier la révocation des présidents des juridictions supérieures sur la base des motifs très vagues.

L'avis sur le projet de constitution du **Kirghizistan** [CDL-AD\(2021\)007](#) a examiné la proposition d'établir un modèle présidentiel de gouvernance et de s'éloigner du modèle parlementaire vers lequel la République kirghize a évolué de 2010 à ce jour. Bien qu'il n'existe pas de meilleur modèle unique de gouvernance démocratique, la Commission de Venise a déploré un affaiblissement du rôle du Parlement et des empiètements potentiels sur l'indépendance judiciaire dans le cadre du projet de constitution. La Commission a recommandé de reconsidérer complètement les pouvoirs du président de nommer et de révoquer à lui seul la quasi-totalité de l'administration de l'État et/ou les principaux titulaires de fonctions (y compris

le Cabinet des ministres, le procureur général, le médiateur pour les droits de l'enfant, etc.), ainsi que son rôle dans la sélection et la révocation des juges des tribunaux ; de supprimer également les pouvoirs du président de dissoudre les conseils locaux et d'exiger que le président consulte la Cour constitutionnelle au préalable, et de restreindre le pouvoir du président d'initier des lois et des référendums.

La Commission a plaidé pour un renforcement des capacités de contrôle du Parlement dans le domaine budgétaire, a recommandé l'inscription dans la Constitution des principales caractéristiques du système électoral et a mis en garde contre le système de « rappel » des députés. L'avis contenait également des recommandations concernant l'organisation du système judiciaire.

### ***Interrelation entre le droit national et le droit international***

Un certain nombre d'avis adoptés par la Commission de Venise en 2021 ont examiné les tensions qui peuvent exister entre les ordres juridiques nationaux et le droit international.

L'avis [CDL-AD\(2021\)038](#) sur l'**Ukraine** a examiné la question complexe de la possibilité pour le législateur national de réglementer les matières qui font l'objet du droit international. Le projet de loi examiné dans cet avis établirait un cadre juridique général pendant la période de transition dans les régions **d'Ukraine** qui ne sont pas actuellement sous la juridiction *de facto* de l'Ukraine. Le projet contenait de nombreuses dispositions générales et vagues, qui ressemblaient davantage à des orientations politiques. Il était donc difficile de comprendre leur portée et leur effet juridique. La Commission a également noté que la justice transitionnelle - qui est au cœur du projet de loi - est un concept holistique qui doit traiter les crimes et les violations des droits de l'homme perpétrés par toutes les parties au conflit et viser la réconciliation. La Commission a également noté que le droit international est un ordre juridique autonome, de sorte que les États individuels ne peuvent pas unilatéralement dans leur législation donner des définitions contraignantes des concepts du droit international - ou, du moins, il devrait être clair que le projet de loi reflète la compréhension ukrainienne du droit international. La Commission a également recommandé de refléter le statut constitutionnel

spécial de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol dans le projet de loi. Au fil du temps, a conclu la Commission, il pourrait être nécessaire d'adapter la loi à l'évolution des circonstances dans les territoires concernés.

La question des élections sur les territoires qui ne sont pas sous la juridiction *de facto* de **l'Ukraine** a également été analysée dans l'avis [CDL-AD\(2021\)045](#) sur **l'Ukraine**, analysé ci-dessous, dans la sous-section sur les élections libres.

Dans l'avis [CDL-AD\(2021\)043](#) sur **Chypre**, la Commission de Venise a analysé trois projets de loi réformant le système judiciaire. Une caractéristique spécifique de l'ordre juridique chypriote, qui devait être abordée dans l'avis, était un écart entre l'ordre constitutionnel *de jure* du pays et la situation *de facto* qui a résulté de la partition de l'île. La Commission de Venise a reconnu un équilibre difficile que le législateur doit trouver en menant des réformes institutionnelles dans une situation où certains mécanismes constitutionnels ne fonctionnent pas dans la pratique.

### **Régimes d'urgence**

Les régimes d'urgence et les pouvoirs exceptionnels de l'exécutif sont restés au centre de l'attention de la Commission de Venise en 2021, en grande partie en raison de la pandémie de COVID-19. En 2020, la Commission de Venise a commencé à recueillir des informations sur les réponses des États membres aux situations d'urgence et a publié deux rapports abordant la question difficile de l'équilibre entre les principes de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits fondamentaux, d'une part, et la nécessité de lutter efficacement contre la pandémie et de réorganiser le fonctionnement des institutions de l'État et de la société dans son ensemble, d'autre part : [CDL-AD\(2020\)014](#), Rapport - Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence : réflexions, et [CDL-AD\(2020\)018](#), Rapport intermédiaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise du Covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux.

En 2021, la Commission a évalué à plusieurs reprises des dispositions spécifiques relatives à l'état d'urgence. Dans un avis sur la **Hongrie** [CDL-AD\(2021\)029](#), la Commission a mis en garde

contre l'adoption accélérée d'amendements constitutionnels pendant l'état d'urgence. La Commission a également noté que les articles modifiant les dispositions constitutionnelles relatives aux déclarations de guerre, au contrôle des forces de défense hongroises et à l'ordre juridique spécial » qui se rapporte à l'état de guerre, à l'état d'urgence et à l'état de danger laissent principalement la spécification de la plupart des détails aux lois cardinales, ce qui pourrait éventuellement soulever de sérieuses questions concernant l'étendue des pouvoirs de l'État pendant les états d'exception. En ce qui concerne la suppression du Conseil de défense nationale et la confiscation de ses pouvoirs au gouvernement - qui est moins largement représentatif - si elle n'est pas contraire en tant que telle aux normes européennes, elle conduit à une concentration des pouvoirs d'urgence entre les mains de l'exécutif.

Dans l'avis [CDL-AD\(2021\)007](#) sur le projet de constitution du **Kirghizistan**, la Commission a discuté des droits qui pouvaient être définis comme pas susceptibles de dérogation dans une situation d'urgence. Dans l'avis sur la **Macédoine du Nord** [CDL-AD\(2021\)040](#), la Commission s'est à nouveau penchée sur la définition des droits indérogables. Elle a noté que certains droits - tels que l'interdiction de la torture - sont effectivement absolus et ne peuvent être restreints même pendant l'état d'urgence. En revanche, les manifestations des croyances religieuses - telles que les cérémonies publiques - peuvent être légitimement restreintes pendant la pandémie.

Dans le même avis sur la **Macédoine du Nord** [CDL-AD\(2021\)040](#), la Commission a examiné les dispositions institutionnelles pendant l'état d'urgence. Elle a noté qu'il existe toujours un risque d'abus des pouvoirs exceptionnels du gouvernement. C'est pourquoi il est si important d'adopter une loi-cadre qui fixerait des limites aux pouvoirs du gouvernement pendant l'état d'urgence et guiderait le contrôle *a posteriori* par le Parlement et les tribunaux. Entre autres recommandations, la Commission a souligné que le Président pourrait avoir le droit de déclarer l'état d'urgence uniquement si l'Assemblée est incapable de se réunir pour des raisons objectives, et que le pouvoir du Gouvernement d'adopter des décrets-lois doit être expressément limité dans la loi aux questions directement liées à la situation d'urgence, et que ces décrets-lois doivent être soumis au contrôle

du Parlement, et que la Cour constitutionnelle doit contrôler la constitutionnalité des décrets-lois et leur conformité avec la loi-cadre sur l'état d'urgence (le projet de loi à l'étude) mais non la conformité des décrets-lois avec la législation ordinaire.

### ***Territoires temporairement occupés***

L'avis sur le projet de loi « Sur les principes de la politique d'État de la période de transition » de **l'Ukraine** [CDL-AD\(2021\)038](#) portait sur un texte destiné à fournir le cadre juridique général des mesures à prendre dans les territoires temporairement occupés pendant la période de transition, tant dans les oblasts de Donetsk et de Louhansk que dans la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol. L'avis reconnaît que le projet de loi a été préparé par un processus inclusif, mais il recommande que les personnes directement concernées soient davantage impliquées dans les étapes ultérieures. L'avis a également noté que le projet incluait des définitions de termes qui n'étaient pas toujours conformes aux termes respectifs utilisés dans le droit international public. En particulier, les définitions des termes centraux de « période de transition » et de « justice transitionnelle » étaient conçues de manière plutôt étroite et adoptaient une approche unilatérale de la période de transition. Selon les normes internationales, la justice transitionnelle est un concept holistique qui doit traiter les crimes et les violations des droits de l'homme perpétrés par toutes les parties au conflit et viser la réconciliation. L'avis comprenait un certain nombre de recommandations spécifiques qui demandaient des réglementations plus claires et plus précises afin de garantir leur conformité aux normes internationales. Il convient notamment de modifier en profondeur les dispositions relatives à la responsabilité pour les infractions pénales commises dans le cadre de l'occupation temporaire (qui sont potentiellement discriminatoires), à la déchéance/lustration (qui doit tenir compte de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des Droits de l'Homme et des avis précédents de la Commission de Venise), au droit à la vérité et à la con-validation des actes d'état civil et autres documents officiels qui ont été délivrés dans les territoires temporairement occupés (qui doit inclure une perspective de droits de l'homme).

### ***Institutions du Médiateur***

Plusieurs avis ont traité de l'organisation et des pouvoirs des institutions du Médiateur dans les États membres.

L'avis [CDL-AD\(2021\)017](#) sur la **République de Moldova** a examiné un projet de loi visant à introduire un Avocat du peuple/médiateur pour les droits des entrepreneurs : la Commission a réitéré l'importance de définir très clairement les domaines de compétences de ce nouvel Avocat, et plus précisément en ce qui concerne le secteur privé et a recommandé un amendement constitutionnel afin d'exiger une majorité qualifiée pour l'élection du Médiateur.

Dans l'avis [CDL-AD\(2021\)035](#) sur **l'Arménie**, la Commission a examiné le statut du personnel du Médiateur et a rappelé que l'autonomie des processus de recrutement, l'évolution de la carrière des membres du personnel et le classement des postes devraient être garantis pour assurer l'indépendance de l'Institution.

Dans son avis [CDL-AD\(2021\)041](#) sur le **Royaume-Uni**, la Commission a analysé les parties pertinentes du projet de loi sur la santé et les soins qui prévoyaient une exclusion possible du médiateur parlementaire des « espaces de sécurité » créés par le projet de loi. La Commission a conclu que cette option serait en désaccord avec les Principes de Venise qui garantissent l'accès sans restriction du Médiateur à tout document ou bâtiment.

L'avis [CDL-AD\(2021\)049](#) portait sur un projet de loi sur le **Commissaire aux droits de l'homme du Kazakhstan**. La Commission a recommandé d'inclure les entités privées qui fournissent des services publics dans la juridiction du Commissaire, de limiter les exemptions de juridiction, de clarifier la juridiction sur le pouvoir judiciaire et d'ajouter la promotion des droits de l'homme dans le mandat du Commissaire. En ce qui concerne l'élection du Commissaire, une procédure de sélection publique et transparente comprenant un appel public, des tests et une présélection, une élection à la majorité qualifiée par le Parlement, un mandat plus long et de préférence un mandat non renouvelable ont été recommandés. La révocation du commissaire nécessiterait également une majorité qualifiée du Parlement. La Commission a également demandé

que les pouvoirs d'enquête du Commissaire soient renforcés et que le Commissaire propose le budget de l'institution pour l'année à venir.

L'avis [CDL-AD\(2021\)034](#) sur la **Hongrie** portait sur le fonctionnement de l'institution nationale des droits de l'homme. La Commission a observé avec satisfaction que le Commissaire aux droits fondamentaux était autonome pour les questions liées au personnel et au budget de l'institution. Cependant, il y avait des risques associés à la fusion des organismes de promotion de l'égalité avec les institutions nationales des droits de l'homme.

Enfin, l'avis sur le projet de constitution du **Kirghizistan** [CDL-AD\(2021\)007](#) recommandait de fournir des garanties d'indépendance institutionnelle du Médiateur.

### ***Justice constitutionnelle***

Comme les années précédentes, la Commission de Venise a traité en 2021 de l'organisation des cours constitutionnelles et de leur rôle dans les ordres juridiques nationaux.

Elle a ainsi publié un rapport révisé sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle [CDL-AD\(2021\)001](#), qui examine les expériences récentes de **l'Algérie, de la Hongrie, de la Lituanie, du Maroc, de la Tunisie, de la Turquie** et de **l'Ukraine** en matière d'élargissement de l'accès individuel aux cours constitutionnelles. Dans ce rapport, la Commission de Venise a exprimé son soutien au modèle de plaintes constitutionnelles complètes, tout en soulignant les inconvénients des mécanismes de plainte constitutionnelle normative ou *d'actio popularis*. Elle a également souligné que si l'accès indirect à la justice individuelle est un outil très important pour garantir le respect des droits de l'homme individuels au niveau constitutionnel, il ne doit être considéré que comme un processus complémentaire à l'accès direct.

L'avis [CDL-AD\(2021\)006](#) sur **l'Ukraine** a été déclenché par une crise constitutionnelle créée par la décision de la Cour constitutionnelle qui avait invalidé de grandes parties de la législation anti-corruption en vigueur. Le projet de loi de 2021 a modifié le règlement des procédures constitutionnelles, la publicité des procédures constitutionnelles, la formation des sénats et des conseils et la distribution des affaires, l'accès aux documents relatifs aux affaires et la responsabilité

disciplinaire des juges. La Commission a fait des recommandations, entre autres, sur l'ouverture de procédures disciplinaires et sur l'introduction de la capacité de la Cour constitutionnelle à réviser ses propres décisions dans le cas où l'un de ses juges impliqués dans la décision était condamné par une instance finale pour corruption liée à cette décision.

Dans l'avis sur le document conceptuel pour l'amélioration du cadre juridique du Conseil constitutionnel du **Kazakhstan** [CDL-AD\(2021\)010](#), la Commission a accueilli favorablement l'idée d'introduire un contrôle plus intensif de la constitutionnalité des lois et autres actes réglementaires, qui prévoirait le droit pour les parties à la procédure de demander aux tribunaux ordinaires d'introduire une saisine du Conseil constitutionnel. Pour la Commission, le bénéfice du doute devrait toujours être au rendez-vous pour le renvoi de la question au Conseil constitutionnel. La Commission a demandé la simplification de la procédure de saisine et la possibilité pour une chambre du Conseil de rendre des décisions d'irrecevabilité dans le cadre d'une procédure écrite.

*L'amicus curiae* pour la **Cour constitutionnelle de la République de Moldova** [CDL-AD\(2021\)016](#), décrit ci-dessus, a examiné l'étendue des pouvoirs de la Cour constitutionnelle pour contrôler les procédures législatives au Parlement. Dans son avis [CDL-AD\(2021\)021](#) sur **Malte**, la Commission de Venise a souligné que les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives et contraignantes et obligent le Parlement à abroger/modifier les dispositions jugées inconstitutionnelles et à suivre l'interprétation donnée par la Cour constitutionnelle. Le Parlement a néanmoins le pouvoir d'amender la Constitution pour prévoir une interprétation différente de celle donnée par la Cour constitutionnelle, à condition que la procédure d'amendement constitutionnel soit dûment suivie. La majorité qualifiée requise par la Constitution maltaise pour un amendement constitutionnel implique qu'un large consensus doit être trouvé entre la majorité parlementaire et l'opposition, donnant à cette dernière le pouvoir de participer, de superviser et même de bloquer la décision sur l'amendement. Atteindre le résultat d'un amendement constitutionnel dans une procédure qui requiert une majorité simple irait à l'encontre de l'objectif de l'exigence de super-majorité de la Constitution. Lire le pouvoir d'interprétation du Parlement de manière si large qu'il puisse être utilisé

comme une alternative à l'utilisation des procédures d'amendement ouvrirait la voie au gouvernement du jour pour contourner facilement les droits individuels et les autres protections établies dans la Constitution.

## 2. Droits et libertés fondamentaux

### *Fonctionnement des normes en matière de droits de l'homme – questions*

En 2021, la Commission de Venise a abordé à plusieurs reprises les questions générales liées au fonctionnement des dispositions relatives aux droits de l'homme dans les constitutions et législations nationales.

Dans l'avis [CDL-AD\(2021\)007](#) sur le **Kirghizistan**, la Commission a examiné la clause générale de limitation, commune à toutes les dispositions relatives aux droits de l'homme du projet de Constitution de la République kirghize. L'avis soulignait que le principe de proportionnalité devait être placé dans le contexte d'une « société démocratique », et que la jouissance des droits fondamentaux ne devait pas être conditionnée à l'accomplissement de devoirs civiques.

Dans l'avis [CDL-AD\(2021\)040](#) sur la **Macédoine du Nord**, la Commission a examiné les droits qui sont définis dans la Constitution de la Macédoine du Nord comme « irrévocables » et a noté que certains de ces droits - en particulier, la liberté de religion - ne peuvent être traités comme absolus : l'absence d'une clause de limitation explicite ne peut que souligner la place spéciale que ces libertés occupent dans l'ordre constitutionnel.

Un thème récurrent dans les avis de la Commission de Venise a été la question de la précision/l'imprécision des normes juridiques ou constitutionnelles nationales affectant les droits de l'homme. Dans l'avis sur la **Serbie** [CDL-AD\(2021\)033](#), la Commission a souligné qu'il est inévitable qu'un législateur utilise des formules ouvertes dans une certaine mesure, afin d'assurer la flexibilité nécessaire. En substance, l'accent ne devrait pas être mis sur l'imprécision des dispositions respectives en tant que telles, mais plutôt sur l'indépendance et l'expertise technique de l'organe qui les interpréterait et les appliquerait. Une conclusion similaire a été tirée dans l'avis [CDL-AD\(2021\)015](#) sur la **Bosnie-Herzégovine**. La question de la clarté des

dispositions législatives a également été soulevée dans l'avis [CDL-AD\(2021\)004](#) sur la loi espagnole sur la sécurité des citoyens, où la Commission a souligné que la clarté et la prévisibilité de la loi étaient particulièrement importantes dans le domaine du droit pénal, et que les infractions «quasi-criminelles» et/ou les pouvoirs coercitifs de la police devraient être décrits dans la loi avec plus de précision. Dans un avis sur la **Hongrie** [CDL-AD\(2021\)050](#), la Commission a souligné que la question de la clarté de la loi devrait être décidée non pas *in abstracto*, mais en référence au contexte spécifique : ainsi, dans le domaine du droit pénal, les dispositions législatives adressées à chaque individu devraient être plus précises. Des dispositions plus générales de la loi peuvent être développées dans les règlements administratifs ou dans la pratique judiciaire ou administrative, afin de rendre leur application plus prévisible.

Dans le même avis sur **l'Espagne** [CDL-AD\(2021\)004](#), la Commission de Venise a fait valoir que si une norme statutaire était susceptible d'entraîner des abus dans la pratique, cette norme devrait être modifiée, circonscrite ou accompagnée de garanties supplémentaires, même si en théorie elle peut être considérée comme constitutionnellement acceptable. La Commission de Venise a encouragé le législateur à procéder à une évaluation approfondie du fonctionnement pratique de la loi et de son impact sur les droits de l'homme et les libertés. Étant donné le « potentiel répressif » de cette loi, un tel examen devrait être effectué régulièrement.

### *Droit à la vie, à un procès équitable et à la liberté individuelle*

En 2021, le droit à la vie et l'interdiction de la torture ont été invoqués par la Commission de Venise dans deux avis, tous deux dans le contexte du traitement des migrants : L'avis [CDL-AD\(2021\)007](#) sur le **Kirghizistan**, et l'avis [CDL-AD\(2021\)004](#) sur **l'Espagne** où la Commission de Venise a examiné la pratique du rejet massif d'étrangers à la frontière espagnole dans les villes autonomes de Ceuta et Melilla.

Un certain nombre d'avis émis en 2021 ont abordé divers aspects du droit à un procès équitable ou du droit à la liberté individuelle : l'avis [CDL-AD\(2021\)007](#) sur le **Kirghizistan** où l'importance du droit au contrôle continu de la légalité de la détention a été souligné, et l'avis [CDL-AD\(2021\)036](#) sur la **Hongrie**

qui traitait notamment des règles d'attribution des affaires, qui devraient prévenir le risque de manipulation ou d'arbitraire dans l'attribution d'une affaire à un juge spécifique. En substance, dans ce dernier avis, la Commission a estimé que l'article 6 consacre « le droit à un juge naturel ».

Dans son avis [CDL-AD\(2021\)004](#) sur **l'Espagne**, la Commission de Venise a observé que certaines des sanctions liées à l'atteinte à l'ordre public pouvaient être qualifiées de « pénales ». Par conséquent, la procédure par laquelle elles ont été imposées devrait satisfaire à certaines exigences fondamentales d'un procès équitable. La présomption de véracité des rapports de la police, le caractère immédiatement exécutoire des lourdes amendes et l'absence de droit à l'assistance d'un avocat ont affaibli la position des défendeurs vis-à-vis de l'État.

L'avis sur la **Géorgie** [CDL-AD\(2021\)011](#) a examiné la question du caractère immédiatement exécutoire des décisions prises par une autorité de régulation des télécommunications et des médias. Le concept d'effet immédiat de certaines décisions administratives est commun à un certain nombre de juridictions européennes, mais la loi a donné à l'autorité de régulation des pouvoirs trop larges et vaguement définis : le mécanisme contesté ne serait acceptable que s'il existait un contrôle judiciaire significatif et en temps utile des décisions de l'autorité de régulation.

### ***Liberté de religion***

Plusieurs avis adoptés en 2021 ont porté sur la liberté de religion et de conviction et sa compatibilité avec les références aux valeurs spirituelles et morales traditionnelles dans les textes constitutionnels et législatifs.

Ainsi, dans l'avis [CDL-AD\(2021\)005](#) sur la **Fédération de Russie**, la Commission de Venise a noté que la référence à la foi en Dieu dans la Constitution ne doit pas être interprétée comme impliquant l'obligation d'avoir une religion quelconque. La Commission de Venise a maintenu que le devoir de l'État de « favoriser le patriotisme et la citoyenneté » par l'éducation ne devrait pas empiéter injustement sur le droit des parents de fournir une éducation morale et religieuse à leurs enfants conformément à leurs propres convictions.

Dans deux avis sur la **Hongrie** [CDL-AD\(2021\)029](#) et [CDL-AD\(2021\)050](#) et dans un avis [CDL-AD\(2021\)007](#) sur le **Kirghizistan**, la Commission de Venise a examiné l'interrelation entre le devoir de l'État de promouvoir certaines valeurs constitutionnelles et le droit des parents d'éduquer leurs enfants conformément à leurs propres convictions religieuses.

### ***Vie privée et lutte contre la corruption***

Dans plusieurs avis publiés en 2021, la Commission de Venise a examiné l'obligation des fonctionnaires de l'État de divulguer des informations sur leur patrimoine, ainsi que les pouvoirs des autorités de l'État pour vérifier l'exactitude de ces déclarations.

La Commission de Venise a reconnu que les impératifs de la lutte contre la corruption peuvent exiger des limitations supplémentaires de la vie privée de certains titulaires de fonctions : le statut de fonctionnaire implique une plus grande transparence en matière financière, qui n'est pas exigée des citoyens ordinaires. Dans un avis sur **l'Ukraine** [CDL-AD\(2021\)028](#), la Commission a souligné que l'obligation pour les fonctionnaires de soumettre des déclarations de patrimoine précises existe, sous diverses formes, dans de nombreux ordres juridiques démocratiques. Pour être efficace, ce mécanisme juridique doit être assorti de sanctions appropriées.

Dans son avis [CDL-AD\(2021\)015](#) sur la **Bosnie-Herzégovine**, la Commission de Venise a recommandé d'exiger que la déclaration de patrimoine d'un juge ou d'un procureur couvre non seulement les conjoints et les enfants, mais aussi les partenaires de droit civil et les autres personnes avec lesquelles le juge ou le procureur fait ménage commun. L'avis a également examiné une situation dans laquelle un parent du juge ou du procureur a refusé de fournir les informations nécessaires à l'inclusion dans la déclaration. Dans l'avis suivant sur la **Bosnie-Herzégovine** [CDL-AD\(2021\)024](#), la Commission de Venise est allée encore plus loin et a recommandé que la définition des personnes liées inclue non seulement les parents proches (y compris les beaux-frères et belles-sœurs et autres), mais aussi d'autres personnes liées à l'agent public concerné, et pas seulement par des liens économiques ou politiques mais aussi par une amitié intime de longue date.

## **Liberté d'expression**

Dans ce contexte, la Commission de Venise ne s'est pas opposée à l'utilisation de certaines présomptions de fait (comme les « contrôles de style de vie » qui font partie du processus de vérification des déclarations dans certains pays), ou à l'extension de certaines obligations aux personnes affiliées à l'agent public. Dans l'avis sur la **République de Moldova** [CDL-AD\(2021\)046](#), la Commission de Venise n'a pas mis en doute la légitimité de ces « vérifications du train de vie », mais a demandé au législateur d'expliquer dans quelle mesure l'écart entre le « niveau de vie » et les « dépenses » de la personne concernée peut être considéré comme un écart qui empêcherait une personne d'être candidate à un poste au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

Cela étant, le processus de vérification des déclarations de patrimoine doit être respectueux de la vie privée et de la vie familiale des personnes concernées par ce processus. Dans un avis sur la **République de Moldova** [CDL-AD\(2021\)046](#), cité plus haut, la Commission de Venise a souligné que les informations et documents produits dans le cadre du processus de vérification de l'intégrité des personnes ne doivent pas être publiés et ne doivent être utilisés qu'aux fins étroites de l'évaluation. Il doit être clair que ces informations ou documents ne peuvent pas être utilisés directement dans le cadre d'une enquête pénale ou administrative, sauf en ce qui concerne la fourniture de fausses réponses. Les pouvoirs de l'organe de lutte contre la corruption de demander et d'obtenir des documents et des informations doivent être utilisés dans le cadre strict de l'évaluation.

Enfin, la composition de l'organe chargé des contrôles d'intégrité ou de la vérification des déclarations de patrimoine a été jugée importante. Dans son avis [CDL-AD\(2021\)015](#) sur la **Bosnie-Herzégovine**, la Commission de Venise a recommandé d'établir des règles plus précises sur la composition et le fonctionnement de l'Unité d'intégrité (chargée de la vérification des déclarations), y compris la vérification *ex ante* de l'intégrité et des antécédents de ses membres. La nécessité de disposer d'un comité d'évaluation correctement composé vérifiant l'intégrité des candidats aux postes de membres du Conseil supérieur de la magistrature a également été soulignée dans un avis sur la **République de Moldova** [CDL-AD\(2021\)046](#).

Plusieurs avis de 2021 ont abordé la question de la liberté d'expression, et en particulier du discours politique, et de ses éventuelles limitations. Dans l'avis [CDL-AD\(2021\)007](#) sur le **Kirghizistan**, la Commission de Venise a salué la dépénalisation expresse de la diffamation ou de l'humiliation. Elle s'est opposée à la référence aux « valeurs morales et éthiques » et à la « conscience publique » comme motifs de limitation de la liberté d'expression, car ces termes sont trop vagues. Le terme « sécurité de l'information » est, selon l'avis de la Commission de Venise, controversé et peu clair et ne devrait pas être utilisé dans la Constitution.

Dans son avis [CDL-AD\(2021\)005](#) sur la **Fédération de Russie**, la Commission de Venise a commenté l'introduction dans la Constitution du devoir de l'État « d'honorer la mémoire des défenseurs de la patrie » et de « défendre la vérité historique », ainsi que l'interdiction de « minimiser l'importance de l'exploit héroïque du peuple dans la défense de la patrie ». La Commission de Venise a souligné que cette disposition ne devait pas viser à restreindre la recherche historique et devait être interprétée de manière restrictive.

Dans son avis [CDL-AD\(2021\)033](#) sur la **Serbie**, la Commission de Venise a souligné que la couverture médiatique d'un procès ne devait pas être considérée comme un cas d'« influence inappropriée » interférant avec l'indépendance du juge.

L'avis sur le **Bélarus** [CDL-AD\(2021\)002](#) traitait notamment des appels à « renverser par la violence l'ordre constitutionnel » : la Commission de Venise a recommandé de réviser la disposition pertinente du Code pénal et de la rendre plus précise, car le débat politique (« appels à un changement constitutionnel radical ») comporte une très forte présomption en faveur de la liberté d'expression.

Dans un avis sur la **Hongrie** [CDL-AD\(2021\)050](#), la Commission de Venise a analysé la réglementation sur la diffusion d'informations concernant la sexualité et le genre aux enfants. La Commission de Venise a reconnu qu'il n'y a pas de loi stricte confirmant qu'il existe un droit des enfants à recevoir des informations sur des sujets traitant de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre. Toutefois, lorsque de telles informations sont fournies, elles doivent l'être de manière objective,



## **Liberté de réunion et d'association**

critique et pluraliste, dans le respect des convictions religieuses et philosophiques des parents, et, en particulier, elles doivent être non discriminatoires envers les individus et la promotion des valeurs constitutionnelles, ne peuvent conduire à méconnaître et à ne pas respecter la diversité des opinions religieuses et des identités sexuelles. Se référant à la Convention relative aux droits de l'enfant, la Commission de Venise a souligné que l'État doit garantir l'accès des enfants à l'information et aux matériels provenant d'une diversité de sources nationales et internationales, sous réserve de l'orientation ou des conseils appropriés des parents et du développement des capacités de l'enfant.

L'avis sur la **Géorgie** [CDL-AD\(2021\)011](#) portait sur le pouvoir de l'autorité géorgienne de régulation des médias et des télécommunications (la GNCC) de nommer un « gestionnaire spécial » d'une société de télécommunications, doté de pouvoirs exécutifs exceptionnels, si cette société n'applique pas les décisions de l'autorité de régulation. En substance, en vertu de l'amendement, la GNCC pourrait prendre le contrôle d'un fournisseur de télécommunications, parce que les autres moyens de faire appliquer une décision étaient soit trop légers pour être efficaces, soit trop sévères pour être proportionnés. La Commission a noté que le contrôle des fusions et acquisitions ne peut être exercé par la nomination des gestionnaires externes. Des interventions réglementaires *ex ante* adaptées de la part du GNCC auraient pu mieux servir cet objectif.

Du point de vue de l'article 10 de la Convention, les limitations imposées à un fournisseur de services de télécommunications pourraient avoir des effets sur la liberté et le pluralisme des médias. Le mandat du directeur spécial était virtuellement illimité, ce qui lui permettait de prendre toutes les décisions de gestion, du sommet à la base, sans être soumis aux contrôles et équilibres précédents prescrits par le droit des sociétés, tels que le contrôle du conseil d'administration. Cela pouvait potentiellement affecter la politique éditoriale des stations de radiodiffusion. Ainsi, l'État pourrait interférer dans la fourniture de ces services, qui devraient normalement être fournis sur une base et dans des conditions neutres aux différents fournisseurs de contenu numérique sur l'internet.

Trois avis adoptés en 2021 portaient sur les lois régissant la liberté de réunion :

L'avis [CDL-AD\(2021\)027](#) sur la **Fédération de Russie** était entièrement axé sur la catégorie spéciale d'ONG créée par la législation russe depuis 2012, dite des « agents étrangers », recevant des financements de l'étranger. En 2020, la définition d'un « agent étranger » a été élargie, elle concernerait désormais aussi les personnes physiques, et les obligations de déclaration/divulgence ainsi que les sanctions ont été considérablement renforcées. La Commission a constaté que la loi utilisait une terminologie vague et trop large et que, d'autre part, les mesures qu'elle introduisait - en particulier les obligations de déclaration et les sanctions - n'avaient pas de rapport raisonnable avec les objectifs prétendument poursuivis. Surtout, la Commission a recommandé d'abandonner les notions d'« activités politiques » et de « soutien étranger » que la loi utilisait pour déterminer qui était un « agent étranger ».

L'avis [CDL-AD\(2021\)004](#) sur l'**Espagne** portait sur une loi qui donnait aux autorités des pouvoirs très larges en matière de maintien de l'ordre dans les rassemblements de masse. La Commission a critiqué la loi parce qu'elle laissait aux autorités une trop grande marge de manœuvre pour décider des comportements punissables et des pouvoirs dont disposait la police dans le cadre de son mandat de protection de l'ordre public. Plus précisément, la Commission a recommandé que la loi lie les fouilles corporelles à l'objectif de découverte et de prévention des infractions d'une certaine gravité et prévoit que, en règle générale, elles doivent être effectuées sur la base d'une suspicion individualisée. Pour la Commission de Venise, les autorités devraient tolérer les manifestations à moins qu'il n'y ait un risque avéré de « troubles importants ». Les organisateurs et promoteurs de manifestations ne devraient pas être tenus pour responsables des déviations qu'ils ne pouvaient raisonnablement prévoir ou éviter. La Commission a critiqué le nombre très élevé des sanctions, qui pourraient avoir un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté de réunion.

L'avis sur le **Bélarus** [CDL-AD\(2021\)002](#) portait sur les dispositions du droit pénal appliquées aux organisateurs et aux participants de manifestations qui contestaient les résultats officiels des élections

présidentielles au **Bélarus**. La Commission a réitéré sa position selon laquelle le recours à la violence par un petit nombre de participants à une assemblée (y compris l'utilisation d'un langage incitant à la haine, à la violence ou à la discrimination) ne transforme pas automatiquement une assemblée, par ailleurs pacifique, en une assemblée non pacifique. La Commission s'est également opposée à la criminalisation des manifestations non violentes qui ont perturbé la vie normale de la ville, ou des manifestations spontanées qui n'ont pas été notifiées à l'avance aux autorités. L'avis a également noté la sévérité excessive (et le manque de clarté) des peines inscrites dans le code pénal.

Enfin, l'avis [CDL-AD\(2021\)007](#) sur le **Kirghizistan** a examiné les articles relatifs à la liberté de réunion et d'association dans le projet de Constitution. La Commission a souligné que l'obligation de notification préalable des rassemblements publics pacifiques n'était pas contraire aux normes internationales, mais qu'elle ne devait pas être interprétée comme une obligation d'autorisation préalable.

La liberté d'association était au cœur de plusieurs avis. L'avis [CDL-AD\(2021\)007](#) sur le **Kirghizistan** soulignait que les partis représentant les minorités nationales devaient être autorisés, mais que les États pouvaient interdire la création ou l'enregistrement d'un parti politique fondé exclusivement sur l'affiliation ethnique et prônant la promotion de cette majorité ethnique particulière. Une interdiction générale de la création de partis politiques ayant des attributs religieux ou ethniques était disproportionnée, mais des limitations pouvaient être imposées si le « caractère religieux militant » du parti représentait un « danger grave et immédiat pour l'ordre constitutionnel ». La Commission a également recommandé d'exclure une disposition qui empêchait les organisations religieuses de poursuivre des objectifs politiques. « Améliorer la transparence » des organisations de la société civile ne devrait pas être en soi un objectif légitime.

L'avis [CDL-AD\(2021\)023cor](#) sur la **Turquie** portait sur les limitations imposées à certaines ONG afin de prévenir la prolifération des armes de destruction massive. La Commission a noté que les limitations fondées sur les normes du GAFI devaient s'appliquer à toutes les associations, quels que soient leurs objectifs et leurs antécédents en matière d'activités, ce qui pourrait avoir de lourdes conséquences

pour les droits humains fondamentaux. Le contrôle gouvernemental sur les tentatives de collecte de fonds en ligne en l'absence de critères clairs et objectifs pour les demandes d'autorisation, ainsi que la grande latitude dont disposent les autorités pour appliquer des sanctions, peuvent avoir un impact négatif sur les activités légitimes de collecte de fonds des ONG. Le pouvoir des autorités de révoquer les membres du conseil d'administration sans contrôle judiciaire et de les remplacer par des administrateurs constitue une atteinte grave au droit des associations de gérer leurs propres affaires. La dissolution d'une association ne devrait être qu'une mesure de dernier recours. L'obligation pour les associations étrangères de demander une autorisation pour toute activité de coopération en Turquie était disproportionnée.

### ***Égalité, non-discrimination et minorités***

Dans son avis [CDL-AD\(2021\)040](#) sur la **Macédoine du Nord**, la Commission de Venise a traité de l'interdiction générale de la discrimination et a souligné la différence entre « discrimination » et « différenciation », c'est-à-dire une distinction légitime entre différentes catégories de personnes, fondée sur l'un des critères mentionnés dans la loi. Par exemple, pendant la crise du COVID-19, de nombreux pays ont introduit un traitement différencié pour les différents groupes d'âge. Les personnes âgées ont bénéficié d'une vaccination prioritaire, les jeunes enfants ont été dispensés de l'obligation de porter des masques, etc. Il serait utile de préciser dans le projet de loi qu'un traitement différencié objectivement justifié ne constitue pas une discrimination.

Deux sujets plus spécifiques dans les avis 2021 liés à l'égalité et à la non-discrimination étaient les questions du genre et de l'orientation sexuelle.

Dans l'avis [CDL-AD\(2021\)005](#) sur **Fédération de Russie** (sur les amendements constitutionnels), la Commission a reconnu que le mariage homosexuel est un sujet très discuté dans de nombreux pays européens et que la Cour européenne des Droits de l'Homme a laissé aux États membres une certaine marge d'appréciation pour régler ces questions. La Commission a également observé une tendance dans certaines parties de l'Europe à autoriser le mariage homosexuel, alors que c'est par le biais d'un amendement constitutionnel que le mariage homosexuel est exclu dans d'autres pays.

Dans deux avis sur la **Hongrie** (l'avis [CDL-AD\(2021\)029](#) sur les amendements constitutionnels et l'avis [CDL-AD\(2021\)050](#) sur la protection des enfants), la Commission de Venise a analysé, du point de vue de l'article 8 de la Convention, la nécessité d'une reconnaissance juridique de l'identité de genre des personnes transgenres qui ont subi une opération de réassignation sexuelle. L'absence d'une telle reconnaissance juridique peut affecter la vie privée des personnes concernées ; ces avis sont décrits plus en détail ci-dessous, dans la section sur l'égalité et la non-discrimination.

L'avis [CDL-AD\(2021\)029](#) sur les amendements constitutionnels mettait en garde contre le danger que les amendements constitutionnels renforcent encore une attitude selon laquelle les modes de vie non hétérosexuels sont considérés comme inférieurs et alimentent une atmosphère hostile et stigmatisante à l'égard des personnes LGBTQI. La Commission de Venise a réaffirmé, comme dans l'avis concernant la **Fédération de Russie**, que l'article 12 de la CEDH n'imposait pas aux États l'obligation d'accorder à un couple de même sexe l'accès au mariage. Elle a également noté que les couples de même sexe en Hongrie bénéficient, depuis 2009, de la possibilité d'enregistrer un partenariat. La Commission a toutefois souligné que la différence de traitement, fondée uniquement sur des considérations d'orientation sexuelle, a été jugée inacceptable par la Cour au regard de la Convention. La Commission de Venise a recommandé au législateur hongrois d'établir dans la loi des critères clairs et non discriminatoires à appliquer pour décider de l'adoption par des personnes célibataires.

Dans cet avis, il était également question de l'amendement qui rendait la reconnaissance légale du genre des personnes trans et intersexes inconstitutionnelle et donc impossible. La Commission de Venise a invité les autorités hongroises à interpréter l'amendement de manière à ce qu'il n'ait pas pour effet de nier les droits des personnes transgenres à la reconnaissance légale de leur identité de genre acquise.

Enfin, l'un des amendements permettait, voire obligeait, l'État à interférer avec les droits éducatifs des parents, afin d'imposer une éducation conforme aux valeurs de l'identité constitutionnelle et de la culture chrétienne. La Commission a rappelé que l'État doit garantir un programme d'études objectif et pluraliste et éviter l'endoctrinement dans l'enseignement public.

Dans un avis suivant sur la **Hongrie** [CDL-AD\(2021\)050](#), la Commission de Venise a analysé la législation adoptée à la suite des amendements constitutionnels. Ces amendements législatifs - comme l'indique le titre de la loi - portaient apparemment du principe que l'homosexualité et la diversité des identités de genre corrompaient les jeunes, sapient la société et l'État et devaient donc être combattues. La Commission de Venise a réaffirmé qu'il était inacceptable d'établir un parallèle entre l'homosexualité et la pédophilie. La Commission de Venise a également rappelé que l'article 8 de la CEDH exigeait une forme de reconnaissance légale de l'identité de genre des personnes transgenres. Les autorités publiques ne peuvent pas considérer que le changement de sexe et l'homosexualité sont contraires aux « bonnes mœurs », au sens de l'article 10 § 2 de la CEDH, car le droit à l'identité sexuelle et de genre et le droit à l'orientation sexuelle sont des droits fondamentaux de l'homme en vertu de l'article 8 de la CEDH, selon la jurisprudence bien établie de la Cour. Si le législateur peut imposer des restrictions fondées sur l'âge à la présentation de contenus concernant la sexualité, ces restrictions ne doivent pas faire de distinction entre les contenus hétérosexuels et homosexuels. Enfin, selon l'avis de la Commission, la législation en cause prive les jeunes individus de l'accès à une éducation sexuelle adéquate et à des informations objectives sur les différentes formes d'orientation sexuelle, d'identité de genre, d'expression de genre et de caractéristiques sexuelles.

Le mémoire d'*amicus curiae* [CDL-AD\(2021\)044](#) pour la Cour constitutionnelle de la **République de Moldova** portait sur l'éventuelle ratification de la Convention d'Istanbul. Le principal point de controverse était la définition du « genre » contenue dans la Convention d'Istanbul. La Commission a noté que la violence à l'égard des femmes n'a pas seulement pour origine les différences biologiques entre les hommes et les femmes, c'est-à-dire le sexe, mais aussi les rôles socialement construits qui contribuent au statut subordonné des femmes dans la société, c'est-à-dire le genre. La Convention d'Istanbul, selon la Commission, n'est pas en contradiction avec le concept de « famille » tel que défini et protégé par l'article 48 de la Constitution de la **République de Moldova**, même si cette « famille » est comprise comme une union entre un homme et une femme. Dans son mémoire, la Commission de Venise a également analysé la nécessité d'adapter les programmes scolaires officiels pour y inclure les questions d'égalité

entre les femmes et les hommes et de rôles non stéréotypés entre les sexes, ainsi que le phénomène des « crimes d'honneur » qui doivent toujours être considérés comme des crimes graves.

Dans l'avis [CDL-AD\(2021\)005](#) sur la **Fédération de Russie** concernant les amendements constitutionnels, la Commission a noté que la référence au peuple « formant l'État » dans la Constitution ne viole pas le principe d'égalité des peuples. Des dispositions relatives aux langues d'État existent également dans de nombreux pays multilingues.

### 3. Élections et partis politiques libres

#### *Élections*

La Commission de Venise a adopté les avis suivants dans le domaine des élections et des partis politiques :

L'avis conjoint [CDL-AD\(2021\)008](#) sur la **Géorgie** portait sur les sanctions à l'encontre des partis ne participant pas aux travaux du Parlement. La participation aux activités parlementaires était une pierre angulaire importante du travail des partis politiques au Parlement. Si les boycotts parlementaires sont un moyen légitime d'exprimer un désaccord dans le discours politique, les boycotts prolongés peuvent entraver un dialogue parlementaire significatif. Cependant, tout parti doit avoir l'espace nécessaire pour fonctionner correctement et dialoguer avec d'autres forces politiques afin d'éviter les tensions qui nuiraient au bon fonctionnement du Parlement. Priver un parti politique de tout financement public était donc une mesure excessivement invasive et disproportionnée. La déduction totale du salaire d'un député qui n'a pas assisté à toutes les séances, sans raison valable, est également apparue comme une sanction disproportionnée. L'avis soulevait également des inquiétudes quant au refus d'accorder un temps d'antenne gratuit aux partis qui ne recevaient pas de financement public, ce qui semblait disproportionné et infondé et réduirait encore l'accès aux informations nécessaires au public afin d'effectuer un choix éclairé lors des élections.

Un autre avis sur la **Géorgie** [CDL-AD\(2021\)009](#) portait sur la révocation de l'enregistrement d'un parti. La Commission a estimé que les restrictions

imposées aux étrangers en matière de participation à la vie politique nationale pouvaient s'appliquer à la création de partis politiques, mais pas à leur adhésion. La sanction proposée consistant à radier la liste d'un parti, en raison de la nationalité étrangère d'une personne agissant en tant que son dirigeant politique, était disproportionnée, ce qui restreindrait indûment le droit d'être élu pour les candidats de la liste du parti visé et limiterait le droit de choisir des électeurs. Elle a également mis en évidence les préoccupations relatives à l'absence de critères clairs et objectifs de la notion de « dirigeant politique », ce qui peut conduire à une interprétation trop subjective et ambiguë de ce terme.

Deux autres avis sur la législation électorale de la **Géorgie** [CDL-AD\(2021\)022](#) et [CDL-AD\(2021\)026](#) ont principalement porté sur l'impartialité de l'administration électorale et plus particulièrement sur la composition des commissions électorales. Les principales recommandations visaient à introduire un vote à la majorité parlementaire qualifiée pour l'élection du président et des membres non partisans de la Commission électorale centrale (CEC), à supprimer les restrictions spécifiques du droit pour un parti de nommer un membre à la CEC (c'est-à-dire les conditions selon lesquelles le parti a droit à un financement de l'État et qu'au moins un des membres du parti « exerce effectivement les activités du membre du Parlement »), à définir clairement dans la loi les motifs sur lesquels la révocation des membres de la commission électorale nommés par un parti peut se fonder. En particulier, l'augmentation significative des membres non partisans des commissions électorales de niveau inférieur devrait être reconsidérée. Une autre recommandation était de ne pas limiter le droit de soumettre des plaintes aux commissions électorales aux personnes inscrites dans un registre électronique des personnes autorisées pour les litiges électoraux. L'avis mettait également l'accent sur la nécessité de garantir la stabilité du droit électoral.

Un avis urgent sur l'**Arménie** [CDL-AD\(2021\)025](#) s'est également penché sur la stabilité de la loi électorale en déclarant que les changements législatifs intervenant quelques mois seulement avant les élections devraient en principe être évités, car ils entraînent une incertitude. Le changement n'allait cependant pas à l'encontre des principes internationaux dans le contexte très spécifique de l'Arménie : la simplification du système électoral proportionnel semblait bénéficier d'un large

soutien de la part de la plupart des forces politiques et de la société civile ; les changements avaient été discutés et préparés depuis longtemps à la suite d'un processus politique inclusif et transparent ; en outre, bien que les prochaines élections parlementaires aient lieu dans moins de trois mois, en termes purement techniques, le nouveau système ne semblait pas avoir d'impact majeur sur la capacité de l'administration électorale à organiser de telles élections, ni sur la compréhension des procédures par les électeurs. L'avis recommandait de reconsidérer l'augmentation des seuils électoraux pour les coalitions ; de clarifier la notion de « fausse information » ; d'étendre la capacité juridique pour permettre aux électeurs de soumettre des contestations des résultats des élections ; de clarifier la signification de la « violation flagrante » comme motif de cessation anticipée des pouvoirs d'un membre d'une commission électorale de circonscription et d'arrondissement.

L'avis [CDL-AD\(2021\)039](#) sur les amendements de 2020 à la législation électorale de la **Hongrie** s'est principalement concentré sur deux questions : la nécessité d'adopter la législation électorale par un large consensus, après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées, et l'augmentation soudaine et spectaculaire du nombre de circonscriptions uninominales dans lesquelles les partis doivent désigner des candidats s'ils veulent participer à la partie proportionnelle des élections. Cet amendement a été introduit tardivement dans le processus législatif. La majorité gouvernementale a déclaré que les amendements étaient conçus pour exclure les faux partis, mais leur principal effet était de favoriser les grands partis et en particulier le titulaire, obligeant toute l'opposition à s'unir si elle veut obtenir un nombre significatif de sièges majoritaires. L'avis recommandait donc de réduire considérablement le nombre de circonscriptions uninominales dans lesquelles les partis doivent désigner des candidats afin de pouvoir présenter une liste nationale de candidats.

L'avis [CDL-AD\(2021\)045](#) sur l'**Ukraine** portait sur la procédure permettant d'établir l'impossibilité d'organiser des élections et des référendums dans certains territoires. La Commission a souligné que l'État a le pouvoir de décider de la suspension temporaire des élections pour des raisons de sécurité. Toutefois, la suspension ou l'annulation prolongée des élections ou du vote dans certains territoires risquerait de porter indûment atteinte

au droit de voter et d'être élu, en particulier en l'absence d'une dérogation formelle aux garanties internationales des droits de l'homme concernant le droit à des élections libres. En tout état de cause, la loi devrait établir un mécanisme juridique complet, cohérent et inclusif qui préserve l'indépendance et l'objectivité des décisions clés liées aux élections et prévoir des règles de procédure plus précises. L'avis demande l'inclusion, la transparence et la responsabilité de toute décision de ne pas organiser d'élections/vote dans certains territoires. Toute mesure restreignant le droit de vote et d'être élu doit être proportionnelle et temporaire, et les mesures alternatives pour faciliter le vote/les élections doivent être pleinement explorées. Le Parlement doit déterminer les critères de suspension des élections après consultation de la Commission électorale centrale (CEC) et du Conseil national de sécurité et de défense, ainsi que de la société civile. Les acteurs électoraux devraient avoir accès à un système efficace de recours judiciaire contre les décisions de ne pas organiser d'élections/référendums dans certains territoires.

Le mémoire *d'amicus curiae* [CDL-AD\(2021\)037](#) pour la Cour constitutionnelle **d'Albanie** sur trois questions relatives à la compétence de la Cour constitutionnelle concernant la validité des élections locales du 30 juin 2019 abordait la question clé des principes fondamentaux potentiellement mis en cause, notamment la périodicité des élections, le pluralisme politique et le suffrage libre. Le premier point de controverse consistait à définir si les conseillers municipaux et les maires sont des « fonctionnaires d'organes prévus par la Constitution » au sens de la disposition constitutionnelle donnant compétence à la Cour constitutionnelle sur les litiges électoraux. Si la Commission de Venise a conclu que les conseillers municipaux et les maires peuvent être considérés comme des « fonctionnaires d'organes prévus par la Constitution », la compétence de la Cour constitutionnelle n'inclut cependant pas l'examen de la validité des élections locales. La Commission a également noté que cela n'empêche pas la Cour constitutionnelle d'exercer son contrôle sur la législation électorale. Le deuxième point à clarifier concernait le conflit potentiel entre les principes de périodicité des élections et de pluralisme politique. La Commission a conclu qu'il était peu probable que ces principes entrent en conflit l'un avec l'autre, puisqu'ils sont exprimés dans des types de règles très différents. Le pluralisme peut être un objectif légitime pour interférer avec la périodicité, mais

pour que cet objectif prévale, l'interférence doit avoir une base légale et être proportionnée. Le Parlement dispose d'une large marge d'appréciation pour décider de fournir une base juridique au report des élections ; en l'absence d'une telle base, la Cour constitutionnelle pourrait considérer le report comme inconstitutionnel. Enfin, il a été demandé à la Commission si les actions des autorités publiques et des partis politiques ont violé le droit des électeurs à avoir un choix significatif et si elles ont garanti l'intérêt supérieur des électeurs. La Commission a souligné que l'incertitude politique avait profondément et de manière récurrente affecté la scène politique albanaise. Si « les autorités publiques et les partis politiques » n'ont pas assuré « l'intérêt supérieur de l'électeur », la raison ne vient pas simplement de leurs « actions » mais des controverses continues entre eux qui vont jusqu'à éroder la légitimité même de la démocratie devant l'électorat. La Commission a ajouté qu'il reste donc la co-responsabilité des autorités publiques et de l'ensemble du spectre politique pour restaurer la confiance dans les institutions albanaises et dans le processus électoral. Cela inclut la responsabilité de toutes les parties prenantes de promouvoir le dialogue politique entre les forces politiques ainsi qu'entre les institutions nationales, telles que la Commission électorale centrale. Cela implique également de restaurer un choix significatif pour les électeurs. Tous ces éléments sont des conditions préalables essentielles, mais non exclusives, à des élections démocratiques.

### **Référendums**

Deux avis urgents [CDL-AD\(2021\)033](#) et [CDL-AD\(2021\)052](#) portaient sur deux versions successives du projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire de **Serbie**. S'il convient de saluer l'initiative des autorités serbes d'adopter une nouvelle loi sur le référendum et l'initiative populaire afin de mettre la législation en conformité avec les normes internationales, la Commission de Venise a regretté que la révision de la loi sur les référendums - qui aurait dû se faire avant la fin de l'année 2008 en conformité avec la Constitution révisée - n'ait commencé que lorsqu'un référendum constitutionnel était imminent. Le premier projet comprenait un certain nombre d'éléments positifs, tels que la suppression du quorum, la réglementation de la possibilité pour l'Assemblée de prendre position sur la question soumise au référendum et l'obligation de fournir aux citoyens des informations objectives sur la question du référendum. De son côté, le deuxième projet a suivi, totalement ou partiellement, la plupart des recommandations de fond

du précédent avis urgent, visant à assurer sa conformité aux normes internationales. En particulier, les différents types de référendums ont été définis plus clairement ; le délai minimum entre la décision de convoquer un référendum et le vote a été prolongé ; la composition de l'administration électorale a été reconsidérée, mais seulement pour le prochain référendum sur l'amendement de la Constitution ; le délai pour fournir des informations objectives aux électeurs a été prolongé ; le pouvoir de vérifier la question soumise aux électeurs a été donné aux commissions électorales ; les médias privés ne sont plus soumis à une exigence de neutralité, et tous les médias sont tenus d'assurer des conditions de publicité égales aux partis qui préconisent des réponses différentes à la question. Toutefois, certaines questions restaient à régler, et notamment : supprimer, ou du moins réduire de manière significative, les frais d'authentification des signatures - les frais ont été supprimés dans la version adoptée de la loi ; étendre le droit de recours à tous les électeurs ; envisager une réforme plus large et à long terme de la composition de l'administration électorale qui serait applicable après le prochain référendum constitutionnel et les prochaines élections ; donner aux commissions électorales le pouvoir de vérifier les signatures, et fournir des informations objectives aux électeurs.

### **Partis politiques**

Dans leur avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de **l'Ukraine** [CDL-AD\(2021\)003](#), la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont reconnu les tentatives des rédacteurs de renforcer la transparence des aspects clés liés à l'enregistrement et au fonctionnement des partis politiques, de faciliter le processus d'enregistrement des partis politiques, d'établir des exigences plus efficaces en matière de financement et de rapports financiers, de délimiter davantage les pouvoirs des organes de contrôle en termes de surveillance du financement des partis et d'assurer l'égalité des sexes dans la sphère des partis politiques. Il convient de noter que cette initiative visait à renforcer le rôle, le statut et l'importance des partis politiques et à stimuler le développement de partis politiques démocratiques en tant qu'outil important de la gouvernance démocratique. Dans le même temps, le projet de loi, en cherchant à résoudre les problèmes de la loi actuelle, semblait avoir adopté une approche descendante afin de garantir une démocratie ascendante au sein des partis politiques. Le projet de loi a ainsi surréglementé des questions qui relèvent normalement de la discrétion des partis politiques eux-mêmes, ce qui a soulevé des

inquiétudes quant à l'autonomie interne des partis, telle que protégée par leur liberté d'association. Cette situation était aggravée par une approche punitive des transgressions mineures des règles de financement des partis politiques, dont certaines pourraient être mieux traitées par des mesures de communication et de sensibilisation renforcées. L'avis a donc formulé des recommandations clés visant principalement à abolir les restrictions excessives à la création et au fonctionnement des partis politiques, telles que l'obligation de former et d'enregistrer des organisations régionales dans au moins cinq régions électorales, de confirmer les partis enregistrés dans un délai d'un an après leur création et d'enregistrer leurs membres dans un registre unifié des membres des partis politiques ; à supprimer les dispositions qui empiètent trop sur l'autonomie des partis politiques ; à réviser les limitations disproportionnées du droit des individus à faire des dons aux partis politiques, et en même temps à abaisser les plafonds de dons pour les individus et les personnes morales.

#### 4. Les droits sociaux

La Commission de Venise a abordé les questions des droits sociaux dans deux avis. Dans un avis sur les amendements à la Constitution de la **Fédération de Russie** [CDL-AD\(2021\)005](#), la Commission de Venise a salué la protection accrue de certains droits sociaux. Plus détaillé était l'Avis [CDL-AD\(2021\)031](#) sur les **Pays-Bas**, qui concernait plusieurs lacunes dans la protection des droits individuels qui avaient été découvertes dans le cadre de l'affaire des allocations familiales. Un système complexe d'allocations pour enfants avait été mis en place, en vertu duquel les parents pouvaient acheter des services spécifiques de garde d'enfants préscolaires et extrascolaires sur un marché réglementé, auprès d'un centre de garde d'enfants agréé (par exemple, un jardin d'enfants) ou d'une assistante maternelle. Dans le cadre de ce régime, les parents étaient remboursés d'une partie du coût, en fonction de leurs revenus, sous la forme d'une allocation. L'allocation de garde d'enfants était une « allocation sous condition de ressources », subordonnée à la preuve que le revenu d'une personne était inférieur à un certain niveau et qui n'était versée que sur demande. Dans le contexte de la révélation qu'un système de fraude criminelle à grande échelle avait été mis en place pour escroquer systématiquement l'État néerlandais des paiements d'aide sociale pendant des années, un système a été mis en place pour empêcher cela. Malheureusement, il a adopté une approche

du « tout ou rien », ce qui signifie que même si un parent avait agi de bonne foi, mais que ni le parent ni la nourrice ne pouvaient fournir de preuve des heures utilisées ou de la contribution parentale, etc., le parent devait rembourser le montant total pour l'année entière - ce qui a conduit à des demandes de remboursement massives de la part des parents. Les rapports du Médiateur et d'autres organes de l'État ont montré que les lacunes dans l'affaire de l'allocation de garde d'enfants ont été prises au sérieux par le gouvernement, mais cette réaction a été retardée et de graves dommages ont été causés aux familles concernées. La Commission a suggéré de modifier le règlement intérieur du Parlement afin de faciliter le contrôle de l'exécutif, d'améliorer l'accès des individus aux informations pertinentes et d'établir des canaux permettant au pouvoir judiciaire d'attirer l'attention des autres branches du pouvoir sur les lois qui, dans la pratique, donnent lieu à des problèmes systémiques.

#### 5. Pouvoir judiciaire, ministère public et avocats

En 2021, les avis de la Commission de Venise concernant le système judiciaire et le ministère public se sont concentrés sur deux questions principales : les réformes des organes de gouvernance judiciaire et les mécanismes juridiques garantissant l'intégrité des juges et des procureurs.

##### *Intégrité des juges et des procureurs*

Comme les années précédentes, l'intégrité judiciaire est restée au centre de l'attention de la Commission de Venise en 2021.

Plusieurs avis adoptés en 2021 ont traité de l'obligation pour les juges de présenter des déclarations de patrimoine - voir notamment l'avis sur **l'Ukraine** [CDL-AD\(2021\)028](#) et l'avis [CDL-AD\(2021\)015](#) sur la **Bosnie-Herzégovine** décrit ci-dessus, dans la sous-section sur la lutte contre la corruption et le droit à la vie privée.

D'autres avis étaient plus axés sur la composition et les pouvoirs des organes qui contrôlent l'intégrité des juges ou poursuivent les délits de corruption. Ainsi, l'avis [CDL-AD\(2021\)015](#) sur la **Bosnie-Herzégovine** a examiné le statut de l'Unité d'intégrité, qui vérifie les déclarations des juges et des procureurs. La Commission a demandé des règles plus précises sur l'indépendance fonctionnelle, la composition et le fonctionnement de l'Unité. Le rôle des experts

engagés dans le contrôle devrait être la loi elle-même et non des actes sous-juridiques. Les capacités des experts externes devraient au moins inclure la possibilité d'accéder à toutes les déclarations de patrimoine et aux pièces justificatives, de formuler des recommandations individuelles sur la manière de traiter/évaluer les déclarations, d'autoriser des actions de suivi si les recommandations ne sont pas prises en compte par l'Unité d'intégrité sans justification valable, et de faire un rapport public sur le fonctionnement global et l'application d'un système de déclaration de patrimoine.

L'avis [CDL-AD\(2021\)053](#) sur l'**Albanie** a examiné la prolongation du mandat des organes de contrôle transitoires chargés de la réévaluation des juges et des procureurs. La Commission a souligné que cette prolongation n'est pas répréhensible du point de vue des normes européennes puisqu'elle est fondée sur des raisons objectives, qu'elle a une base législative et qu'elle doit être adoptée à la majorité parlementaire qualifiée (la prolongation se fera par le biais d'un amendement constitutionnel). La Commission a également souligné la nécessité d'accroître les ressources des organes de contrôle et de parvenir à une rationalisation de leurs procédures.

L'avis [CDL-AD\(2021\)018](#) sur l'**Ukraine** a examiné la procédure d'élection (de nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ. Il faisait suite à une série d'avis préparés par la Commission sur le processus de réforme du système judiciaire en Ukraine depuis 1997. L'objectif du projet de loi à l'examen était d'établir un Conseil d'éthique pour une période de six ans afin de « contrôler » les candidats aux postes de membres de la HCJ et les membres actuels de la HCJ en vérifiant leur éthique et leur intégrité professionnelles. L'avis a salué le raisonnement qui sous-tend le projet de loi et s'est félicité que la composition de ce Conseil d'éthique s'appuie sur les avis précédents de la Commission de Venise, notamment en ce qui concerne la participation d'experts internationaux. Dans sa liste de recommandations, la Commission de Venise a souligné que l'enchaînement des réformes était très important.

L'avis [CDL-AD\(2021\)019](#) sur la **Roumanie** a analysé la proposition de démantèlement de la Section d'enquête sur les infractions commises au sein du système judiciaire. Cette Section créée en 2018 était à l'époque chargée de toutes les affaires de corruption présumée et de criminalité organisée

impliquant des juges. La Commission n'avait pas été favorable à la création de cette Section (voir notamment [CDL-AD\(2018\)017](#)), elle a donc salué l'intention des autorités roumaines de réformer le système judiciaire et de rétablir la compétence des parquets spécialisés tels que le DNA et le DIICOT, qui traitaient de telles affaires avant la création de la Section. Elle a formulé plusieurs recommandations clés, dont celle de supprimer le nouveau type d'inviolabilité introduit pour les juges et les procureurs dans le cadre d'un domaine hautement sensible (les poursuites pénales) qui va bien au-delà de l'immunité fonctionnelle. Pour la Commission, le Conseil supérieur de la magistrature ne devrait pas obtenir la nouvelle compétence exclusive pour décider des actions en matière pénale contre les juges et les procureurs et les plaintes vexatoires (souvent des plaintes pénales) de particuliers contre les juges et les procureurs devraient être traitées par le ministère public.

L'avis [CDL-AD\(2021\)046](#) sur la **République de Moldova** a examiné le projet de loi visant à soumettre à un contrôle préalable les candidats aux postes des organes de gouvernance de la justice et du parquet : le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), le Conseil supérieur des procureurs (CSP) et leurs organes spécialisés. Contrairement au contrôle exercé à l'égard des juges en exercice, les contrôles d'intégrité proposés visaient les candidats aux postes du CSM et du CSP. De tels contrôles peuvent être considérés comme contribuant à la confiance dans le système judiciaire. Cependant, la composition des organes de « pré-approbation » devrait être davantage clarifiée dans le projet de loi : ainsi, s'il est positif que ces organes aient des membres internationaux délégués par les « partenaires de développement », la manière dont ces partenaires ont été identifiés n'est pas claire, et le critère de ne pas avoir été juge ou procureur au cours des trois dernières années devrait être reconsidéré. L'avis demandait également des indications plus claires quant aux critères d'évaluation ; des manquements mineurs à la déontologie disqualifient un candidat. Il est important de protéger le droit à la vie privée et familiale des juges, des procureurs et des tierces personnes impliquées dans la procédure de pré-qualification, et les candidats devraient avoir le droit de se présenter devant le comité d'évaluation et de participer à la procédure devant celui-ci s'ils le souhaitent.



## **Organes de gouvernance du pouvoir judiciaire et du ministère public**

L'avis [CDL-AD\(2021\)015](#) sur la **Bosnie-Herzégovine** s'est concentré, entre autres, sur la réforme du Conseil supérieur des juges et des procureurs (le CSJP). La Commission a admis que certaines corrections d'urgence du cadre juridique étaient nécessaires mais a souligné qu'elles n'étaient pas destinées à remplacer ou à empêcher l'adoption d'un acte juridique complet sur le CSJP. L'avis recommandait de clarifier certaines dispositions de la loi, de réviser la liste des infractions disciplinaires pour les juges et les procureurs à la lumière des recommandations précédentes de la Commission et de préciser les infractions disciplinaires pour lesquelles les membres du CSJP pourraient être tenus responsables. Plus important encore, toutes les décisions de fond adoptées par le CSJP devraient être motivées et soumises à un contrôle judiciaire.

Dans deux avis sur le **Monténégro** [CDL-AD\(2021\)012](#) et [CDL-AD\(2021\)030](#), la Commission de Venise a examiné une réforme globale du ministère public. La Commission a exprimé des inquiétudes quant au remplacement proposé d'un procureur anti-corruption suite au changement de nom du bureau qu'il dirige. Elle a souligné que l'inamovibilité du titulaire actuel du poste devait être respectée. La Commission n'a pas émis d'objection à l'encontre de la nouvelle composition du Conseil des procureurs, qui compterait une légère majorité de membres non professionnels, mais a souligné que les membres non professionnels pourraient être élus soit à la majorité qualifiée (avec un mécanisme anti-blocage efficace), soit sur la base d'un système proportionnel, afin qu'ils représentent différentes forces politiques. Alternativement, la loi pourrait prévoir la nomination, voire la désignation directe de certains membres non professionnels par des acteurs non gouvernementaux externes (tels que les universités, le barreau, le pouvoir judiciaire, etc.) La Commission s'est également opposée au remplacement immédiat de tous les membres actuels du Conseil des procureurs, bien qu'elle reconnaisse qu'une amélioration significative du système pourrait justifier une cessation anticipée du mandat des membres du Conseil.

Dans un avis de suivi [CDL-AD\(2021\)030](#), la Commission de Venise a examiné un projet révisé qui prévoyait un nouveau système de nomination d'un des membres non professionnels - désormais suite à une nomination par les ONG, ainsi que les nouveaux critères d'incompatibilité qui créaient une distance de sécurité

entre les membres non professionnels et les forces politiques. La Commission a accueilli favorablement les deux propositions, tout en notant que le processus de délégation d'un membre non professionnel par les ONG est assez complexe et ne garantit pas le caractère représentatif de ce processus. La Commission a réaffirmé que le risque de politisation des conseils peut être abordé principalement par l'élection de membres non professionnels à la majorité qualifiée ou selon un système proportionnel.

L'avis sur le projet de constitution du **Kirghizistan** [CDL-AD\(2021\)007](#) a recommandé de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire en spécifiant dans le projet de constitution que les juges membres du Conseil judiciaire sont choisis par le pouvoir judiciaire et doivent assurer la représentation du pouvoir judiciaire à tous les niveaux ; en stipulant explicitement les principes d'inamovibilité et de sécurité de l'emploi ; en reconsidérant entièrement la période probatoire de cinq ans pour les juges ; reconsidérer les dispositions relatives au transfert des juges et renforcer les pouvoirs de décision du Conseil judiciaire concernant la nomination, la promotion, le transfert et la procédure disciplinaire pour tous les juges, à l'exception des juges de la Cour constitutionnelle, et clarifier la place du Procureur général dans l'ordre constitutionnel proposé, en précisant également ses compétences, tout en supprimant le pouvoir de « supervision de l'application exacte et uniforme des lois ».

L'avis [CDL-AD\(2021\)020](#) sur la **Géorgie** faisait suite à une série d'avis adoptés pour la Géorgie sur la loi relative aux tribunaux ordinaires au cours des années précédentes, notamment les avis [CDL-AD\(2019\)009](#) et [CDL-AD\(2020\)021](#). L'avis de 2021 concernait encore d'autres modifications apportées à cette loi et concentrées sur la tâche de nommer les juges de la Cour suprême. Ces amendements avaient déjà été adoptés au moment où la demande de cet avis a été faite - mais ont néanmoins fait l'objet d'une analyse de compatibilité avec les recommandations faites dans les avis précédents de la Commission de Venise. La Commission de Venise a conclu que si certaines de ses recommandations avaient été prises en compte, d'autres devaient également être suivies, notamment : la modification de la composition du Conseil supérieur de la justice pour les décisions ultérieures ; la suspension de la procédure de nomination jusqu'à ce qu'une décision soit rendue par la Chambre de qualification de la Cour suprême et le redémarrage de la procédure de sélection afin de garantir l'égalité de traitement des candidats.

L'avis [CDL-AD\(2021\)048](#) sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire de **Serbie** a suivi l'avis [CDL-AD\(2021\)032](#), qui concernait la première version des amendements constitutionnels. La plupart des recommandations clés du premier avis ont été prises en compte, notamment celles relatives à la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). Cependant, le projet révisé n'a pas suivi la recommandation relative au mécanisme anti-blocage pour l'élection des membres non professionnels du CSM, et la recommandation relative à la composition du Conseil Supérieur des Procureurs n'a été que partiellement suivie. La Commission a insisté une fois de plus sur la nécessité de réduire les risques de politisation des deux Conseils. Elle a également souligné que les changements législatifs nécessaires à la mise en œuvre complète des amendements constitutionnels devraient être préparés de toute urgence, par une réforme globale des lois organiques pertinentes.

La composition du Conseil supérieur des procureurs (le CSP) était au cœur de l'avis [CDL-AD\(2021\)047](#) sur la **République de Moldova**. La Commission de Venise a noté qu'au cours des dernières années, la composition du CSP avait été modifiée deux fois. Des changements aussi fréquents peuvent donner l'impression que chaque majorité parlementaire respective a essayé de modifier l'équilibre des pouvoirs au sein du CSP en sa faveur. Les changements législatifs ne doivent pas être *ad hominem*, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas viser à remplacer des titulaires de fonctions spécifiques sous le prétexte d'une réforme institutionnelle. La Commission de Venise a recommandé d'envisager un amendement constitutionnel qui introduirait l'exigence d'une majorité qualifiée des votes au Parlement pour le changement de la composition du CSP.

L'élément clé de la réforme était le nouvel équilibre entre les membres du parquet et les membres non professionnels au sein du CSP, où les procureurs ont perdu leur majorité. En soi, cela n'était pas contraire aux normes et aux recommandations précédentes de la Commission de Venise, car la composante laïque du CSP est restée suffisamment pluraliste.

Toutefois, la Commission a souligné que le mandat des membres du CSP, actuellement en fonction, ne devrait pas prendre fin de manière anticipée « sans raisons très sérieuses ». La Commission de Venise a également critiqué la procédure d'« évaluation des performances » du Procureur général qui n'a pas été décrite dans la loi. Elle a également souligné

que la Commission d'évaluation (CE) - un organe d'enquête rattaché au CSP - ne devrait pas pouvoir fonctionner sans membres du ministère public et que la loi devrait clairement stipuler que les recommandations de la CE ne lient pas le CSP.

Comme en **République de Moldova**, la récente réforme du Conseil des procureurs du **Kosovo** [CDL-AD\(2021\)051](#) s'est concentrée sur la réduction du nombre de procureurs membres du CPK. Pour la Commission de Venise, si les procureurs élus par leurs pairs représentent toujours une partie substantielle de cet organe (trois membres sur sept), cette réforme n'est pas contraire aux normes européennes. Toutefois, cette réforme ne doit pas conduire à la subordination du CPK à la majorité au pouvoir. Les projets d'amendements proposent d'élire tous les membres laïcs à la majorité simple de l'Assemblée. Cette proposition augmente le risque d'influence politique induite sur le CPK et devrait être reconsidérée : l'élection à la majorité simple devrait être remplacée par un système d'élection proportionnel, ou la nomination de certains membres laïcs par des institutions indépendantes externes ou la société civile. D'autres recommandations clés de la Commission concernaient le rôle du Procureur en tant que membre *ex officio* du CPK, la procédure complexe de présélection des membres non professionnels par une commission parlementaire, et les dispositions transitoires prévoyant la fin anticipée des mandats de tous les membres actuels du CPK et permettant au CPK renouvelé de fonctionner uniquement avec les membres non professionnels dans sa composition. Pour la Commission, ces dispositions transitoires sont dangereuses pour l'indépendance du ministère public et doivent être revues.

### **Organisation et efficacité du système judiciaire**

Dans l'avis [CDL-AD\(2021\)043](#) sur **Chypre** relatif à trois projets de loi réformant le système judiciaire, la Commission de Venise a souligné le problème de l'arriéré des affaires en instance devant les tribunaux et le problème de la longueur des procédures, qui résulte du nombre croissant d'appels, de la complexité accrue des affaires, du droit d'appel illimité, du recours assez limité à des juristes pour assister les juges, et du fait que l'administration de la justice se fait essentiellement sur papier. La Commission de Venise a accueilli favorablement les propositions d'introduction de mesures institutionnelles affectant le système judiciaire (c'est-à-dire la création d'un tribunal administratif, la création d'une nouvelle

Cour d'appel et la proposition de rétablissement de la Haute Cour constitutionnelle) ainsi que de mesures affectant la pratique judiciaire (c'est-à-dire la numérisation des tribunaux).

L'avis [CDL-AD\(2021\)021](#) sur **Malte** a traité de la question complexe de l'interrelation entre les pouvoirs des organes administratifs et le contrôle judiciaire exercé par les tribunaux. La commission de Venise a souligné que les procédures qui sont qualifiées d'administratives dans le droit national mais qui conduisent à l'imposition d'une sanction qualifiée de « pénale » par nature, ne peuvent avoir lieu que devant un tribunal composé exclusivement de juges ou de magistrats. Les normes internationales relatives à la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent exigent que les organismes nationaux de réglementation dans ce domaine aient le pouvoir d'imposer un éventail de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, qu'elles soient pénales, civiles ou administratives.

Les régulateurs qui disposent de pouvoirs de sanction, en plus des pouvoirs de conseil et d'enquête, doivent offrir des garanties d'indépendance et d'impartialité. Il devrait y avoir un contrôle judiciaire (sur les questions de faits et de droit) de la décision par une Cour ou un tribunal établi par la loi.

Les autorités maltaises ont été confrontées à un choix complexe : offrir toutes les garanties d'un procès équitable, tout en assurant une action réglementaire efficace. Pour la Commission de Venise, les ressources doivent être mises à disposition, l'efficacité judiciaire doit être améliorée et le problème du manque d'expertise judiciaire doit être traité, tout comme les problèmes de coordination qui découlent de l'existence d'un système à « double voie » pour certaines catégories d'affaires.

L'avis [CDL-AD\(2021\)036](#) sur la **Hongrie** a examiné l'organisation et l'administration des tribunaux ainsi que le statut juridique et la rémunération des juges. La Commission a surtout déploré les pouvoirs très étendus du président de l'Office national de la magistrature, sans contrôle effectif. Il serait souhaitable de déterminer dans la loi elle-même quels sont les critères permettant d'augmenter le nombre de juges siégeant en formation pour certains types d'affaires. L'avis du collège compétent sur la répartition des affaires devrait être rendu public et contraignant.

La Commission a conseillé d'abolir la possibilité d'adopter le type autoritaire de « décisions d'uniformité » qui persistait encore (décisions d'uniformité sur des

questions de principe dans le but de développer l'interprétation de la loi). Elle a recommandé d'augmenter le nombre de juges, au moins dans la pratique sinon dans la loi, siégeant à la chambre des plaintes en matière d'uniformité et de supprimer la prérogative du Président de la Curie de mandater un juge président temporaire. En ce qui concerne le détachement des juges auprès d'autres organes, la Commission de Venise a recommandé de mettre en place des conditions claires, transparentes et prévisibles pour que les juges détachés soient affectés à un poste plus élevé après la période de détachement.

### **Les avocats**

L'avis [CDL-AD\(2021\)042](#) sur la **République slovaque** portait sur deux questions relatives à l'organisation de la profession d'avocat formulées par le ministre de la Justice. La première concernait la possibilité de créer plusieurs barreaux au lieu d'un seul Barreau slovaque (ABS). La seconde question concernait le rôle de la Cour administrative suprême (CAS) dans les procédures disciplinaires contre les avocats. La Commission a reconnu qu'en ce qui concerne ces deux questions, la proposition du ministère se situe dans la gamme des solutions acceptables. Il est compatible avec les normes internationales et les bonnes pratiques d'avoir plusieurs barreaux dans un pays donné, et de confier l'examen des affaires disciplinaires à un panel mixte composé de juges et d'avocats. Toutefois, la raison d'être de cette réforme n'est pas tout à fait claire. En outre, le plus grand risque lié à la création de multiples Barreaux ouverts à l'adhésion volontaire serait la politisation possible de la profession d'avocat résultant de la concurrence entre les Barreaux pour les membres et l'abaissement des normes professionnelles.

Pour la Commission, la création de plusieurs barreaux spécialisés ou de barreaux régionaux serait une solution plus acceptable, à condition que la loi prévoit une organisation centrale représentative de tous les avocats et de tous les barreaux, dotée de fonctions de réglementation et de contrôle, qui élaborerait des règles communes et veillerait à leur application.

En ce qui concerne les pouvoirs des tribunaux administratifs dans les procédures disciplinaires contre les avocats, la Commission a accueilli favorablement l'idée que le panel soit composé de juges et d'avocats. Néanmoins, cette proposition réduirait l'étendue de l'auto-gouvernance de la profession d'avocat, et les avantages qui en découleraient ne sont pas tout à fait clairs.

## IV. ELECTIONS

Outre l'assistance juridique aux missions d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (l'APCE), la Commission de Venise a entrepris un certain nombre d'activités dans le domaine des élections.

### 1. Observation des élections

Conformément à l'accord de coopération signé entre l'APCE et la Commission le 4 octobre 2004, des représentants de la Commission de Venise ont participé, en tant qu'experts juridiques, aux diverses missions d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire. Dans ce cadre, ils ont observé l'ouverture du scrutin, la procédure de vote et le décompte. La Commission de Venise a rédigé un mémorandum juridique avant chaque mission d'observation et a été impliquée dans les discussions avec les chefs de délégations. Ces missions ont concerné les États suivants :

#### ***Albanie – élections parlementaires du 25 avril 2021***

La délégation d'observation des élections de l'Assemblée a conclu que les élections législatives avaient été caractérisées par une campagne animée et inclusive, grâce à un cadre juridique qui a contribué à garantir le respect des libertés fondamentales. Dans le même temps, les autorités ont tiré parti de leur position. Elle a relevé que les changements récents du cadre juridique offrent des garanties supplémentaires et reposent sur un large consensus politique ; si un certain nombre de recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ont été prises en compte dans le cadre de la réforme, plusieurs recommandations restent en suspens.

#### ***Arménie – élections législatives anticipées du 20 juin 2021***

La délégation de l'APCE ainsi que les autres délégations de la mission internationale d'observation des élections ont fait une évaluation positive du jour du scrutin. La profonde polarisation politique et la rhétorique dure de la campagne n'avaient pas nui au bon déroulement de l'élection. Dans son mémorandum à l'attention de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise s'était notamment référée à son avis urgent d'avril 2021 [CDL-AD\(2021\)025](#), qui avait été suivi de l'adoption d'amendements qui abolissaient les anciennes listes de district (territoriales).

#### ***Bulgarie – élections législatives du 4 avril 2021 ; élections parlementaires anticipées du 11 juillet 2021 ; élections parlementaires anticipées et élections présidentielles du 14 novembre 2021***

Les observateurs des délégations de l'APCE ont relevé que le jour du vote s'était en général bien déroulé, bien qu'ils aient noté une certaine confusion lors des opérations de dépouillement dans certains bureaux de vote, du moins en avril. Les délégations de l'APCE ont soulevé à l'issue des scrutins des problèmes persistants d'allégations d'achat de voix, de vote « contrôlé » et d'intimidation des électeurs, en s'appuyant notamment sur les rapports faits par les observateurs de long terme, et ce en particulier auprès de communautés économiquement et socialement vulnérables.

La délégation de l'APCE a regretté que les recommandations de longue date de la Commission de Venise et du BIDDH appelant à rapprocher le code électoral des normes et bonnes pratiques internationales soient restées sans suite. Celles-ci concernent principalement le vote des détenus, la nomination des candidats, l'inscription des électeurs le jour du scrutin, la publication des comptes de campagne, le déroulement de la campagne, les conditions et critères applicables à l'établissement de bureaux de vote à l'étranger, les mesures visant à promouvoir la participation des femmes et des minorités, les sanctions en cas de violations des règles électorales et la contestation des résultats des élections. Les modifications importantes apportées hâtivement et peu de temps seulement avant les élections ont rendu obligatoire l'utilisation de machines à voter, ont limité le temps d'information des électeurs sur les nouvelles technologies et compromis la sécurité juridique.

#### ***Kirghizistan – élections législatives du 28 novembre 2021***

La commission *ad hoc* de l'APCE a conclu que ces élections législatives devaient être considérées dans le contexte des élections ratées d'octobre 2020, au cours desquelles de nombreuses personnes avaient protesté contre la corruption et le système qui n'avait pas réagi contre les multiples abus électoraux. Au lieu de cela, les Kirghizes ont été entraînés dans une spirale de reports répétés de nouvelles élections législatives, ainsi que dans une révision constitutionnelle complète

qui a donné au nouveau Président des pouvoirs considérables et qui a modifié la structure et réduit considérablement les pouvoirs du parlement. De plus, la commission *ad hoc* était préoccupée par les changements substantiels apportés au système électoral et à la législation électorale, adoptés par le parlement intérimaire dont le mandat avait expiré et qui ont été promulgués par le Président quelques jours seulement avant le début de la campagne électorale, ce qui n'a pas donné aux électeurs ni aux agents électoraux l'occasion de se familiariser avec le nouveau système.

La commission *ad hoc* a regretté qu'un grand nombre de recommandations de la Commission de Venise et de recommandations antérieures de l'Assemblée n'aient pas été prises en compte, notamment en ce qui concerne certaines limitations des droits à la liberté d'expression et d'association; l'absence de dispositions efficaces en matière de transparence et de responsabilité dans le financement des campagnes électorales; l'absence de dispositions efficaces pour assurer un accès et une couverture médiatique équitables. En outre, les restrictions disproportionnées au droit de suffrage des personnes purgeant une peine de prison, quelle que soit la gravité du crime commis, et les restrictions fondées sur le handicap devraient être levées.

### ***Maroc – élections législatives du 8 septembre 2021***

La commission *ad hoc* de l'APCE pour l'observation des élections à la Chambre des représentants du Maroc a conclu que ces élections avaient été bien organisées, en dépit de nombreux défis, liés notamment à la pandémie de COVID-19 et aux allégations d'achats de voix et d'interférence d'autorités politiques et religieuses. Elle a souligné le professionnalisme des autorités publiques qui ont organisé le scrutin avec intégrité et en toute transparence, tout en réaffirmant sa conviction de longue date que la création d'une commission électorale centrale indépendante devrait être envisagée.

La commission *ad hoc* a invité les autorités marocaines à procéder à une analyse approfondie de l'organisation de ces élections. Elle est convaincue que ces travaux devraient être menés en étroite coopération avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, dont le Maroc est membre, en

vue d'améliorer la législation électorale du pays ainsi que certains aspects pratiques de l'organisation du scrutin et, plus généralement, l'ensemble du processus électoral avant les prochaines élections.

### ***Fédération de Russie – élections législatives du 17 septembre 2021***

L'APCE a envoyé à cette occasion une mission d'évaluation des élections, qui n'a pas procédé à une véritable observation mais a visité plusieurs bureaux de vote. Sur la base des informations recueillies dans le cadre de réunions pré-électorales à distance, des conclusions de la Commission de Venise, ainsi que des réunions sur place avec différents acteurs politiques, la Commission électorale centrale, des observateurs nationaux et des organisations de la société civile, l'objectif de la mission d'évaluation des élections était d'évaluer l'atmosphère générale de ces élections.

### ***République de Moldova – élections législatives anticipées du 11 juillet 2021***

Les observateurs de la délégation de l'APCE ont noté que le jour du scrutin s'était très bien déroulé et avait été une des expériences les plus positives des membres de la mission. Les observateurs de l'OSCE/BIDDH ont également évalué de manière positive les différentes phases du jour du scrutin (ouverture, opérations de vote et dépouillement). Le chef de la délégation de l'APCE a toutefois relevé la profonde polarisation politique et la campagne négative qui ont précédé le jour du scrutin. Le droit électoral moldave a fait l'objet de nombreux avis de la Commission de Venise, dont le dernier [CDL-AD\(2020\)027](#) était largement positif.

## **2. Autres activités de coopération**

Parmi les autres activités de coopération en matière électorale, il faut noter deux événements majeurs : la 18<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales et les 3<sup>e</sup> Entretiens scientifiques des experts électoraux. La base de données VOTA ([www.te.gob.mx/vota\\_elections/](http://www.te.gob.mx/vota_elections/)) sur la législation électorale, qui continue d'être gérée conjointement par la Commission et le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération mexicaine, est mise à jour régulièrement.

## **18<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales - Leçons tirées de l'impact de la crise sanitaire du COVID-19 sur les processus électoraux**

La 18<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales (« Conférence des EMBs »), qui s'est déroulée en ligne le 29 octobre 2021, a été coorganisée par la Commission de Venise et la Commission électorale nationale d'Estonie, dans le cadre de la présidence hongroise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Elle a réuni une centaine de participants, représentant les OGE nationaux et d'autres profils tels que des universitaires, des praticiens, des experts et des représentants de la société civile.

Les questions suivantes ont été abordées lors de la conférence :

- les solutions réglementaires et pratiques trouvées par les administrations électorales pour assurer la sécurité des processus électoraux en période d'urgence ;
- le rôle joué par les administrations électorales pour assurer une bonne participation des électeurs, notamment des femmes et des groupes vulnérables ;
- le rôle joué par les administrations électorales pour assurer la transparence des processus électoraux en période d'urgence et en fonction des ressources allouées.

Dans leurs conclusions, les participants ont reconnu que l'épidémie de COVID-19 continuait à influencer les élections de 2021, causant des défis considérables liés à la crise sanitaire et nécessitant des solutions juridiques dans un domaine largement inexploré. Ces circonstances ont conduit à des limitations inévitables des droits électoraux et des libertés fondamentales, y compris les questions d'élections périodiques et de stabilité de la loi. Sur la base des leçons tirées de 2020 et 2021, les pays sont censés anticiper de telles limitations, être proactifs et prendre des mesures proportionnées dans le but d'assurer le respect des libertés fondamentales, y compris lorsque le report des élections pourrait être envisagé. Ces mesures doivent être prévues par la loi, être nécessaires et proportionnées.

La bonne organisation des élections pendant une pandémie implique de garantir un financement durable et adéquat ainsi qu'un niveau de sécurité approprié, ce qui implique une logistique solide et adaptée de la part des organes de gestion des élections, comme la modification des procédures de vote existantes, notamment pour raccourcir le séjour dans les bureaux de vote. Cela implique également de garantir la sécurité du personnel électoral. Par ailleurs, si la pandémie a fait baisser la participation aux élections, les participants ont insisté sur les efforts supplémentaires à fournir pour que tous les électeurs éligibles puissent voter, notamment les citoyens les plus vulnérables, dans la mesure du possible, en introduisant progressivement des méthodes de vote alternatives, accompagnées de garanties adéquates. L'observation électorale nationale et internationale reste cruciale en période de crise et les pays doivent prendre les mesures appropriées pour maintenir cette pratique.

Les participants ont souligné l'importance de maintenir un bon déroulement des campagnes électorales malgré la réduction des événements en personne et de réagir efficacement contre la désinformation et les discours incendiaires, qui sont plus répandus pendant les périodes d'urgence. Ils ont également insisté sur le devoir de neutralité des autorités ainsi que sur l'obligation des diffuseurs de couvrir les campagnes électorales de manière juste, équilibrée et impartiale.

### **3<sup>e</sup> entretiens scientifiques des experts électoraux – Accessibilité du processus électoral**

Les 3<sup>e</sup> entretiens scientifiques des experts électoraux, organisés le 16 février 2021 par l'Autorité électorale permanente de Roumanie, en coopération avec la Commission de Venise, ont porté sur « L'accessibilité du processus électoral », qui est essentielle pour la mise en œuvre du suffrage universel - l'un des grands principes du droit électoral. L'événement a abordé l'accessibilité d'un point de vue conceptuel et pas seulement comme une question pratique, et est donc allé au-delà de l'accessibilité physique, en abordant des thèmes tels que l'enregistrement des électeurs et des candidats, les restrictions au droit de vote, ou encore le caractère compréhensible du processus électoral (clarté, stabilité du droit électoral, questions linguistiques, formation des électeurs), sans négliger la question de l'accessibilité dans une situation d'urgence.<sup>4</sup>

### **Organisations participant à la Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections**

Le Secrétariat de la Commission de Venise a participé à la préparation des « Lignes directrices pour observer et évaluer les campagnes électorales en ligne » et des « Principes généraux et lignes directrices relatifs aux TIC et aux élections » par les organisations participant à la Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections. Ces deux documents ont été approuvés par le comité de convocation de ces organisations et devraient être approuvés officiellement en 2022.

### **Association des responsables électoraux européens (ACEEEO)**

Le 28 septembre 2021, la Commission de Venise a participé au Forum des Leaders avec la participation des dirigeants des principales organisations internationales dans le domaine des élections, organisé à l'occasion du 30<sup>e</sup> anniversaire de l'ACEEEO. Ce Forum avait pour but de discuter du fonctionnement actuel de la communauté électorale mondiale et de la manière dont ses opérations pourraient être améliorées à l'avenir. À cette fin, trois thèmes ont été débattus, liés aux aspects ou tendances des 30 dernières années en termes de promotion d'élections libres et équitables dans le monde et dans la région de l'ACEEEO ; le rôle de l'organisation internationale à la lumière des expériences des 30 dernières années, les possibilités d'approfondir la coopération et les exemples de meilleures et moins bonnes pratiques ; l'avenir des élections, et en particulier la participation des jeunes.

## **V. JUSTICE CONSTITUTIONNELLE**

### **1. Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (CMJC)**

La Commission de Venise a établi une coopération étroite avec les cours constitutionnelles et les organes équivalents dans ses États membres, membres associés et observateurs. Ces cours rencontrent la Commission de Venise une fois par an dans le cadre du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (CMJC). En 2021, la 19<sup>e</sup> réunion du CMJC a eu lieu en ligne le 23 septembre, au cours de laquelle un nouveau président pour la co-présidence du CMJC a été élu : M. Valentin Georgiev, officier de liaison pour la Cour constitutionnelle de Bulgarie. La précédente réunion du CMJC devait avoir lieu du 2 au 4 juillet 2020 à Zagreb, accueillie par la Cour constitutionnelle de Croatie, cependant, en raison d'un tremblement de terre, ainsi que de la pandémie du COVID-19, l'événement a dû être annulé.

### **2. Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ)**

La Conférence mondiale rassemble 118 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 à 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).

L'objectif principal de la WCCJ est de faciliter le dialogue judiciaire entre les juges des cours constitutionnelles à l'échelle mondiale par l'organisation de congrès réguliers, par la participation à des conférences et séminaires régionaux, par la promotion de l'échange d'expériences et de jurisprudence et par l'offre de bons services aux membres à leur demande (article 1.2 du Statut).

En 2021, le Bureau de la WCCJ, qui pilote les activités de la WCCJ, a tenu sa 16<sup>e</sup> réunion en ligne le 20 mars. Lors de cette réunion, a été discuté l'aspect organisationnel du 5<sup>e</sup> Congrès de la WCCJ, qui sera accueilli par la Cour constitutionnelle d'Indonésie à Bali du 4 au 7 octobre 2022 sur le thème « Cour constitutionnelle et paix ». La Cour Suprême de Suède a rejoint la WCCJ cette année, portant le nombre total de membres à 118 en décembre 2021.

### 3. Base de données CODICES

La base de données CODICES, présente au public l'essentiel de la jurisprudence constitutionnelle des cours constitutionnelles et des organes équivalents. CODICES contient plus de 10 000 décisions de justice (des résumés, appelés *precis*, en anglais et en français ainsi que le texte intégral des décisions en 43 langues) ainsi que les constitutions, les lois sur les cours et les descriptions des cours expliquant leur fonctionnement. Les contributions, présentées dans CODICES, sont préparées par des agents de liaison désignés par les tribunaux eux-mêmes. C'est une garantie essentielle de la qualité des informations présentées dans la base de données.

En 2021, les cours constitutionnelles et organes équivalents ont activement contribué à CODICES, qui a été régulièrement mis à jour. 475 affaires ont été ajoutées à CODICES, ce qui aide les cours constitutionnelles et les organes équivalents à se référer à l'expérience et à la jurisprudence des tribunaux d'autres pays et des cours européennes et internationales participantes. Les cours constitutionnelles et les organes équivalents ont signalé de nombreuses références à la jurisprudence internationale dans leurs arrêts, notamment à la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Début 2021, le cahier des charges CODICES/VenSite a fait l'objet d'un appel d'offres public lancé en mars 2021. Le contrat a été attribué en décembre 2021.

### 4. E-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle

En 2021, le « e-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle », entièrement électronique, a continué à être publié trois fois par an. Il contient des résumés des décisions les plus importantes fournies par les cours constitutionnelles ou les organes équivalents des 62 États membres, des États membres associés et des États 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 fournies par des agents de liaison désignés par les cours elles-mêmes.

L'objectif principal de l'e-Bulletin est d'encourager

l'échange d'informations entre les tribunaux et d'aider les juges à régler des questions juridiques sensibles, qui se posent souvent dans plusieurs pays simultanément. Il constitue également un outil utile pour les universitaires et tous ceux qui s'intéressent à la justice constitutionnelle.

### 5. 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. Vingt-deux messages ont été postés en 2021 sur le Groupe.
- Le Forum de Venise classique en accès restreint permet aux tribunaux de demander à d'autres tribunaux des informations spécifiques sur la jurisprudence. En 2021, le Forum de Venise classique a traité 19 demandes de recherche en droit comparé couvrant des questions allant de la détention provisoire par vidéoconférence aux dommages par « ricochet ».
- L'Observatoire des médias de la justice 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'abonner à l'Observatoire des médias de la justice constitutionnelle. Envoyé sous forme de courriel, l'Observatoire présente des informations sur les dépêches d'agences de presse et les articles de presse relatifs aux cours constitutionnelles et aux juridictions à compétences équivalentes. Ces informations résultent d'une recherche sur Internet en anglais et en français et ne prétendent pas fournir une description complète d'une décision en particulier ou d'une évolution quelconque de la justice



constitutionnelle en général. La Commission de Venise ne certifie pas l'exactitude des informations transmises, mais elle peut, sur demande, ajouter toute information communiquée par la cour concernée ou retirer un signalement. En 2021, 1063 de ces courriels de l'Observatoire médiatique de la justice constitutionnelle ont été envoyés aux membres et aux agents de liaison.

- Le Bulletin intermédiaire permet aux agents de liaison de suivre en temps réel l'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 pairs 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).

## **6. Coopération avec d'autres organisations internationales dans le domaine de la justice constitutionnelle**

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 de l'Asie (AACC)***

En 2021, le Conseil constitutionnel du Kazakhstan (président par intérim de la AACC) a supervisé deux réunions des Secrétaires généraux et quatre réunions du Conseil des membres. Au cours de ces événements, le statut a été modifié, la Cour suprême du Bangladesh et la Cour constitutionnelle de Jordanie sont devenues membres de la AACC et les protocoles d'accord entre la AACC et l'Association eurasiatique des instances de révision constitutionnelle (AIERC) et entre la AACC et la Conférence des Cours constitutionnelles européennes (CCCE), ont été signés.

En outre, en août 2021, le Symposium international

de l'AACC sur « L'ère de l'Internet : La règle de droit, les valeurs de la personne, l'indépendance de l'État » s'est tenu en ligne. La Cour constitutionnelle de Mongolie a pris la présidence de la AACC lors de cet événement.

Un symposium international a eu lieu en novembre 2021 sur le thème « Les droits constitutionnels et les membres de la AACC » qui suivait le thème du projet de recherche 2021 du Secrétariat de la AACC pour la recherche et le développement - et auquel le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, avait été invité à faire une présentation d'ouverture.

### ***Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF)***

En 2021, une réunion du Bureau a eu lieu en ligne à l'aide de Zoom sous la présidence de M. Richard Wagner, juge en chef du Canada et président de l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF).

En avril 2021, un accord de coopération a été signé entre l'ACCF et la Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CJCA), permettant l'organisation conjointe d'événements scientifiques et de débats régionaux et internationaux concertés sur la justice constitutionnelle.

En mai 2021, la 9<sup>e</sup> Conférence des Chefs d'Institutions sur le thème de la « Collégialité » a eu lieu en ligne, à laquelle plus de 100 participants ont pris part.

### ***Coopération avec la Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CJCA)***

Du 14 au 16 octobre 2021, le 3<sup>e</sup> symposium international de la Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CJCA) sur le thème « Processus électoral : Transparence, inclusion et intégrité » a eu lieu sous forme hybride (organisé au Mozambique).

### ***Conférence des cours constitutionnelles européennes (CCCE)***

Depuis 1999, le Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (JCCJ) de la Commission de Venise prépare des documents de travail à la demande des présidences de la Conférence des

Cours constitutionnelles européennes (CECC) sur les thèmes de leurs congrès. Ces documents de travail sont constitués d'extraits de la base de données CODICES, complétés par des informations supplémentaires fournies par les agents de liaison. A l'issue des congrès, ils font l'objet de numéros spéciaux du *e-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*.

L'édition spéciale du e-Bulletin a été préparée pour le XVIIIe Congrès de la CCCE sur le thème « Droits de l'homme et libertés fondamentales : La relation des catalogues internationaux, transnationaux et nationaux au 21ème siècle », qui a eu lieu en ligne sous la présidence de la Cour constitutionnelle de la République tchèque les 24-25 février 2021. Cet événement a marqué la fin de la présidence de (presque) quatre ans de la Cour constitutionnelle de la République tchèque. La CCCE réunit quarante et une cours constitutionnelles européennes et institutions équivalentes. Le numéro spécial du e-Bulletin est disponible en ligne.

## VI. COOPÉRATION AVEC LES PAYS VOISINS DU CONSEIL DE L'EUROPE

En 2021, la Commission de Venise a continué à développer plusieurs projets bilatéraux et régionaux en Asie centrale, dans la région de la Méditerranée du Sud et dans les pays d'Amérique latine, grâce à un financement fourni par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, ainsi qu'à des contributions volontaires de ses États membres dans des domaines tels que l'assistance constitutionnelle, la justice constitutionnelle, la réforme du système judiciaire et la législation et la pratique électorales.

### 1. Asie centrale

En 2021, la Commission de Venise a continué à mettre en œuvre le projet « Promouvoir le fonctionnement efficace des institutions de l'État et de l'administration publique ». Le projet vise à promouvoir le fonctionnement efficace des institutions de l'État et de l'administration publique conformément aux normes européennes et autres normes internationales dans les pays partenaires d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan). Le projet fait partie du vaste programme conjoint UE-Conseil de l'Europe sur l'État de droit en Asie centrale 2020-2023.

La Commission de Venise a fourni une assistance technique et des conseils juridiques à la demande en ce qui concerne les réformes constitutionnelles et juridiques et la modernisation de l'administration publique en Asie centrale. Des progrès significatifs ont été réalisés au Kazakhstan où la Commission de Venise a apporté un soutien ciblé au Conseil constitutionnel, à la Cour suprême, au Conseil supérieur de la magistrature ainsi qu'à l'Institution du médiateur et au Sénat (*Table ronde internationale sur le renvoi des décisions au Conseil constitutionnel par les tribunaux ordinaires* (Nur-Sultan, 21 février 2021); Séminaire international en ligne « *Exécution des décisions des Cours constitutionnelles et des organes équivalents - théorie et pratique* » (Nur-Sultan, 25 juin 2021); Table ronde internationale sur « *Les réformes du système judiciaire au Kazakhstan : relever les nouveaux défis en utilisant les meilleures pratiques internationales* » (27-28 octobre 2021: Table ronde internationale, format hybride sur « *Le rôle et la place des Conseils judiciaires dans le système judiciaire et leurs modèles actuels* » (Nur-Sultan, 24 novembre 2021).

En 2021, le **Kazakhstan** a demandé deux avis de la Commission de Venise - sur le document de réflexion concernant la réforme du Conseil constitutionnel CDL-AD(2021)010, et sur le projet de loi sur le médiateur CDL-AD(2021)049.

Le **Kirghizistan** a demandé un avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de Constitution de la République kirghize CDL-AD(2021)007. Suite à son adoption lors de la 126<sup>e</sup> session plénière de la Commission de Venise, les experts de la Commission de Venise ont participé au groupe de travail du Conseil de coordination des partenaires des donateurs pour l'État de droit et les droits de l'homme pour la République kirghize le 6 avril 2021.

Les autorités nationales de l'**Ouzbékistan** ont engagé un dialogue constructif avec la Commission sur le processus de réforme en cours dans le pays, notamment dans le domaine du système judiciaire et des mécanismes nationaux de défense des droits de l'homme (Forum juridique international « *Tashkent Law Spring : Le droit 4.0. La vision du droit à l'ère de la quatrième révolution industrielle* » (Tachkent, Ouzbékistan, 22 - 23 avril 2021)) ; Conférence internationale « *Ouzbékistan : cinq années de réformes* » (Tachkent, Ouzbékistan, 5 octobre 2021). Des représentants des autorités ouzbèkes ont participé à différentes activités régionales organisées par la Commission de Venise en Asie centrale.

## 2. Sud-Méditerranée

La Commission a coopéré activement avec les pays de la région sud-méditerranéenne, notamment avec le Maroc et la Tunisie. Un dialogue de haut niveau s'est poursuivi avec d'autres pays de la région tels que l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban et la Palestine<sup>8</sup>.

En 2021, les activités de coopération de la Commission de Venise dans cette région se sont déroulées dans le cadre de plusieurs programmes conjoints cofinancés par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, ainsi que par les contributions norvégiennes.

A travers le Programme Sud IV intitulé « *Soutien régional à la consolidation des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie dans le sud de la Méditerranée* », la Commission de Venise a principalement soutenu ses partenaires régionaux (**Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Palestine<sup>9</sup> et Tunisie**) dans la réforme de leur administration publique en créant des ponts et en échangeant des bonnes pratiques entre hauts fonctionnaires de la région et au-delà. Sur la base des priorités des partenaires, le 13<sup>e</sup> séminaire UniDem Med (Université de la Démocratie pour le Sud de la Méditerranée), coorganisé avec le Conseil Général du Personnel de Palestine<sup>10</sup> les 5 et 6 octobre 2021, a initié des échanges très fructueux sur « *L'administration publique face à la pandémie COVID-19 : modernisation et innovations numériques* ». Le 14<sup>e</sup> séminaire UniDem Med, coorganisé avec le Maroc les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2021, a permis d'abord les questions de « *Bonne gouvernance et qualité de l'administration publique* » et de définir une série de recommandations sur le sujet.

La Commission de Venise a accordé une attention particulière au soutien des institutions de médiation dans la région sud-méditerranéenne, car elles jouent un rôle crucial dans le renforcement de la démocratie, de l'État de droit, de la bonne gouvernance et de la protection et de la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par conséquent, le 7 avril 2021, le Médiateur du **Royaume du Maroc**, en coopération avec la Commission de Venise, a organisé un webinaire international sur « la Résolution des Nations Unies du 16 décembre 2020. Le rôle des institutions des médiateurs et des médiateurs dans la promotion et la protection des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et de l'État de droit, et les normes du Conseil de l'Europe ». L'objectif de ce webinaire était de présenter la Résolution des Nations Unies qui a établi les Principes de Venise comme nouvelle norme mondiale pour les médiateurs, ainsi que de présenter les normes du Conseil de l'Europe dans ce domaine.

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.

9 Voir ci-dessus.

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

Dans le cadre du projet « *Renforcement de l'État de droit et de la démocratie au Maroc* » financé par la Norvège, une conférence a été organisée par **le Médiateur du Royaume du Maroc/Président de l'AOMF et le Médiateur de Monaco** les 12-13 juillet 2021 à Monaco. Elle s'est tenue dans un format hybride en raison de l'urgence de santé publique. Sous le thème « *Protéger les droits des générations futures : quel rôle pour les médiateurs ?* », la conférence a été l'occasion pour les médiateurs et d'aborder des questions telles que la représentation des générations futures dans nos démocraties et l'équité transgénérationnelle, les possibilités d'action du médiateur dans la défense des droits fondamentaux étendus aux générations futures, ainsi que des exemples concrets de problématiques de protection des droits fondamentaux en période de pandémie. Les participants de la région sud-méditerranéenne ont pris part à la conférence.

En 2021, la **Tunisie** est restée l'un des partenaires les plus actifs de la Commission de Venise dans la région. La coopération s'est concentrée sur les questions liées à la réforme du système judiciaire. Suite à une demande d'assistance du ministère de la Justice et du Centre d'études juridiques et judiciaires de Tunisie, un premier atelier sur la qualité de la réglementation et de la rédaction des lois a été organisé le 2 décembre 2021 dans le cadre du programme AP-JUST - *un programme bilatéral conjoint entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe pour soutenir la réforme de la justice en Tunisie*.

Dans le cadre du programme PAII-T (*Projet d'appui aux instances indépendantes en Tunisie*), la Commission de Venise a contribué à l'accomplissement effectif des tâches statutaires de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) en finalisant ou en révisant le cadre juridique électoral, qui constitue désormais un élément indispensable au fonctionnement d'un État démocratique et respectueux des droits de l'homme. La Commission de Venise a organisé un *premier atelier sur les circonscriptions électorales* le 30 mars 2021 et un *second sur le référendum* le 15 juillet 2021.

Le plan initial d'activités, notamment avec les institutions indépendantes et le pouvoir judiciaire, a dû être révisé suite à la déclaration de l'état d'urgence par le Président de la Tunisie le 25 juillet 2021.

### 3. Amérique latine

En 2021, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération fructueuse avec ses États membres et partenaires d'Amérique latine. Les pays d'Amérique latine ont toujours été intéressés par le partage d'expériences et de bonnes pratiques avec l'Europe, dans des domaines tels que la transition démocratique, l'élaboration de constitutions, la justice constitutionnelle, ainsi que la législation et la pratique électorales. La Commission de Venise s'est imposée pour rendre ce dialogue possible. Toutefois, en raison de la pandémie en cours, la plupart des activités avec les autorités nationales et les organisations régionales ont dû être menées par le biais de vidéoconférences.

Le travail dans cette région a été réalisé dans le cadre du projet conjoint UE-CoE « *Soutien Appui aux réformes de la législation et de la pratique électorales et aux instruments et mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme dans les pays d'Amérique latine, d'Asie centrale et en Mongolie* » (2019-2022). Le projet vise à soutenir les autorités nationales des pays d'Amérique latine et d'Asie centrale dans leurs efforts pour améliorer les systèmes et pratiques électoraux, pour mener des réformes législatives et constitutionnelles et pour promouvoir l'État de droit et les mécanismes des droits de l'homme conformément aux normes européennes et internationales applicables.

Les 11 et 12 mai 2021, la Commission de Venise a organisé en coopération avec la Fédération ibéro-américaine des médiateurs (FIO) une conférence en ligne sur « *Les Principes de Venise et les institutions de médiateur dans la protection des droits de l'homme en Amérique latine et en Europe* » visant à sensibiliser aux « Principes de Venise ». Les représentants de la Commission et les participants des institutions membres de la FIO se sont concentrés sur le renforcement de la coopération sur les questions de bonne gouvernance en Amérique latine, ainsi que sur la comparaison de l'expérience régionale avec l'expérience européenne. La conférence a fourni une bonne occasion de conférer aux « Principes de Venise » la nature d'un texte vivant capable d'être adapté à différents contextes juridiques et politiques au-delà du modèle européen.

Le tribunal fédéral électoral et l'Institut national électoral ont continué à être les partenaires les plus actifs de la Commission de Venise au **Mexique**. Les 24 et 25 novembre 2021, le « *Forum mondial sur la démocratie sur le rôle des administrations électorales dans la gouvernance démocratique* », organisé par l'Institut national électoral du Mexique à Mexico, a réuni des participants de haut niveau pour analyser et discuter de certains des principaux problèmes et défis auxquels la démocratie a été confrontée au cours des premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle. Entre autres questions liées à la gestion des processus électoraux, les discussions ont porté sur des sujets tels que l'impartialité des organes de gestion électorale, leurs caractéristiques spécifiques, la séparation des formations politiques et autres groupes de pouvoir. L'événement a été organisé grâce au soutien et la coopération de la Fondation Kofi Annan, la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), l'Institut interaméricain des droits de l'homme (IIDH), l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International), la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et l'Organisation des États américains.

Des journées de formation en ligne « *Élections et risques de désinformation : Bonnes pratiques dans les campagnes numériques et les réseaux sociaux* » ont eu lieu avec l'**Argentine** du 11 au 13 mai 2021.

#### 4. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC)

Le 13 avril 2021, le *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* (Espagne) et la Commission de Venise ont organisé un séminaire pour mettre en lumière l'interaction entre l'Espagne et la Commission depuis les origines de la Commission, en Europe et en Amérique latine. Cette activité a été organisée suite à la signature du protocole d'accord entre le CEPC et la Commission de Venise le 19 décembre 2020.

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

En 2021, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération avec les organes et instances du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec ses partenaires extérieurs au Conseil de l'Europe, à savoir l'Union européenne, l'OSCE/BIDDH et l'OSCE.

### 1. Comité des Ministres

Le Comité des Ministres a fait activement référence aux travaux de la Commission de Venise. Cela concernait notamment l'exécution du groupe d'affaires *Sejdić et Finci* de la Cour européenne des Droits de l'Homme concernant la Bosnie-Herzégovine, la politique de voisinage avec la Tunisie, l'impact de la pandémie de Covid-19 sur les droits de l'homme et l'État de droit (réponse à l'Assemblée parlementaire), la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, les élections locales et régionales dans les situations de crise majeure, le renforcement d'institutions nationales de défense des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes et la profession d'avocat<sup>11</sup>

### 2. Assemblée parlementaire

Outre sa participation régulière à la session plénière de la Commission de Venise et aux réunions du Conseil des élections démocratiques, l'Assemblée parlementaire a demandé en 2021 douze avis de la Commission de Venise, qui concernaient la **Hongrie** [CDL-AD\(2021\)050](#), [CDL-AD\(2021\)036](#), [CDL-AD\(2021\)034](#), [CDL-AD\(2021\)039](#), [CDL-AD\(2021\)029](#), la **Serbie** [CDL-AD\(2021\)032](#), la **Fédération de Russie** [CDL-AD\(2021\)027](#); [CDL-AD\(2021\)005](#), la **Turquie** [CDL-AD\(2021\)023cor](#), la **Géorgie** [CDL-AD\(2021\)011](#), l'**Espagne** [CDL-AD\(2021\)004](#), et le Bélarus [CDL-AD\(2021\)002](#).

11 Jugements et décisions disponible en français : *Affaire Donev c. Bulgarie*, *Galan c. Italie*, *Affaire Miniscalco c. Italie*, *Affaire Broda et Bojara c. Pologne*, *Affaire Big Brother Watch Et Autres c. Royaume-Uni*, *Affaire Fedotova Et Autres c. Russie*, *Affaire Centrum för Rättvisa c. Suède*, *Affaire Vavrička Et Autres c. République Tchèque*, *Affaire Eminağaoğlu c. Türkiye*, *Affaire Kerestecioğlu Demir c. Türkiye*, *Affaire Vedat Şorli c. Türkiye*, *Demokrat Parti c. Türkiye*. Pour les textes de la Cours disponible en anglais seulement cliquez ici : [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22%22venice%20commission%22%22\],%22languageisocode%22:\[%22EN-G%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22JUDGMENTS%22,%22DECISIONS%22,%22COMMUNICATED-CASES%22,%22ADVISORYOPINIONS%22,%22REPORTS%22\],%22kp-date%22:\[%222021-01-01T00:00:00.0Z%22,%222021-12-31T00:00:00.0Z%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22%22venice%20commission%22%22],%22languageisocode%22:[%22EN-G%22],%22documentcollectionid%22:[%22JUDGMENTS%22,%22DECISIONS%22,%22COMMUNICATED-CASES%22,%22ADVISORYOPINIONS%22,%22REPORTS%22],%22kp-date%22:[%222021-01-01T00:00:00.0Z%22,%222021-12-31T00:00:00.0Z%22]})

Le 4 février 2021, la Commission de Venise a participé à une réunion de la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire. Dans le cadre des discussions sur le suivi de la Résolution 2326 (2020) « *Démocratie piratée : comment réagir ?* », la commission a échangé des vues avec un membre de la Commission de Venise sur les « *Principes pour une utilisation des technologies numériques dans les processus électoraux conforme aux droits fondamentaux* » récemment adoptés.

### 3. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

En 2021, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a continué à participer régulièrement aux réunions du Conseil des élections démocratiques. M. Stewart Dickson (Chambre des Régions) a été élu Vice-président de ce Conseil.

### 4. Comités intergouvernementaux

En 2021, la Commission a participé aux travaux des comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe dans le domaine des élections :

- Comité sur l'environnement des médias et la réforme (MSI-REF), 19-20 janvier 2021, axé sur l'élaboration du projet de recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales ;
- 13<sup>e</sup> réunion plénière du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG), 15-16 avril 2021. Un représentant de la Commission a présenté les Principes pour une utilisation des technologies numériques dans les processus électoraux conforme aux droits fondamentaux, adoptés en décembre 2021.

### 5. Cour européenne des Droits de l'Homme

La Cour européenne des Droits de l'Homme a fait référence aux travaux de la Commission de Venise dans un certain nombre d'affaires concernant l'**Albanie**, la **Bulgarie**, la **République tchèque**, le **Danemark**, l'**Italie**, la **Lituanie**, la **Pologne**, la **Fédération de Russie**, la **Slovénie**, l'**Espagne**, la **Suède**, la **Turquie**, l'**Ukraine** et le **Royaume-Uni**<sup>12</sup>. Dans

ces affaires, la Cour s'est référée à la fois aux rapports généraux de la Commission de Venise et aux avis relatifs aux pays.

### 6. Commissaire aux droits de l'homme

La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Mme Dunja Mijatović, a également fréquemment fait référence aux travaux de la Commission de Venise, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme des personnes LGBTI, le maintien de l'ordre dans les manifestations, les langues minoritaires, les réfugiés, la liberté de réunion et le financement des ONG, la liberté d'expression et les médias et les **Principes de Venise** pour les institutions de médiateurs. Elle l'a fait en ce qui concerne l'**Arménie**, l'**Azerbaïdjan**, **Chypre**, la **Hongrie**, la **Slovénie**, la **Fédération de Russie** et l'**Ukraine**<sup>13</sup>.

---

documentcollectionid2%22:[%22JUDGMENTS%22,%22DECISIONS%22,%22COMMUNICATEDCASES%22,%22ADVISORYOPINIONS%22,%22REPORTS%22],%22kp-date%22:[%222021-01-01T00:00:00.OZ%22,%222021-12-31T00:00:00.OZ%22]}

Pour les affaires disponibles en français uniquement : affaire *Broda et Bojara c. Pologne*, affaire *Donev c. Bulgarie*, affaire *Kerestecioğlu Demir c. Türkiye*, affaire *Vedat Şorli c. Türkiye*, affaire *Miniscalco c. Italie* et *Galani c. Italie*, *Demokrat Parti c. Türkiye*.

13 Voir, *inter alia*:

- Lettre à M. Süleyman SOYLU, ministre de l'Intérieur, et à M. Abdulhamit GÜL, ministre de la Justice, de la République de Turquie, sur la législation affectant la société civile et les DDH, CommDH(2021) 5, 11/03/2021 (en anglais seulement) ;
- Lettre à M. Nicos Nouris, ministre de l'Intérieur de Chypre, concernant les droits de l'homme des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants à Chypre, CommDH(2021)8, 18/03/2021 (en anglais seulement) ;
- Mémorandum sur la liberté d'expression et la liberté des médias en Hongrie (en anglais seulement) ;
- 1<sup>e</sup> rapport trimestriel d'activité 2021 ;
- Mémorandum sur la liberté d'expression et la liberté des médias en Slovaquie, 21/05/2021 (en anglais seulement) ;
- 2<sup>e</sup> rapport trimestriel d'activité 2021 ;
- Mémorandum sur les conséquences humanitaires et en matière de droits de l'homme à la suite du déclenchement des hostilités entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan en 2020 au sujet du Haut-Karabakh, 21/10/2021 (en anglais seulement) ;
- Lettre à Igor Krasnov, Procureur général de la Fédération de Russie, concernant la procédure de liquidation de deux éminentes ONG russes, International Memorial et Human Rights Center Memorial, CommDH(2021)36, 07/12/2021 (en anglais seulement) ;
- Droits humains des personnes LGBTI en Europe : menaces actuelles à l'égalité des droits, défis auxquels sont confrontés les défenseurs et la voie à suivre : Table ronde en ligne, 9 février 2021 (en anglais seulement).

12 Pour les affaires disponibles en anglais, voir ici: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22%22venice%20commission%22%22%7D,%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%7D,%22do->

## 7. Coopération avec la Direction Générale des Droits de l'homme et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe

La Commission de Venise a renforcé les synergies avec la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'État de Droit (DGI) en préparant quatre avis conjoints concernant la **République de Moldova** [CDL-AD\(2021\)046](#), l'**Ukraine** [CDL-AD\(2021\)028](#), [CDL-AD\(2021\)018](#), et la **Géorgie** [CDL-AD\(2021\)011](#). Cette approche a permis d'accroître l'influence du Conseil de l'Europe et de faciliter le partage de l'expertise, ainsi que d'augmenter l'impact des recommandations formulées et de consolider les efforts de l'organisation en fournissant une approche multidimensionnelle aux différents problèmes.

## 8. Coopération avec la Direction générale de la démocratie (DGII) du Conseil de l'Europe

En 2021, la Commission de Venise a étroitement coopéré avec le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (le CDDG) et plus particulièrement son Groupe de travail sur la démocratie et la technologie (GT-DT), ainsi que le secrétariat en charge du Comité, rattachés à la Direction générale de la Démocratie (DGII) du Conseil de l'Europe.

La Commission a plus particulièrement assisté le GT-DT en aidant à la consultation des administrations électorales sur le projet de Lignes directrices du Comité des Ministres sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les processus électoraux des États membres du Conseil de l'Europe, qui a permis de mieux comprendre l'utilisation du vote électronique dans nombre d'États membres.

La Commission a par ailleurs régulièrement travaillé avec la Division de l'assistance électorale de la DGII concernant la **Géorgie** et la **République de Moldova**. Pour ce qui concerne la **Géorgie**, la Commission a contribué à la réalisation d'un manuel relatif à la lutte contre l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux en fournissant deux co-auteurs à l'ouvrage. Pour ce qui concerne la **République de Moldova**, la Commission est intervenue dans plusieurs webinaires sur la question des méthodes alternatives de vote et sur l'analyse des recommandations électorales et leur suivi.

## 9. Union européenne

### Parlement européen

Le Parlement européen (PE) a appelé à utiliser la **Liste des critères de l'État de droit** comme outil d'analyse de la situation de l'État de droit dans les États membres dans ses rapports sur l'État de droit 2020<sup>14</sup> de la Commission européenne et sur la création de lignes directrices pour l'application du régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union<sup>15</sup>. De même, dans son rapport sur l'État de droit à l'horizon 2020 de la Commission, le PE a mentionné le rapport intermédiaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise du COVID-19 et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux<sup>16</sup> et a appelé à impliquer, entre autres, la Commission de Venise dans « un panel d'experts indépendants ..., afin d'aider à identifier les principales évolutions positives et négatives dans chaque État membre »<sup>17</sup>. L'avis sur les amendements constitutionnels de 2020 de la Fédération de Russie<sup>18</sup> a été mentionné par le PE lors de l'examen des relations politiques entre l'UE et la Fédération de Russie<sup>19</sup>.

### Commission européenne

La Commission européenne a fait référence aux recommandations/avis de la Commission de Venise dans ses rapports dits « *Key Findings* » sur l'**Albanie**<sup>20</sup>, la **Bosnie-Herzégovine**<sup>21</sup>, le **Kosovo**<sup>22</sup>, la **Macédoine du Nord**<sup>23</sup> et la **Turquie**<sup>24</sup>. La CE a appelé la **Géorgie**<sup>25</sup> à mettre en œuvre les

14 RAPPORT concernant le rapport 2020 sur l'état de droit de la Commission (europa.eu).

15 RAPPORT sur l'élaboration de lignes directrices relatives à l'application du régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (europa.eu)

16 [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-AD\(2020\)018-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-AD(2020)018-f)

17 RAPPORT concernant le rapport 2020 sur l'état de droit de la Commission (europa.eu).

18 [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-AD\(2020\)009-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-AD(2020)009-f)

19 RAPPORT sur une recommandation du Parlement européen au Conseil, à la Commission et au vice-président de la Commission/haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité concernant l'orientation des relations politiques entre l'Union européenne et la Russie (europa.eu).

20 Principales conclusions du rapport 2021 sur l'Albanie (en anglais seulement).

21 Principales conclusions du rapport 2021 sur la Bosnie-Herzégovine.

22 Principales conclusions du rapport 2021 sur le Kosovo.

23 Principales conclusions du rapport 2021 sur la Macédoine du Nord.

24 Principales conclusions du rapport 2021 sur la Turquie.

25 2021 Association Implementation Report on Georgia |

recommandations de la Commission de Venise sur la procédure de sélection des juges de la Cour suprême<sup>26</sup>.

Le Commissaire européen chargé de la politique de voisinage et de l'élargissement, M. Olivér Várhelyi, a assisté par vidéoconférence à la 126<sup>e</sup> session plénière de la Commission de Venise. Le 16 septembre 2021, M. Didier Reynders, Commissaire européen à la justice, a rencontré la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, Mme Marija Pejčinović Burić, et la Secrétaire de la Commission de Venise, Mme Simona Granata-Menghini, et leur a exprimé sa gratitude pour le soutien significatif et inestimable apporté à la préparation du rapport de la CE sur l'État de droit.

### **Conseil de l'UE**

Le Conseil de stabilisation et d'association (Conseil SA) entre l'Albanie et l'Union européenne a appelé l'Albanie à suivre les recommandations de la Commission de Venise en ce qui concerne les futures élections dans le pays<sup>27</sup>. De même, le Conseil d'association a reconnu la nécessité pour la République de Moldova de donner suite aux recommandations conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH en révisant la législation électorale dans le cadre d'un processus inclusif et participatif. Les membres de l'UE du Conseil de coopération UE-République kirghize ont souligné qu'il importait que la législation, mettant en œuvre la nouvelle constitution du Kirghizistan, suive l'avis conjoint de 2021 sur le projet de constitution<sup>28</sup>. Lors de sa 7<sup>e</sup> réunion du Conseil d'association (pour l'Ukraine), l'UE a encouragé l'Ukraine à mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise concernant la loi sur la langue d'État et à adopter une loi sur les minorités nationales<sup>29</sup>.

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

En 2021, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération avec plusieurs pays et régions dans le cadre des projets conjoints avec un financement fourni par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe et des contributions volontaires des États membres.

- Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Facilité Horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie 2019-2022* » - Le mécanisme de coordination des services d'experts (ECM) ;
- Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Partenariat pour une bonne gouvernance* » 2019-2021 - Le mécanisme de réponse rapide (QRM) ;
- Projet conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Soutien aux réformes de la législation et de la pratique électorales et aux instruments et mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme dans les pays d'Amérique latine, d'Asie centrale et en Mongolie* » (2019-2022) ;
- Projet conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Soutien aux réformes de la législation et de la pratique électorales et des instruments et mécanismes régionaux des droits de l'homme dans les pays d'Amérique latine, de l'Asie centrale et de Mongolie* » (2020-2023) ;
- Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Soutien régional à la consolidation des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie dans le sud de la Méditerranée* » (Programme Sud IV) (2020-2022) ;
- Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Projet d'appui aux instances indépendantes en Tunisie* » (PAII-T) (2019-2022) ;
- Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Amélioration du fonctionnement, de la performance et de l'accès à la justice en Tunisie* » (AP-JUST) (2019-2022) ;
- Projet « *Renforcement de l'État de droit et de la démocratie au Maroc* » (financé par la Norvège) (2019-2021).

---

EEAS, site web (europa.eu) (en anglais seulement).

26 Géorgie - Avis urgent sur la sélection et la nomination des juges de la cour suprême, CDL-AD(2019)009-f.

27 Communiqué de presse conjoint à l'issue de la 11<sup>e</sup> session du Conseil de stabilisation et d'association entre l'UE et l'Albanie, 1/03/2021 (en anglais seulement).

28 Réunion informelle des membres du Conseil de coopération UE-République kirghize, 4/06/2021.

29 Communiqué de presse conjoint à l'issue de la 7<sup>e</sup> réunion du Conseil d'association entre l'UE et l'Ukraine, 11/02/2021 (en anglais seulement).



## 10. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Deux experts de SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) - une initiative conjointe de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne - ont participé au 14<sup>e</sup> séminaire UniDem Med sur « la bonne gouvernance et la qualité de l'administration publique » qui s'est déroulé en ligne les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2021.

## 11. OSCE/BIDDH

La coopération de longue date entre la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH s'est poursuivie en 2021, notamment en ce qui concerne les élections et les partis politiques. Conformément à une pratique vieille de deux décennies, la plupart des avis dans ce domaine ont été rédigés conjointement. Sur les huit avis conjoints dans le domaine électoral, quatre concernaient la **Géorgie** (amendements au Code électoral [CDL-AD\(2021\)026](#) ; la loi sur les associations politiques de citoyens et le règlement intérieur du Parlement [CDL-AD\(2021\)008](#) ; projet d'article 791 du code électoral [CDL-AD\(2021\)009](#) ; projet et amendements révisés du code électoral [CDL-AD\(2021\)022](#), un concernait **l'Arménie** (projets d'amendements au code électoral et à la législation connexe [CDL-AD\(2021\)025](#) ; un concernait la **Hongrie** (amendements à la législation électorale [CDL-AD\(2021\)039](#) et deux concernaient **l'Ukraine** (projet de loi sur l'amélioration de la procédure d'établissement de l'impossibilité de tenir des élections nationales et locales, des référendums pan-ukrainiens et locaux dans certains territoires et bureaux de vote [CDL-AD\(2021\)045](#) ; projet de loi sur les partis politiques **d'Ukraine** [CDL-AD\(2021\)003](#)).

La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont également rédigé un avis conjoint sur le projet de Constitution du **Kirghizistan** [CDL-AD\(2021\)007](#). Les avis conjoints permettent de partager l'expérience pratique du BIDDH avec l'expérience de la Commission de Venise dans le domaine des constitutions ; en parlant d'une seule voix, les deux organisations évitent le « forum-shopping ».

## 12. Nations Unies

Le Bureau du Haut Représentant des Nations Unies pour les droits de l'homme a fait référence aux avis

de la Commission concernant la situation des droits de l'homme au **Bélarus**<sup>30</sup> et en **Ukraine**<sup>31</sup>. Les Codes de bonnes pratiques en matière électorale et référendaire, les Principes de Venise, les Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques et d'autres textes de nature générale sont inclus par l'ONU dans ses listes de normes internationales et régionales sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association<sup>32</sup>, sur l'indépendance des juges, des avocats et des procureurs<sup>33</sup>, sur la promotion et la consolidation de la démocratie<sup>34</sup>. La liste des critères de l'État de droit est mentionnée dans les principes recommandés par le HCDH sur les droits de l'homme et le recouvrement d'avoies<sup>35</sup>.

30 HCDH | A/HRC/46/4 - Situation des droits de l'homme au Bélarus dans le contexte de l'élection présidentielle de 2020 - Rapport de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (ohchr.org).

31 Examen du rapport de l'Ukraine : le Comité des droits de l'homme insiste sur l'importance de la liberté d'expression et de l'indépendance de la justice | OHCHR.

32 Principaux standards internationaux sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association.

33 Normes internationales - instruments régionaux sur l'indépendance des juges et des avocats (en anglais seulement).

34 Compilation de documents et de textes adoptés et utilisés par diverses organisations intergouvernementales, internationales, régionales et sous-régionales visant à promouvoir et à consolider la démocratie – en anglais seulement.

35 HCDH | Principes recommandés du HCDH sur les droits de l'homme et le recouvrement d'avoies (ohchr.org)

## LISTE DES AVIS

### CDL-AD(2021)053

Albanie - Avis sur prorogation du mandat des organes de transition chargés de la réévaluation des juges et procureurs (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021) (Système de vérification de l'intégrité des juges et des procureurs, mandat des organes de vérification transitoires, extension du mandat)

### CDL-AD(2021)052

Serbie - Avis urgent sur le projet de loi révisé sur le référendum et l'initiative populaire, publié conformément à l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 9 novembre 2021, entériné par la Commission de Venise lors de sa 129<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021) (Référendum, initiative populaire, droit de vote, droit de participation, administration électorale, campagne, médias et finances, parallélisme des procédures, plaintes et recours)

### CDL-AD(2021)051

Kosovo - Avis sur le projet d'amendements de la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, adopté par la Commission de Venise à sa 129<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021) (Conseil des procureurs, composition du Conseil, élection des membres, révocation des membres, remplacement des membres)

### CDL-AD(2021)050

Hongrie - Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme de l'acte LXXIX modifiant certains actes pour la protection des enfants, adopté par la Commission de Venise lors de sa 129<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021) (Non-reconnaissance de l'identité de genre, droit à la vie privée, interdiction de la discrimination, liberté d'expression, protection de la santé et de la morale, éducation et instruction)

### CDL-AD(2021)049

Kazakhstan – Avis sur le projet de loi «sur le Commissaire aux Droits de l'Homme», adopté par la Commission de Venise à sa 129<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021) (Médiateur, compétence, mandat, immunité, élection, cessation des pouvoirs, incompatibilités, initiative d'enquête, gestion des plaintes, budget, architecture institutionnelle)

### CDL-AD(2021)048

Serbie - Avis urgent sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire, rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 24 novembre 2021, entériné par la Commission de Venise à sa 129<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021) (Modifications constitutionnelles, réforme judiciaire, mécanisme anti-blocage, Conseil supérieur de la magistrature, Conseil supérieur du parquet, autonomie budgétaire, critères d'éligibilité aux fonctions judiciaires, incompatibilités judiciaires)

### CDL-AD(2021)047

République de Moldova - Avis sur les amendements du 24 août 2021 à la loi sur le ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 129<sup>e</sup> Session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021) (Service des poursuites, procédure législative, Conseil supérieur des procureurs, membres de droit, évaluation des performances du procureur général, responsabilité disciplinaire, suspension de fonction, procureur général *ad interim*)

### CDL-AD(2021)046

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 certaines mesures relatives à la sélection des candidats à des postes administratifs dans les organes d'auto-administration des juges et des procureurs et la modification de certains actes normatifs, adopte par la Commission de Venise lors de sa 129<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021) (Organes d'autogestion des juges et des procureurs, évaluations d'intégrité extraordinaires, comité d'évaluation, accès à l'information, audits, résultats des évaluations)

### **CDL-AD(2021)045**

Ukraine -Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi «Sur l'amélioration de la procédure d'établissement de l'impossibilité de tenir des élections nationales et locales, des référendums panukrainiens et locaux dans certains territoires et bureaux de vote», adopté par la Commission de Venise lors de sa 129<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021). (Élections nationales et locales, référendums locaux, droit de vote, droit d'être élu, exceptions justifiées, contrôle judiciaire efficace, sécurité juridique, inclusivité, transparence et responsabilité dans la prise de décision, processus électoral démocratique)

### **CDL-AD(2021)044**

République de Moldova - Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle sur les implications constitutionnelles de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), adopté par la Commission de Venise lors de sa 129<sup>e</sup> Session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021) (Convention d'Istanbul, violence à l'égard des femmes, violence domestique, violations fondées sur le sexe, ratification, implications constitutionnelles, genre, égalité des sexes, égalité et non-discrimination, concept de famille, éducation, intérêt supérieur de l'enfant, liberté d'expression, signalement par des professionnels, principe du secret professionnel, crimes d'honneur)

### **CDL-AD(2021)043**

Chypre - Avis sur trois projets de loi réformant le système judiciaire, adopté par la Commission de Venise lors de sa 129<sup>e</sup> session plénière (10-11 décembre 2021, Venise et en ligne) (Réforme judiciaire, nouvelle Cour d'appel, Cour suprême constitutionnelle, juridiction, révision constitutionnelle, amendement constitutionnel, nomination des juges)

### **CDL-AD(2021)042**

République slovaque - Avis sur deux questions concernant l'organisation de la profession d'avocat et le rôle de la cour administrative suprême dans les procédures disciplinaires à l'encontre des avocats, adopté par la Commission de Venise à sa 128<sup>e</sup> session plénière (Hybride, 15-16 octobre 2021) (Profession juridique, réforme judiciaire, Cour administrative suprême, justice administrative, procédures disciplinaires, structures d'auto-gouvernance, barreaux à adhésion volontaire, barreaux spécialisés, barreaux régionaux)

### **CDL-AD(2021)041**

Royaume-Uni - Avis sur l'exclusion éventuelle du Commissaire parlementaire à l'administration (le médiateur parlementaire) et Commissaire aux services de santé de l'« espace sûr » prévu par le projet de loi sur la santé et les soins, adopté par la Commission de Venise à sa 128<sup>e</sup> session plénière (Hybride, 15-16 octobre 2021) (Médiateur parlementaire pour les services de santé, service national de santé, enquêtes «espaces-sûrs», pouvoirs d'enquête, violation du mandat, accès à l'information, crédibilité de l'institution, intérêt des citoyens)

### **CDL-AD(2021)040**

Macédoine du Nord - Avis sur le projet de loi sur l'état d'urgence, adopté par la Commission de Venise à sa 128<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021) (État d'urgence, droits fondamentaux, limitations constitutionnelles, ordre juridique national, déclaration de l'état d'urgence, procédure, conditions matérielles, contrôle parlementaire, contrôle judiciaire, prévisibilité, proportionnalité, décrets-lois, implications en matière de droits de l'homme, équilibre des pouvoirs, quartier général d'urgence)

### **CDL-AD(2021)039**

Hongrie - Avis conjoint sur les amendements de 2020 à la législation électorale, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 72<sup>e</sup> réunion (hybride, 14 octobre 2021) et adopté par la Commission de Venise à sa 128<sup>e</sup> session plénière (Hybride, 15-16 octobre 2021)

(Législation électorale, procédure législative, système électoral, lois cardinales, majorité qualifiée, administration des élections, délimitation des circonscriptions, droit de vote, inscription des électeurs et des candidats, règlement des litiges, autonomie, référendums)

### **CDL-AD(2021)038**

Ukraine - Avis sur le projet de loi «Sur les principes de la politique d'État de la période de transition» adopté par la Commission de Venise à sa 128<sup>e</sup> session plénière (Hybride, 15-16 octobre 2021)  
(Période de transition, justice transitionnelle, période de conflit, période post-conflit, réconciliation, consolidation durable de la paix, acte d'agression armée, occupation, territoires occupés, contrôle effectif, territoires désoccupés, droit international, accès à la justice, réparation, responsabilité pénale, lustration, droit à la vérité, procédures d'enregistrement de l'État, élections, référendums, autorités gouvernementales locales, mesures étatiques)

### **CDL-AD(2021)037**

Albanie – Mémoire Amicus Curiae sur la compétence de la Cour constitutionnelle en matière de validité des élections locales du 30 juin 2019, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 72<sup>e</sup> réunion (hybride, 14 octobre 2021) et adopté par la Commission de Venise à sa 128<sup>e</sup> session plénière (Hybride, 15-16 octobre 2021)  
(Élections locales, procédure d'inscription, compétence de la Cour constitutionnelle, droit d'être élu, périodicité des élections, pluralisme politique, choix significatif, intérêt supérieur des électeurs, insécurité juridique)

### **CDL-AD(2021)036**

Hongrie - Avis sur les modifications de la Loi sur l'organisation et l'administration des tribunaux et la Loi sur le statut juridique et la rémunération des juges adoptées par le Parlement hongrois en décembre 2020, adopté par la Commission de Venise à sa 128<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021)  
(Indépendance du pouvoir judiciaire, Cour constitutionnelle, procédure législative, répartition des affaires, procédure d'uniformisation, indépendance interne, procédure de plainte, classement des juges, détachement des juges)

### **CDL-AD(2021)035**

Arménie - Avis sur la législation concernant le personnel du Médiateur, adopté par la Commission de Venise à sa 128<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, (15-16 octobre 2021)  
(Médiateur, indépendance du personnel, budget, statut et classement, réforme de l'administration publique)

### **CDL-AD(2021)034**

Hongrie - Avis sur les amendements à la loi sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances et à la loi sur le commissaire aux droits fondamentaux telles qu'adoptées par le parlement hongrois en décembre 2020, Adopté par la Commission de Venise à sa 128<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021)  
(Médiateur, égalité de traitement, égalité des chances, procédure législative, organismes nationaux de promotion de l'égalité, institutions nationales des droits de l'homme, mandat, conséquences opérationnelles, collision des compétences)

### **CDL-AD(2021)033**

Serbie - avis urgents sur le projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire, Rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 24 septembre 2021, Entériné par la Commission de Venise, à sa 128<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021)  
(Référendums, initiative populaire, processus législatif, droit de vote, droit de participation, quorum, administration électorale, campagne, médias et finances, parallélisme des procédures, plaintes et recours)

### **CDL-AD(2021)032**

Serbie - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels, adopté par la Commission de Venise à sa 128<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021)  
(Pouvoir judiciaire, amendements constitutionnels, indépendance des juges, élection des juges, permanence des fonctions judiciaires, non-transmissibilité, immunité et incompatibilités, Conseil supérieur de la magistrature, ministère public, Conseil supérieur du parquet, Cour constitutionnelle, Académie de la magistrature)

### **CDL-AD(2021)031**

Pays-Bas - Avis sur la protection juridique des citoyens, adopté par la Commission de Venise à sa 128<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021)

(Accès à l'information, médiateur, procédure législative, études d'impact, fonctionnement du gouvernement, procédures de plaintes administratives, protection des données, intelligence artificielle, proportionnalité, clauses de sauvegarde)

### **CDL-AD(2021)030**

Montenegro - Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public, rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 10 mai 2021, entériné par la Commission de Venise à sa 127<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021)

(Service des poursuites de l'État, Conseil des poursuites, membres non professionnels, Procureur général par intérim, rendant compte au Parlement)

### **CDL-AD(2021)029**

Hongrie - Avis sur les amendements constitutionnels adoptés par le parlement de la Hongrie en décembre 2020, adopté par la Commission de Venise lors de sa 127<sup>e</sup> Session plénière (Venise et en ligne, 2 - 3 juillet 2021)

(Amendements constitutionnels, procédure législative, situations exceptionnelles, mariage et famille, reconnaissance légale du genre, identité de genre, éducation et instruction, fonds publics)

### **CDL-AD(2021)028**

Ukraine - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant les dispositions du Code des infractions administratives et du Code pénal concernant la responsabilité des fonctionnaires en cas de déclaration de patrimoine inexacte et du Code pénal concernant la responsabilité des agents publics en cas de déclaration de patrimoine inexacte (n° 4651 du 27 janvier 2021), rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 6 mai 2021, entériné par la Commission de Venise à sa 127<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021)

(Déclaration de patrimoine, responsabilité des agents publics, sanctions appropriées, corruption, responsabilité administrative et pénale, infractions liées à la déclaration)

### **CDL-AD(2021)027**

Fédération de Russie - Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme d'une série de projets de loi introduit par la Douma d'État Russe entre le 10 et 23 novembre 2020 pour modifier les lois concernant les « agents étrangers », adopté par la Commission de Venise à sa 127<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021)

(Normes internationales relatives aux droits de l'homme, société civile, défenseurs des droits de l'homme, « agents étrangers », liberté d'association, financement des associations, liberté d'expression, droit à la vie privée, restrictions, sécurité juridique, enregistrement, rapports et audits, divulgation publique, sanctions)

### **CDL-AD(2021)026**

Géorgie - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements révisés au code électoral de Géorgie, rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 18 juin 2021, entériné par la Commission de Venise à sa 127<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 2-3 Juillet 2021)

(Législation électorale, procédure législative, administration des élections, commission électorale centrale, commissions électorales de district, commission électorale de circonscription, résolution des litiges électoraux)

### **CDL-AD(2021)025**

Arménie - Avis Conjoint Urgent sur des Amendements au Code Électoral et à la Législation Connexe, rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 21 avril 2021, entériné par la Commission de Venise à sa 127<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021)

(Législation électorale, situations d'urgence, organes d'autonomie locale, système électoral, seuils, administration des élections, campagnes électorales, fausses informations et calomnies, liste des électeurs et inscription sur les listes électorales, procédure d'inscription des candidats et des listes, financement, abus des ressources administratives, procédure de plainte et d'appel, observateurs électoraux)

## **CDL-AD(2021)024**

Bosnie-Herzégovine - Avis sur le projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts, adopté par la Commission de Venise lors de sa 127<sup>e</sup> session plénière (hybride, 2-3 juillet 2021).

(Conflit d'intérêts, fragmentation, fonctionnaires nommés et élus, conflits d'intérêts, incompatibilités, cadeaux et déclarations de patrimoine, Commission des conflits d'intérêts, sanctions)

## **CDL-AD(2021)023cor**

Turquie - Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme de la loi n° 7262 sur la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive, récemment adoptée par l'Assemblée nationale turque, modifiant notamment la loi sur les associations (n° 2860), adoptée par la Commission de Venise à sa 127<sup>e</sup> session plénière (hybride, 2-3 juillet 2021)

(Lutte contre le terrorisme, armes de destruction massive, Groupe d'action financière, procédure législative, liberté d'association, activités de collecte d'aide, sécurité nationale et sûreté publique, limitations des droits de l'homme, audits et évaluation des risques, associations étrangères)

## **CDL-AD(2021)022**

Géorgie - Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au code électoral, rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 30 avril 2021, entériné par la Commission de Venise à sa 127<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021)

(Législation électorale, administration des élections, utilisation abusive des ressources administratives, droit de voter sans pression ni intimidation, décompte équitable et honnête des voix, plaintes et recours, système électoral local, vote et décompte électroniques)

## **CDL-AD(2021)021**

Malte - Avis urgent sur la réforme des exigences en matière de procès équitable concernant les sanctions administratives, rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 1<sup>er</sup> juin 2021, entériné par la Commission de Venise à sa 127<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021)

(Réforme constitutionnelle, exigences en matière de procès équitable, procédure législative, pouvoirs des autorités administratives)

## **CDL-AD(2021)020**

Géorgie - Avis urgent sur les amendements portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun, rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 28 avril 2021, entériné par la Commission de Venise à sa 127<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021)

(Réforme du système judiciaire, nomination des juges, Cour suprême de Géorgie, phase de présélection et de vote, mécanisme d'appel)

## **CDL-AD(2021)019**

Roumanie - Avis sur le projet de loi sur le démantèlement de la section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du pouvoir judiciaire, adopté par la Commission de Venise à la 127<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021)

(Réforme du système judiciaire, infractions commises avec le système judiciaire, enquêtes, efficacité du système judiciaire, normes d'inviolabilité pour les juges et les procureurs)

## **CDL-AD(2021)018**

Ukraine - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et la Direction Générale Droits de l'Homme et État de Droit (DGI) sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (de nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (projet de loi n° 5068), rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 5 mai 2021, entériné par la Commission de Venise à sa 127<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021)

(Réforme judiciaire, Conseil supérieur de la justice, Conseils d'éthique, Service d'inspection disciplinaire du Conseil supérieur de la justice, inspecteurs disciplinaires du Conseil supérieur de la justice)

## **CDL-AD(2021)017**

République de Moldova - Avis sur le projet de loi modifiant certains actes normatifs relatif à l'Avocat du Peuple, entériné par la Commission de Venise à sa 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021)

(Médiateur, L'Avocat du Peuple pour la protection des droits des entrepreneurs, procédure d'élection, la durée du mandat, introduction à l'Office de l'Avocat du Peuple, conséquences opérationnelles internes, conséquences externes)

## **CDL-AD(2021)016**

République de Moldova - Mémoire *Amicus curiae* sur trois questions juridiques concernant le contrôle constitutionnel des procédures législatives au Parlement adopté par la Commission de Venise à sa 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021)  
(Cour constitutionnelle, révision constitutionnelle, procédure législative, autonomie parlementaire, contrôle procédural de la législation)

## **CDL-AD(2021)015**

Bosnie-Herzégovine - Avis sur le projet de loi portant modification de la loi relative au Conseil supérieur des juges et des procureurs, adopté par la Commission de Venise à sa 126<sup>e</sup> Session (19-20 Mars 2021, en ligne)  
(Réforme du système judiciaire, Conseil supérieur de la magistrature, Conseil supérieur du parquet, conflits d'intérêts et transparence, procédures disciplinaires pour les juges et les procureurs, contrôle judiciaire)

## **CDL-AD(2021)014**

Note du Secrétariat sur la Recommandation 2192 (2020) de l'Assemblée parlementaire « droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe », en vue de la préparation de la réponse du Comité des Ministres à cette Recommandation, entérinée par la Commission de Venise à sa 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021)  
(Réfugiés et migrants, liberté d'association, accès aux recours, soutien étranger aux ONG)

## **CDL-AD(2021)012**

Monténégro - Avis sur les projets d'amendements à la Loi sur le Ministère public et le projet de loi sur le Procureur pour la criminalité organisée et la corruption, adopté par la Commission de Venise à sa 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021)  
(Ministère public, bureau du procureur pour le crime organisé et la corruption, Conseil des procureurs, nouveau procureur général, responsabilité disciplinaire)

## **CDL-AD(2021)011**

Géorgie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les récentes modifications de la Loi sur les communications et la Loi sur la radiodiffusion, adopté par la Commission de Venise à sa 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars)

(Communications électroniques, droits de propriété, intérêt public, but légitime, proportionnalité, liberté d'expression et des médias, droit à un procès équitable, gestionnaire spécial)

## **CDL-AD(2021)010**

Kazakhstan - Avis sur le document de réflexion pour l'amélioration du cadre juridique du Conseil constitutionnel  
(Conseil constitutionnel, révision constitutionnelle, portée du Conseil constitutionnel, exécution des décisions du Conseil constitutionnel)

## **CDL-AD(2021)009**

Géorgie - Avis conjoint sur le projet d'article 79 1 du code électoral, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 71<sup>e</sup> réunion (en ligne, 18 mars 2021) et adopté par la Commission de Venise lors de la 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021)  
(Législation électorale, droit de vote, responsabilité des partis politiques, élections démocratiques, activités politiques des étrangers)

## **CDL-AD(2021)008**

Géorgie - Avis conjoint sur les projets d'amendements au code électoral, à la loi organique sur les associations politiques de citoyens et au règlement intérieur du parlement approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 71<sup>e</sup> réunion (en ligne, 18 mars 2021) et adopté par la Commission de Venise lors de la 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021)  
(Législation électorale, droit d'association, liberté d'expression, financement des partis politiques, distribution de fonds publics, boycott des activités parlementaires, perte de financement public, attribution de temps d'antenne gratuit, accès à l'information)

## **CDL-AD(2021)007**

Kirghizistan - Avis conjoint de la Commission de Venise et de OSCE/BIDDH sur le projet de constitution de la République Kirghize adoptée par la Commission de Venise lors de sa 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021)  
(Réforme constitutionnelle, procédure législative, ordre constitutionnel, hiérarchie des normes, séparation des pouvoirs, arrangements institutionnels, droit à la liberté et à la sécurité, droit à un procès équitable, liberté de réunion et d'association, liberté d'expression, accès à l'information)

### **CDL-AD(2021)006**

Ukraine - Avis sur le projet de loi sur la procédure constitutionnelle (projet de loi n° 4533) et le projet de loi alternatif sur la procédure d'examen des affaires et d'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle (projet de loi n° 4533-1) adopté par la Commission de Venise, à sa 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021)  
(Réforme de la Cour constitutionnelle, procédures constitutionnelles, nomination des juges, répartition des affaires, composition des sénats et des conseils, accès à la justice constitutionnelle, récusation, procédures disciplinaires, réouverture des affaires, doctrine constitutionnelle, motivation des décisions de la Cour)

### **CDL-AD(2021)005**

Fédération de Russie - Avis intermédiaire sur les amendements constitutionnels et la procédure pour leur adoption, adopté par la Commission de Venise, à sa 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021)  
(Amendement constitutionnel, procédures législatives, séparation des pouvoirs, organes de l'État, leurs compétences et leurs relations mutuelles, droits sociaux, succession d'État, égalité, religions, liberté d'expression, minorités, non-ingérence, pouvoir judiciaire)

### **CDL-AD(2021)004**

Espagne - Avis sur la loi sur la sécurité des citoyens, adopté par la Commission de Venise lors de sa 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19 - 20 mars 2021)  
(Sécurité des citoyens, pouvoirs de la police, définition des infractions, sécurité juridique, clarté et précision, proportionnalité, contrôles des personnes et fouilles corporelles externes, manifestation spontanée, responsabilité des organisateurs, sanctions, contrôle juridictionnel effectif)

### **CDL-AD(2021)003**

Ukraine - Avis conjoint de la Commission de Venise et de OSCE/BIDDH sur le projet de loi sur les partis politiques, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 71<sup>e</sup> réunion (en ligne, 18 mars 2021) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19 et 20 mars 2021)  
(Législation électorale, réglementation des partis politiques, création et enregistrement des partis politiques, adhésion, financement, financement privé, financement public, exigences en matière de rapports, organes de surveillance, sanctions, dissolution des partis politiques)

### **CDL-AD(2021)002**

Bélarus - Avis sur 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 » adopté par la Commission de Venise lors de sa 126<sup>e</sup> session plénière en ligne (19-20 mars 2021)  
(Liberté de réunion et liberté d'expression, restrictions, usage de la force, responsabilité des organisateurs, criminalisation des manifestations non violentes, condamnation, proportionnalité des peines, autorisation préalable)

### **CDL-AD(2021)001**

Rapport - Rapport révisé sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, adopté par la Commission de Venise lors de sa 125<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 11-12 décembre 2020)  
(Justice constitutionnelle, types d'accès individuel au contrôle constitutionnel, restrictions d'accès, attributions de la justice constitutionnelle, décisions, la Cour européenne des Droits de l'Homme)



