



# COMMISSION DE VENISE

## Rapport annuel d'activités 2013

Commission européenne  
pour la démocratie par le droit

Conseil de l'Europe, 2014



Version anglaise :  
*Venice Commission – Annual report of activities 2013*

*Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F 67075 Strasbourg ou [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)). Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

Couverture et mise en page : SPDP, Conseil de l'Europe  
Photos de couverture : Coin supérieur gauche – Shutterstock  
Autres photos – Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, octobre 2014  
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

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

Commission de Venise du Conseil de l'Europe

**Rapport annuel d'activités 2013**

Conseil de l'Europe, 2014



<b>I. Actions pour la démocratie par le droit – Aperçu des activités de la Commission de Venise en 2013</b> .....	7
1. La Commission en 2013.....	7
2. Institutions démocratiques et libertés fondamentales .....	7
3. Fonctionnement des institutions démocratiques et protection des droits fondamentaux .....	8
4. Justice constitutionnelle et justice ordinaire .....	9
5. Elections, référendums et partis politiques .....	10
6. Partage de l’expérience européenne avec des pays non européens .....	11
<b>II. Développement démocratique des institutions publiques et respect des droits de l’homme</b> .....	15
1. Activités par pays .....	15
2. Activités transnationales.....	23
<b>III. Justice constitutionnelle et justice ordinaire</b> .....	29
1. Avis, conférences, réunions.....	29
2. Conseil mixte de justice constitutionnelle.....	39
3. <i>Bulletin de jurisprudence constitutionnelle</i> et base de données CODICES.....	40
4. Forum de Venise.....	40
5. Coopération régionale.....	40
6. Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.....	43
<b>IV. Elections, référendums et partis politiques</b> .....	47
1. Activités par pays.....	47
2. Activités transnationales.....	53
3. Autres activités.....	56
4. Coopération internationale dans le domaine des élections et des partis politiques.....	56

<b>V. Coopération avec les pays voisins du Conseil de l'Europe et hors d'Europe</b> .....	61
1. Bassin méditerranéen .....	61
2. Asie centrale .....	64
3. Amérique latine .....	68
<b>VI. Coopération avec les autres organes et instances du Conseil de l'Europe, l'Union européenne et d'autres organisations internationales</b> .....	73
1. Conseil de l'Europe.....	73
2. Union européenne.....	75
3. OSCE.....	78
4. Organisation des Nations Unies .....	79
5. Autres organes internationaux .....	80
<b>Annexes</b> .....	83
La Commission de Venise : une présentation .....	85
Liste des pays membres en 2013 .....	91
Liste des membres .....	92
Fonctions et composition des sous-commissions.....	99
Liste des publications.....	102
Liste des documents adoptés en 2013.....	107

**Actions pour la démocratie par le droit –  
Aperçu des activités de la Commission de Venise en 2013**



## 1. La Commission en 2013

### Etats membres

Adhésion d'un nouvel Etat

Les Etats-Unis d'Amérique sont devenus le 59<sup>e</sup> Etat membre de la Commission de Venise le 15 avril 2013.

### Contributions volontaires

En 2013, la Commission a reçu des contributions volontaires du Gouvernement luxembourgeois et du Gouvernement italien (*Regione Veneto*) pour l'organisation des sessions plénières. Le Gouvernement roumain a contribué à l'organisation d'une conférence sur le processus constitutionnel et à la participation de pays arabes à une conférence sur les partis politiques.

L'Organisation internationale de la francophonie a continué à contribuer à la traduction en langue française du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* de la Commission.

### Principales activités

#### Chiffres clés

La commission a adopté sept avis sur des réformes et des questions constitutionnelles, et vingt-six avis sur des textes législatifs ou des points juridiques particuliers. Elle a adopté quatre rapports de caractère général, publié quatre *Bulletins de jurisprudence constitutionnelle*, (co)organisé 31 séminaires et conférences, apporté une assistance préélectorale à deux pays et une aide juridique à cinq missions d'observation d'élections, et communiqué des éléments de droit comparé à des cours

constitutionnelles dans 32 affaires. Vingt-trois cours sont devenues membres de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, ce qui a porté le nombre total de membres à 83.

### Conseil scientifique

Le Conseil scientifique a préparé quatre compilations thématiques des avis et des études de la Commission de Venise, dans les domaines de la liberté de réunion et d'association. Ces compilations, qui contiennent des extraits des avis et des études de la Commission classés par thème et par mot-clé, sont destinées à servir de référence aux représentants des pays, aux chercheurs et aux experts qui souhaitent se familiariser avec la « doctrine » de la Commission de Venise. Elles peuvent être consultées sur le site web de la Commission et sont régulièrement mises à jour.

## 2. Institutions démocratiques et libertés fondamentales

### Réformes constitutionnelles

En 2013, la Commission a été associée à un nombre inhabituellement élevé de processus de réforme constitutionnelle relatifs à des pays et à des situations très différents. Certains avis faisaient suite à une participation antérieure de la Commission de Venise, d'autres ont ouvert de nouvelles perspectives.

- Pour la première fois, la Commission a adopté un avis sur le projet de Constitution d'un pays du sud de la Méditerranée, la Tunisie. Cet avis a été précédé d'intenses échanges entre des représentants

de la Commission et l'Assemblée nationale constituante (ANC). La Constitution, finalement adoptée le 26 janvier 2014, tient largement compte des recommandations de la Commission et semble une excellente base pour le développement démocratique futur de ce pays.

- La Commission a adopté un avis sur le projet de nouvelle Constitution de l'Islande. La décision ultérieure du Parlement islandais de ne pas adopter le projet mais de rendre plus facile la révision de la Constitution est conforme à l'avis de la Commission.
- A la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), la Commission a adopté un avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de Monaco.
- La Commission a adopté un avis critique sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie. Le cinquième amendement, adopté par la suite, tient en partie compte de cette critique pour ce qui concerne les juridictions de droit commun, mais ne suit pas les recommandations relatives à la Cour constitutionnelle.
- La Commission a contribué au processus de réforme constitutionnelle en Roumanie. Son avis sur les projets d'amendements à la Constitution a été adopté en 2014.
- La Commission a participé à des discussions visant à réviser la Constitution de la Bosnie-Herzégovine afin d'exécuter l'arrêt *Sejdic et Finci* de la Cour européenne des droits de l'homme. Ces discussions n'ont malheureusement pas abouti à des résultats concrets.
- La Commission a coopéré avec l'Assemblée constitutionnelle de l'Ukraine et adopté deux avis sur des propositions de réforme du chapitre de la Constitution sur le système judiciaire. Le nouveau projet élaboré sur la base de ses avis permettra, s'il

est adopté, de renforcer l'indépendance de la justice dans ce pays.

- Au Monténégro, des amendements au chapitre de la Constitution sur le système judiciaire ont été élaborés en coopération avec la Commission pour tenir compte des recommandations formulées par cette dernière dans des avis antérieurs. La Commission a adopté un avis positif sur le projet qui a ensuite été adopté par le Parlement.
- La Commission a adopté un avis sur des projets d'amendements de la Constitution de la Géorgie axés sur la procédure de révision de cette dernière. La proposition tendant à faciliter la révision constitutionnelle n'a pas été suivie d'effet, ce qui est conforme à la recommandation de la Commission. Une révision complète de la Constitution sera toutefois effectuée en 2014 en étroite coopération avec la Commission.
- En novembre, une délégation de la Commission a rencontré le président du Comité des 50 chargé de rédiger la nouvelle Constitution de l'Égypte, M. Amr Moussa, ainsi que des membres et des conseillers de ce comité.
- Un processus de révision constitutionnelle a été lancé en Arménie. La Commission coopérera étroitement avec la Commission sur la révision constitutionnelle en 2014.

### **3. Fonctionnement des institutions démocratiques et protection des droits fondamentaux**

La Commission a adopté de nombreux avis relatifs aux droits fondamentaux. L'accent a surtout été mis sur les droits politiques (liberté de réunion en Fédération de Russie, interdiction des symboles communistes en République de Moldova, interdiction de

la propagande homosexuelle, liberté d'association en Egypte et au Kirghizistan, dispositions sur la diffamation en Azerbaïdjan et en Italie). Trois avis (concernant l'indemnisation au titre du préjudice moral en Arménie et la diffamation en Azerbaïdjan et en Italie) étaient liés à l'adoption de mesures générales visant à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Des avis ont aussi porté sur les institutions de protection des droits de l'homme en Tunisie et sur la non-discrimination en Bosnie-Herzégovine.

De plus, un certain nombre d'avis informels ont été élaborés à la demande des autorités des pays suivants : Egypte, Kazakhstan, Maroc, Tadjikistan et Tunisie. Si cela montre que les Etats non européens préfèrent souvent des formes moins formelles de coopération, il semble remarquable que la Tunisie ait demandé un avis officiel de la Commission sur le projet de Constitution et que l'Egypte ait fait de même sur le projet de nouvelle loi relative aux organisations non gouvernementales (ONG).

En ce qui concerne le fonctionnement des institutions démocratiques, la Commission a adopté un avis sur la loi d'amnistie de la Géorgie et des rapports sur les relations entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres, et sur l'influence des acteurs extra-institutionnels (lobbying) dans une société démocratique. Elle a aussi rédigé un avis sur les amendements à la loi géorgienne sur les territoires occupés.

## 4. Justice constitutionnelle et justice ordinaire

### Renforcement de la justice constitutionnelle

En 2013, le président de la Commission a dû faire une déclaration pour défendre l'indépendance de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova face

à une loi exigeant du Parlement qu'il fasse « confiance » à la Cour et prévoyant effectivement un vote de confiance.

La Commission a en outre rédigé des mémoires *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova (sur les symboles du régime communiste et sur l'immunité des juges) et pour celle de la Bosnie-Herzégovine (sur la discrimination éventuelle dans le choix de la date de la fête de la République en Republika Srpska).

Le Conseil mixte de justice constitutionnelle de la Commission de Venise a dirigé les travaux de la Commission dans le domaine de la justice constitutionnelle. Le Centre de justice constitutionnelle a publié trois numéros ordinaires du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* et un numéro spécial sur la jurisprudence fondamentale de la Cour européenne de justice.

La base de données CODICES a été au centre des travaux non seulement du Conseil mixte mais aussi de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle. Elle donne accès à quelque 8 000 décisions constitutionnelles pouvant servir de source d'inspiration et de base au dialogue entre les juges en Europe et au-delà.

Le Forum de Venise de la Commission a traité 32 demandes d'études de droit comparé émanant de cours constitutionnelles et de juridictions à compétence équivalente, sur des sujets concernant l'obligation de voter, les questions fiscales relatives à la liberté de la presse, les prestations de sécurité sociale ou l'interdiction de donner son sang, ou encore d'engager des procédures pénales contre des juges.

La Commission a coorganisé des conférences et des séminaires dans les pays suivants: Albanie, Arménie, Equateur, Géorgie, Jordanie, Kazakhstan, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Maroc, Pérou, Roumanie et Slovaquie. Les sujets couverts concernaient les demandes préliminaires portées devant les cours constitutionnelles, l'accès individuel à la Cour constitutionnelle, la compétence et la prééminence du droit ou encore les droits des enfants.

## Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle

Le nombre de cours constitutionnelles, de conseils constitutionnels et de cours suprêmes, membres de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle a fortement augmenté en 2013. A la fin de l'année, la conférence comptait déjà 83 membres provenant de tous les continents. Lors de la réunion qu'il a tenue en juin 2013 à Venise, le Bureau de la Conférence mondiale a choisi le thème du 3<sup>e</sup> Congrès qui se tiendra en 2014 à Séoul (République de Corée), à savoir « Justice constitutionnelle et intégration sociale ». Il a aussi décidé de faire de l'indépendance des cours constitutionnelles un thème récurrent de la conférence.

L'élargissement de la Conférence mondiale a aussi entraîné une forte augmentation des contributions à la base de données CODICES de la Commission de Venise, lien permanent entre les cours membres en plus du groupe de discussion du Forum de Venise.

## Justice ordinaire

La nécessité de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et le fonctionnement du système judiciaire dans l'intérêt de la société demeure une source importante d'activités pour la Commission de Venise. En 2013, la Commission a rédigé 12 avis relatifs à la justice ordinaire pour les pays suivants : Bosnie-Herzégovine, Géorgie, République de Moldova, Serbie, Tadjikistan et Ukraine. Les principaux points soulevés dans ces avis avaient trait à la nomination et à la discipline des juges, à la composition et au mandat des conseils de la magistrature et aux compétences des procureurs. Le système d'appréciation des juges, l'éthique judiciaire et son rapport avec le système disciplinaire sont aussi des thèmes récurrents.

Les avis relatifs à la Géorgie ont porté sur des problèmes particuliers : l'amnistie et les erreurs judiciaires.

Le problème général de la corruption du système judiciaire constitue le thème du mémoire *amicus curiae* sur l'immunité des juges rendu à la Cour constitutionnelle de la République de Moldova. La Commission conclut qu'aucune norme européenne commune n'exige cette immunité, même si elle existe dans un certain nombre de pays.

## 5. Elections, référendums et partis politiques

En 2013, la Commission a poursuivi ses activités en matière électorale et de partis politiques. Elle a adopté six avis dans le domaine des élections et des partis politiques, ainsi qu'un rapport sur l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux. Par l'intermédiaire du Conseil des élections démocratiques, elle a poursuivi en parallèle la rédaction d'autres documents de caractère général ; le corpus des lignes directrices, dans ce domaine, se voit en outre enrichi.

Pour ce qui est de la législation électorale, même si des améliorations sont souhaitables, voire nécessaires dans plusieurs pays, les problèmes à régler concernent de plus en plus la mise en œuvre et non la teneur de la législation. En 2013, la Commission a donc continué d'aider les Etats membres du Conseil de l'Europe à appliquer les normes internationales dans le domaine électoral tout en approfondissant sa coopération avec des pays non européens, notamment en Amérique latine et dans le Bassin méditerranéen.

## Législation et pratique électorales

La Commission a adopté des avis sur la législation en vigueur et sur des projets de lois électorales de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », de l'Ukraine et du Mexique. La plupart des avis relatifs aux

questions électorales ont été rédigés avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH).

La Commission a par ailleurs adopté un rapport sur l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux. Elle a en outre organisé une assistance à long terme pour les commissions électorales centrales d'Albanie et de Géorgie.

La Commission de Venise a organisé la 10<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales avec la Commission électorale centrale de la République de Moldova en juin 2013 à Chişinău, ainsi qu'une Conférence internationale à Mexico sur l'application des traités relatifs aux droits de l'homme, notamment dans le domaine des droits électoraux. Elle a aussi organisé des séminaires sur les questions électorales en Arménie et en Géorgie. Plusieurs manifestations sur la réforme électorale en cours ont été coorganisées par la Commission en Ukraine.

Enfin, la Commission a apporté une assistance juridique à cinq missions d'observation d'élections de l'Assemblée parlementaire. La base de données VOTA sur la législation électorale est désormais gérée conjointement par la Commission et le Tribunal électoral de Mexico.

## Partis politiques

La Commission a adopté un avis relatif aux projets de lois sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales en République de Moldova. Elle a en outre organisé un 3<sup>e</sup> Atelier interculturel sur la démocratie intitulé « Partis politiques – un facteur clé dans le développement politique des sociétés démocratiques » en octobre 2013 à Bucarest (Roumanie) (voir *infra* au chapitre V).

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

### Amérique latine

En 2013, la Commission de Venise a développé une coopération constructive avec l'Amérique latine par l'intermédiaire de sa sous-commission sur l'Amérique latine qui, en 2013, s'est réunie pour la première fois en dehors de Venise, à Mexico. Elle a organisé, en coopération avec ses partenaires péruviens et mexicains, deux grandes conférences auxquelles plus de 20 pays d'Amérique latine et d'Europe étaient représentés : une conférence sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle en mai 2013 à Arequipa (Pérou) et un séminaire international sur la transposition des traités relatifs aux droits de l'homme dans le droit interne en octobre 2013 à Mexico.

### Asie centrale

Depuis 2009, la Commission de Venise entretient d'excellents liens de coopération avec les institutions nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan, notamment dans le cadre des projets financés par l'Union européenne (UE). L'année 2013 a été marquée par une coopération entre le Turkménistan et la Commission de Venise. La volonté croissante des pays de la région de demander des avis formels à la Commission de Venise sur leurs projets de lois (notamment le Kirghizistan et le Tadjikistan) est aussi positive.

### Bassin méditerranéen

La coopération avec les Etats du Bassin méditerranéen s'est poursuivie en 2013. La nécessité de réformer les institutions de l'Etat, conformément aux normes internationales, s'est concrétisée par des projets avec le Maroc, la Tunisie et la Jordanie. La Commission de

Venise a coopéré de manière fructueuse avec l'Assemblée nationale constituante de la Tunisie sur la nouvelle Constitution, en donnant son avis sur le projet de texte. La nouvelle Constitution, adoptée en janvier 2014, tient compte des recommandations formulées par

la Commission de Venise dans son avis. Des activités multilatérales associant différents pays de la région ont montré l'intérêt croissant que d'autres Etats portent à une coopération régulière avec la Commission de Venise, notamment l'Egypte, le Liban et la Libye.

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



## II. Développement démocratique des institutions publiques et respect des droits de l'homme<sup>1</sup>

### 1. Activités par pays

#### Assistance constitutionnelle

Géorgie

*Avis sur trois projets de lois constitutionnelles portant modification de deux lois constitutionnelles révisant la Constitution géorgienne (CDL-AD(2013)029)*

Le 31 juillet 2013, les autorités géorgiennes ont demandé à la Commission de Venise un avis sur trois projets de lois constitutionnelles portant modification respectivement de deux lois constitutionnelles amendant la Constitution.

La Constitution géorgienne, adoptée le 24 août 1995, a été révisée à plusieurs reprises. Ces trois projets de lois étaient pour l'essentiel destinés à abroger des amendements qui avaient été adoptés en 2010 et en 2011, mais qui n'étaient pas encore entrés en vigueur et qui auraient dû entrer en vigueur « après la prestation de serment du nouveau président élu en octobre 2013 ». L'un de ces amendements concernait toutefois un article de la Constitution qui était déjà en vigueur (conditions relatives à la nationalité pour exercer certaines fonctions publiques) mais qui ne soulevait pas d'objection juridique.

L'avis porte en particulier sur la suppression de la « question de confiance » et sur la procédure d'approbation du budget de l'Etat par le Parlement.

La réforme de la procédure de révision de la Constitution était extrêmement controversée. Si la Constitution en

vigueur à l'époque exigeait un vote à la majorité des deux tiers du nombre total de députés, étaient prévus dans la proposition d'amendement deux votes à intervalle de trois mois au moins, à la majorité des trois quarts du nombre total des députés.

Les amendements proposés supprimaient la période de réflexion d'au moins trois mois entre les deux votes et la nécessité d'une majorité des trois quarts pour l'adoption d'une réforme constitutionnelle et pour passer outre aux remarques du président s'opposant à la réforme.

S'agissant de la révision constitutionnelle, il est souligné dans l'avis que la difficulté consiste à équilibrer les exigences de rigidité et de souplesse ; parallèlement, la Constitution ne peut être modifiée à chaque fois que la situation politique du pays change ni après la formation d'une nouvelle majorité parlementaire. La Commission avait déjà indiqué qu'en Géorgie le système de vote unique à la majorité des deux tiers du nombre total des députés ne protégeait pas suffisamment la Constitution et elle avait estimé que l'introduction d'un vote double à intervalle de trois mois était un pas dans cette direction. Etant donné que l'amendement proposé signifiait revenir au système existant avant 2010, il a suscité les mêmes réserves.

Les propositions d'amendements à la procédure de révision constitutionnelle n'avaient pas été adoptées et, en conséquence, les amendements rendant la révision constitutionnelle plus difficile sont entrés en vigueur après l'élection présidentielle.

L'avis a été adopté lors de la session d'octobre 2013.

1. Tous les avis adoptés sont consultables dans leur intégralité sur le site de la Commission de Venise : [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

## Islande

*Avis sur le projet de nouvelle Constitution islandaise (CDL-AD(2013)010)*

L'avis a été demandé par la présidente de la commission constitutionnelle et de supervision du Parlement islandais.

Le projet retient l'option d'un régime parlementaire fort associé à un ensemble complexe de mécanismes destinés à favoriser la participation directe des citoyens à la prise de décisions. Alors qu'en soi un tel modèle pourrait paraître souhaitable dans le contexte spécifique de l'Islande, sa traduction en termes juridiques et constitutionnels soulève toutefois un certain nombre de préoccupations. Beaucoup de dispositions ont été formulées en termes trop vagues et trop généraux, ce qui pourrait conduire à de sérieuses difficultés d'interprétation et d'application.

De plus, la Commission a jugé le système institutionnel proposé trop complexe et marqué par un manque de cohérence tant au niveau des compétences reconnues à chacun des principaux acteurs constitutionnels – parlement, gouvernement et président –, de l'équilibre entre ces acteurs et de leurs relations mutuelles que des mécanismes de participation directe créés par le projet. Elle a recommandé de revoir avec soin les dispositions constitutionnelles concernées d'un point de vue juridique et politique. Des recommandations analogues ont trait au système électoral proposé, excessivement compliqué.

D'après la Commission, tout en instituant des garanties pour un large éventail de droits de l'homme et de libertés fondamentales, y compris des droits socio-économiques et des droits de « troisième génération », le chapitre sur les droits de l'homme devait aussi être précisé et des questions comme l'inamovibilité des juges et l'indépendance des procureurs, le transfert de pouvoirs d'Etat et

la place des normes internationales dans l'ordre juridique interne devaient être clarifiées.

A la suite de cet avis, une procédure simplifiée de révision constitutionnelle a été adoptée. Elle exige, conformément à ce que la Commission de Venise a suggéré, la participation d'un seul parlement, suivie d'une approbation par référendum, et non, comme dans le passé pour tout amendement à la Constitution, l'adoption par deux parlements successifs. La révision de la Constitution serait toujours inscrite à l'ordre du jour des autorités islandaises.

L'avis a été adopté lors de la session de mars 2013.

## Monaco

*Avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco (CDL-AD(2013)018)*

Le 19 décembre 2012, le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a demandé un avis sur la Constitution de Monaco (CDL-REF(2013)021) « pour examiner plus particulièrement la compatibilité des dispositions constitutionnelles concernant le Conseil national avec les normes démocratiques, en tenant compte des spécificités de Monaco ».

L'avis de la Commission relève que la Constitution de Monaco est une charte octroyée qui s'éloigne du schéma des monarchies européennes contemporaines. Au-delà de la lettre de la Constitution et des autres textes normatifs, la Commission s'est intéressée à la réalité des pratiques et de la vie publique ; son avis tient compte, en outre, des particularismes de Monaco.

Les points positifs du système monégasque ont été mis en évidence notamment l'existence du Tribunal suprême, le fonctionnement consociatif des institutions, le climat consensuel qui règne à Monaco, ainsi que certaines

pratiques positives non consacrées dans la Constitution. L'avis souligne cependant la place trop importante réservée au prince dans l'exécutif et dans le législatif – car bien que non élu, il est en mesure de bloquer l'adoption d'une loi –, l'absence de contreseing par un ministre dont la responsabilité pourrait être engagée, et relève qu'il est important de constitutionnaliser les principes démocratiques qui ont fini par être acceptés dans la vie politique actuelle de Monaco. Enfin, la Commission recommande les réformes nécessaires : définir plus clairement les domaines relevant de la loi et des ordonnances ou encore modifier les règles de révision constitutionnelle.

D'une manière plus générale, l'avis appelle Monaco à adopter une nouvelle loi sur l'organisation et le fonctionnement indépendant du Conseil national, qui reflète les changements de la Constitution de 2002 instaurant des aménagements démocratiques importants, nécessaires et bienvenus.

L'avis a été adopté à la session de juin 2013.

## Assistance pour la révision constitutionnelle

### Roumanie

*Suites données à l'Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'Etat de droit des mesures adoptées par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'Etat et l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum (CDL-AD(2012)026)*

Dans le cadre du dialogue engagé en 2012, le Premier ministre roumain, M. Ponta, a invité la Commission, le 25 mars 2013, à assister la Roumanie dans le processus visant à réviser la Constitution roumaine. Une

série d'échanges avec diverses parties prenantes a eu lieu dans ce cadre en 2013. La Commission a participé, en mai 2013, à une table ronde organisée par le Forum constitutionnel de la société civile, structure ad hoc créée pour réunir, examiner et structurer les propositions de révision de la Constitution de la société civile, et transmettre par la suite cette contribution à la commission constitutionnelle du parlement.

La Commission a rencontré, les 4 et 5 juillet 2013 à Bucarest, des représentants de la commission parlementaire roumaine chargée de la révision de la Constitution et les principales forces politiques. Il a été convenu qu'un projet de loi révisé concernant la révision de la Constitution, qui tiendrait compte des recommandations des experts de la Commission de Venise, serait soumis à cette dernière pour qu'elle l'analyse avant son adoption.

### Tunisie

*Avis sur le projet final de la constitution de Tunisie (CDL-AD(2013)032)*

Par une lettre datée du 3 juin 2013, le Président de l'Assemblée nationale constituante de la Tunisie (ANC), M. Mustapha Ben Jaafar, a demandé l'avis de la Commission de Venise, dans les meilleurs délais, sur le projet final de la Constitution de la Tunisie. L'avis CDL-AD(2013)032 contient les observations des rapporteurs sur le projet de Constitution de la Tunisie, finalisé par l'ANC le 1<sup>er</sup> juin 2013. Ces observations ont été envoyées à l'ANC le 17 juillet, car celle-ci aurait dû adopter la nouvelle Constitution pendant l'été. A la suite de l'assassinat, le 25 juillet, du leader de l'opposition Mohamed Brahmî, le travail de l'ANC a cependant été suspendu. L'avis CDL-AD(2013)032 a été adopté lors de la session plénière d'octobre ; la Constitution n'a été adoptée qu'en janvier 2014. Le texte de la nouvelle Constitution intègre un grand nombre de recommandations de la Commission de Venise.

### **a. Rôle de l'islam**

Le projet de Constitution consacre le principe d'un état civil gouverné par le droit. L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution (comme l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1959 sous la présidence Bourguiba) affirme que l'islam est la religion « de la Tunisie ». Il existe cependant des tensions entre le caractère civil de l'Etat (et les principes de pluralité, neutralité et non-discrimination également énoncés) et la place prédominante faite à l'islam. L'Etat est garant de la religion (article 6), mais garantit « la liberté de conscience et de croyance, et le libre exercice du culte » ; l'Etat est le protecteur du sacré (article 6) mais garantit « la neutralité des mosquées et des lieux de culte par rapport à toute instrumentalisation partisane » ; l'égalité de tous les citoyens et citoyennes devant la loi sans discrimination est affirmée, mais le Président de la République doit être musulman (article 73), le serment des membres du parlement et du gouvernement est exclusivement religieux, et le président nomme et révoque le mufti (ce qui crée un lien très fort entre l'Etat et l'islam).

### **b. Restrictions à l'exercice des droits fondamentaux ; égalité homme/femme**

Le projet de constitution consacre la plupart des droits fondamentaux reconnus par les traités internationaux, ce qui est très positif ; il contient d'une part une clause générale (l'article 48) qui stipule le principe de légalité et le principe qu'une restriction ne doit pas porter atteinte à l'essence du droit ; d'autre part, les dispositions relatives à certains droits contiennent également des clauses spécifiques.

Il manque, et c'est une lacune grave, le principe de proportionnalité de l'ingérence et de nécessité dans une société démocratique. De plus, il faut soit abolir les clauses spécifiques, soit les inclure pour chaque droit.

L'article 20 proclame l'égalité en droits et en devoirs des citoyens et des citoyennes, sans discrimination aucune. L'article 45 en revanche stipule l'égalité des chances entre

homme et femme « pour assumer les différentes responsabilités » : cette dernière clause devrait être abolie car elle suggère que l'égalité soit limitée.

### **c. Régime politique**

Le régime politique choisi est un régime parlementaire à correctif présidentiel, ou semi-présidentiel. Le président est élu au suffrage direct à deux tours pour cinq ans (comme le parlement) ; il ne peut avoir plus de deux mandats (un principe immuable, ce qui est très positif). En plus des fonctions protocolaires, il a trois domaines réservés : la défense, les affaires étrangères et la sécurité nationale. Le choix des ministres des Affaires étrangères et de la Défense doit se faire en consultation avec lui/elle, et il/elle préside obligatoirement le Conseil des ministres dans ces domaines. Aucun acte du président n'est soumis à contreseing ministériel.

Le Premier ministre est le candidat du parti qui a gagné les élections. Si, dans les quatre mois qui suivent les élections, la confiance n'est pas accordée au Premier ministre, le président peut décider de la dissolution du parlement (seul cas de pouvoir de dissolution). Le rôle du président dans la désignation du Premier ministre est dès lors étroitement réglementé mais, en cas de nombreuses crises ministérielles, les pouvoirs du président prennent un grand poids. Le Premier ministre détermine la politique générale. Un système de motion de censure constructive, à l'instar du système allemand, est prévu.

### **d. Pouvoir judiciaire**

Point très positif, le projet de Constitution consacre les principes de neutralité et d'intégrité du juge, de sa responsabilité dans l'accomplissement de ses fonctions, et d'inamovibilité. L'immunité des juges, en revanche, est trop large.

Un Conseil supérieur de la magistrature est institué, ce qui est très positif également. Cependant, la composition

devrait être revue car le nombre de personnes nommées est largement supérieur (trois quarts) au nombre de magistrats élus : cela pose un problème à l'égard de l'indépendance de ce conseil.

Point positif encore, la Cour constitutionnelle exerce un contrôle a priori et un contrôle a posteriori. Cependant, la saisine de cette cour devrait être élargie. Elle n'appartient qu'au président pour le contrôle a priori, ce qui ne se comprend pas : un certain nombre de membres du parlement ainsi que le Premier ministre devraient avoir ce pouvoir. Le contrôle des lois portant révision de la Constitution ne peut être demandé que par le porte-parole du parlement : ce pouvoir devrait être accordé aussi à l'opposition. Il faudrait également qu'un délai soit fixé pour la décision de la Cour constitutionnelle.

#### **e. Instances constitutionnelles**

La Constitution devrait prévoir des garanties d'indépendance de ces instances, notamment le fait que leurs membres soient nommés avec une majorité qualifiée (particulièrement l'instance de l'information).

#### **f. Pouvoir local**

Le projet de Constitution prévoit la décentralisation du pouvoir ; il ne consacre pas explicitement l'autonomie locale, mais il la garantit dans la substance. Ce chapitre est succinct, ce qui est acceptable, mais il conviendrait d'ajouter le système d'élection des conseils municipaux et régionaux, ainsi que le principe du transfert « par blocs de compétence ».

#### **g. Dispositions transitoires**

La Constitution entrera en vigueur progressivement, au fur et à mesure que les lois de mise en œuvre seront adoptées. Cependant, il manque dans le projet les délais d'adoption de ces lois (notamment pour la Cour constitutionnelle et pour le Conseil supérieur de la magistrature).

*Avis conjoint sur la loi n° 2008-37 du 16 juin 2008 relative au Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la République de Tunisie (CDL-AD(2013)019)*

L'avis, adopté lors de la session de juin 2013 à la demande du ministère tunisien des Droits de l'homme et de la Justice transitionnelle, souligne l'importance de la mise en place d'une institution efficace de protection des droits de l'homme dans le cadre du processus de réforme mené en Tunisie et se félicite du fait que le projet de Constitution examiné par l'Assemblée nationale constituante prévoit une instance constitutionnelle de protection des droits de l'homme. Il comporte plusieurs recommandations concernant le mandat, la composition et les méthodes de travail du Comité supérieur visant à garantir la pleine conformité de cette institution avec les normes internationales, notamment les Principes de Paris (Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, Nations Unies, 1993).

Il est notamment recommandé d'autoriser le Comité supérieur à fournir des avis, des recommandations ou des rapports concernant toutes questions relatives à la promotion des droits de l'homme, non seulement à la demande des institutions publiques compétentes ou à la suite d'une plainte individuelle, mais aussi de sa propre initiative. Il est aussi recommandé de préciser dans la loi la possibilité donnée au Comité supérieur de formuler des recommandations relatives à l'adoption ou l'amendement de lois et de mesures administratives, ou à leur modification, ainsi qu'à la ratification d'instruments internationaux pertinents.

L'avis souligne la nécessité de veiller à ce que la composition du Comité supérieur reflète une diversité de segments de la société tunisienne, de professions et d'origines, ainsi qu'une représentation égale des hommes et des femmes, et des différentes régions du pays. Il est aussi recommandé de prévoir un large processus de sélection et de désignation

ouvert et transparent sur la base de critères prédéterminés, objectifs et publics, ainsi que des dispositions garantissant l'immunité aux membres du Comité supérieur.

De plus, une série de recommandations porte en particulier sur la mission de mener des enquêtes, notamment d'effectuer des visites dans les lieux où des personnes sont privées de liberté, et sur la confidentialité de la correspondance entre le comité et les personnes privées de liberté. L'avis souligne la nécessité d'allonger le mandat des membres du comité afin de renforcer l'indépendance de cet organe, de faire en sorte que le président soit élu par les membres du comité et soit issu de leurs rangs, que les membres ne reçoivent pas d'instructions d'aucun organe ou agent public, et que la révocation et le remplacement des membres du comité ne soient pas établis dans le règlement intérieur, mais dans le texte de la loi.

Cet avis a été préparé conjointement par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH.

## Assistance législative

Azerbaïdjan

*Avis sur la législation relative à la protection contre la diffamation (CDL-AD(2013)024)*

L'administration présidentielle de la République d'Azerbaïdjan a sollicité l'assistance de la Commission de Venise pour rédiger une loi sur la diffamation dans le cadre du Programme national d'action visant à accroître l'efficacité de la protection des droits de l'homme et des libertés, ainsi que de l'exécution de deux arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme contre l'Azerbaïdjan dans lesquels la Cour conclut à la violation, par ce pays, de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> *Mahmudov et Agazade c. Azerbaïdjan*, Requête n° 35877/04, arrêt du 18 décembre 2008, et *Fatullayev c. Azerbaïdjan*, Requête n° 40984/07, arrêt du 22 avril 2010.

Lorsqu'elle a adopté l'avis à sa session d'octobre 2013, la Commission a relevé qu'en dépit des recommandations préliminaires formulées par les rapporteurs à la suite de leur visite à Bakou en avril 2013, aucune mesure n'avait été prise pour combler les lacunes relevées dans le projet de loi civile sur la diffamation qui lui avait été soumis. De plus, malgré l'engagement des autorités à œuvrer en faveur de la dépenalisation de la diffamation en coopération avec la Commission, aucun progrès n'avait été fait en ce sens. Ainsi que l'avis le soulignait, la diffamation demeurait associée à des sanctions pénales très lourdes, dont l'emprisonnement. Sa portée avait même été élargie aux expressions en ligne, sans information ou consultation préalables de la Commission, ce qui posait un sérieux problème compte tenu des conditions de travail extrêmement difficiles des journalistes et des médias en Azerbaïdjan.

De l'avis de la Commission, tout en représentant un premier pas vers l'élaboration d'une législation civile à caractère global dans le domaine de la diffamation, le projet de loi sur la protection contre la diffamation était, sous sa forme actuelle, contraire à bien des égards à la CEDH et à la jurisprudence de Strasbourg sur la liberté d'expression.

*Suites données à l'avis conjoint relatif à la loi sur la liberté de conviction religieuse (CDL-AD(2012)022)*

Le parlement a adopté, le 15 février 2013, une série d'amendements au Code des infractions administratives, à la loi sur les subventions, à la loi sur la liberté de religion et à celle sur les organisations non gouvernementales qui est entrée en vigueur en mars 2013. Ces amendements étaient malheureusement en contradiction avec les recommandations de la Commission, y compris celles relatives à la loi sur la liberté de religion.

Le 22 février 2013, le Parlement azerbaïdjanais a adopté des amendements à la loi sur la liberté de conviction religieuse

d'après lesquels tous les matériels religieux – livres, vidéos, enregistrements audio et disques – ne peuvent être vendus que s'ils comportent une inscription indiquant que leur vente est autorisée dans le pays. Ils ne doivent en outre être vendus que dans des magasins spécialisés.

Ces amendements sont clairement contraires à la lettre et à l'esprit des recommandations formulées par la Commission et par l'OSCE/BIDDH dans leur avis conjoint dans lequel ils invitent les autorités à supprimer les restrictions indues aux droits des personnes et des groupes religieux de produire, d'importer, d'exporter, de diffuser librement et de vendre des documents, des objets et d'autres matériels d'information de nature religieuse pour se conformer aux normes internationales.

## Egypte

*Avis intérimaire sur le projet de loi relatif aux organisations civiles d'Égypte (CDL-AD(2013)023)*

Cet avis, élaboré à la demande de la présidence égyptienne, a été adopté à la session de juin 2013.

De l'avis de la Commission, le nouveau projet de loi représentait de toute évidence une amélioration par rapport aux projets de lois antérieurs relatifs aux entités civiles et comprenait de nombreux éléments positifs. La Commission de Venise se félicitait en particulier de la possibilité d'enregistrer des ONG par simple notification accompagnée des documents nécessaires, estimait que la procédure d'enregistrement était raisonnable tant au niveau des délais que de sa teneur, que le refus d'enregistrement était limité à des circonstances très particulières et devait être le fait d'une juridiction et que toutes les décisions d'autorités compétentes devaient être motivées et faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. De même, la Commission accueillait positivement le fait que les ONG bénéficiaient de nombreux privilèges et pouvaient recevoir, sans restrictions, des fonds et des dons en nature de personnes physiques et morales égyptiennes résidant en

Égypte ou à l'étranger, et d'étrangers résidents ou d'organisations non gouvernementales étrangères autorisées à travailler en Égypte.

Malgré cette évaluation positive, l'avis soulève un certain nombre de préoccupations par rapport à la position adoptée face aux ONG étrangères. Pour la Commission, le contrôle et l'autorisation préalable des activités d'ONG étrangères ayant obtenu une licence d'exploitation dans le pays ne devaient en aucun cas être exigés, la nécessité d'une autorisation préalable pour lever des fonds devait être supprimée et aucune autorisation préalable n'était nécessaire pour recevoir des fonds étrangers. L'avis recommande en outre de prévoir expressément dans le projet la possibilité d'exercer les droits énoncés sans devoir acquérir la personnalité juridique et d'abroger d'urgence les dispositions restrictives existantes sur la criminalisation des activités interdites d'ONG.

## Italie

*Avis sur la législation italienne relative à la diffamation (CDL-AD(2013)038)*

Lors de sa session de décembre 2013, la Commission de Venise a adopté, à la demande de l'Assemblée parlementaire (Résolution 1920 (2013) sur l'état de la liberté des médias en Europe), un avis sur la conformité de la législation italienne en matière de diffamation avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans cet avis, la Commission de Venise estime que le projet de loi portant modification de la législation italienne relative à la diffamation représente un effort louable pour améliorer et moderniser le cadre juridique italien en matière de diffamation et le mettre en conformité avec les exigences de la CEDH. Elle souligne que le système de sanctions est substantiellement amélioré. Elle se félicite en particulier de l'abolition de la peine d'emprisonnement pour diffamation, y voyant une avancée significative conforme aux exigences de la

jurisprudence de la Cour européenne, et de la limitation du recours aux dispositions pénales par le renforcement du droit de réponse et de rectification.

L'avis recommande expressément de mentionner à l'article 595 du Code pénal les moyens de défense que représentent la vérité, l'intérêt public et le journalisme responsable, déjà reconnus par la jurisprudence italienne ; de mentionner plus explicitement dans les dispositions sur la diffamation l'exigence de proportionnalité des sanctions et le critère de la situation économique du journaliste, et de revoir la proposition d'introduire une interdiction temporaire d'exercer la profession de journaliste en cas de diffamation répétée qui risque d'entraîner une autocensure dans les médias et d'avoir un effet intimidant sur le journalisme d'investigation.

La Commission souligne que la plus forte protection doit aller au débat politique, ainsi qu'aux critiques justes et responsables visant des personnalités publiques dans le cadre de débats sur des questions d'intérêt général, et se félicite de la suppression du paragraphe 4 de l'article 595 du Code pénal prévoyant des sanctions plus lourdes en cas de diffamation visant un organe politique, administratif ou judiciaire.

## Kirghizistan

*Avis intérimaire conjoint avec l'OSCE/BIDDH relatif au projet de loi portant modification de la loi sur les organisations non commerciales et d'autres lois (CDL-AD(2013)030)*

A la demande du Bureau de l'OSCE de Bichkek, un avis intérimaire conjoint a été élaboré et adopté à la session d'octobre 2013 afin de contribuer au débat public sur le projet de loi prévu en novembre 2013 à Bichkek.

Le projet de loi soumis portait modification de trois lois et avait les principaux effets suivants :

- des obligations seraient ajoutées (notamment l'obligation de rendre compte) pour toutes les ONG ;

- un statut juridique spécial serait créé pour les ONG étrangères établies au Kirghizistan, qui seraient considérées comme des « agents étrangers » lorsqu'elles recevraient des fonds de l'étranger et participeraient à des « activités politiques » ; les agents étrangers feraient l'objet d'une procédure d'enregistrement spéciale, d'obligations supplémentaires en matière d'audit et de perquisitions inopinées ;
- les compétences des pouvoirs publics seraient renforcées afin de contrôler les ONG et d'imposer des sanctions.

De l'avis de la Commission et de l'OSCE/BIDDH, le projet de loi soulevait de graves problèmes de légalité (concernant en particulier la définition de l'« activité politique »). La nécessité d'un tel régime spécial dans une société démocratique était aussi mise en doute. Plus généralement, l'avis insistait sur le risque d'atteinte à l'exercice du droit à la liberté d'association au Kirghizistan en cas d'adoption du projet de loi. Il était recommandé aux autorités kirghizes de réexaminer le projet de loi.

## Fédération de Russie

*Avis sur la loi fédérale n° 65-FZ du 8 juin 2012 portant modification de la loi fédérale n° 54-FZ du 19 juin 2004 sur les réunions, rassemblements, manifestations, marches et piquets ainsi que sur le Code des infractions administratives (CDL-AD(2013)003)*

Cet avis faisait suite à un avis antérieur de la Commission sur la loi de la Fédération de Russie relative aux réunions, adoptée en mars 2012, qui critiquait le système de notification préalable établi par la loi, y voyant dans les faits un système d'autorisation préalable, l'imposition de responsabilités excessives aux organisateurs et, plus généralement, l'imposition de restrictions générales à la tenue de réunions pacifiques.

Les amendements à cette loi, adoptés en juin 2012, ne donnaient pas suite aux recommandations de la Commission. La commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission de Venise d'analyser ces amendements qui avaient entre-temps été portés devant la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, laquelle a rendu sa décision le 14 février 2013.

Dans son avis, adopté lors de sa session de mars 2013, la Commission a examiné l'ensemble des questions soulevées par les amendements, estimant que, malgré la décision de la Cour constitutionnelle, plusieurs points demeuraient en suspens. Elle a jugé en particulier que les dispositions ci-après allaient à l'encontre des normes internationales : interdiction faite aux personnes condamnées d'organiser des événements publics ; interdiction générale de porter des masques pendant des réunions publiques ; limitation des piquets ; interdiction dans le temps ; limitation des activités de campagne préalablement à un « accord » avec les autorités ; lieux spécialement désignés pour les manifestations publiques ; montant maximal des sanctions. Tout en prenant dûment note des effets positifs de la décision de la Cour constitutionnelle, la Commission estime en conclusion que les amendements à la loi relative aux réunions adoptés en juin 2012 représentent un recul pour l'exercice de la liberté de réunion pacifique en Fédération de Russie.

Concernant des sujets plus précis comme le port de masques, la Commission souligne que, même si d'autres pays européens interdisent de cacher son identité lors d'événements publics, le caractère général de l'interdiction prévue dans la législation russe soulève des problèmes de proportionnalité. Plus généralement, les modalités de mise en œuvre de dispositions similaires peuvent contribuer à en atténuer les conséquences négatives pour l'exercice de la liberté de réunion.

*Avis relatif à la loi fédérale n° 7-FZ du 12 janvier 1996 sur les organisations à but non lucratif de la Fédération de Russie, telle que modifiée le 11 février 2013, et à la loi fédérale portant modification du Code pénal de la Fédération de Russie et de l'article 151 du Code de procédure pénale de la Fédération de Russie, adoptée le 23 octobre 2012*

A la suite de la demande de l'Assemblée parlementaire d'analyser la législation russe sur les ONG, telle que modifiée, et la législation relative à la trahison et à l'espionnage, les rapporteurs de la Commission se sont rendus en septembre 2013 à Moscou aux fins d'échanges avec les représentants des autorités compétentes et de la société civile. Le 30 août 2013, le Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie a engagé un recours contre certaines dispositions de la loi sur les ONG devant la Cour constitutionnelle. Un projet d'avis a été préparé pour être adopté dans la première partie de l'année 2014.

## 2. Activités transnationales

### Etudes et rapports

Interdiction de la « propagande homosexuelle »

La Commission a examiné, à la demande de la commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'Assemblée parlementaire, la compatibilité avec les normes universelles relatives aux droits de l'homme des dispositions légales concernant l'interdiction de la « propagande homosexuelle », adoptées ou proposées pour adoption en République de Moldova, en Fédération de Russie et en Ukraine.

Cet avis (CDL-AD(2013)022), adopté lors de la session de juin 2013, souligne le caractère problématique des dispositions légales examinées dans la perspective des normes applicables, en particulier de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est souligné que les dispositions examinées ne sont pas formulées avec une précision suffisante et que les termes utilisés, comme « propagande », « propagande agressive », « promotion », etc., sont trop ambigus pour respecter la norme de « prévisibilité », condition du respect de l'exigence d'être « prévu par la loi ». L'avis relève aussi que les juridictions internes n'ont pas remédié à cette situation par une interprétation cohérente.

L'avis rappelle que les interdictions contenues dans les dispositions examinées ne se limitent pas à des obscénités et que des restrictions générales visent des expressions légittimes d'orientation sexuelle ; la « morale publique » et la « protection des mineurs », motifs avancés pour justifier ces interdictions, ne satisfont pas aux critères essentiels de nécessité et de proportionnalité requis par la CEDH.

Il est aussi souligné que l'interdiction de la « propagande homosexuelle » par opposition à la « propagande hétérosexuelle » constitue une discrimination sur la base du contenu du discours sur l'orientation sexuelle, en l'absence de critères raisonnables et objectifs pour justifier la différence de traitement en matière d'application du droit à la liberté d'expression et de réunion.

#### Rapport sur le « rôle des acteurs extra-institutionnels dans le système démocratique »

Ce rapport, adopté lors de la session de mars 2013 (CDL-AD(2013)011) à la demande de l'Assemblée parlementaire, propose une réflexion, au vu des normes démocratiques élaborées dans les textes du Conseil de l'Europe et par les organes de l'Organisation, sur les conséquences des activités de lobbying, en termes de possibilités et de risques, pour le fonctionnement des institutions démocratiques.

En favorisant le pluralisme, les acteurs extra-institutionnels peuvent être considérés comme un moyen d'améliorer le fonctionnement du système démocratique. Leurs activités visent toutefois à influencer la prise de décision politique,

ce qui risque de poser des problèmes en termes de légitimité, de représentativité, d'égalité, de transparence et de responsabilité, principes fondamentaux de la démocratie.

Se fondant sur une évaluation des régimes existants en matière de réglementation du lobbying, la Commission donne une vue d'ensemble des stratégies possibles pour renforcer, par des mesures réglementaires, le rôle de soutien de la démocratie d'acteurs extra-institutionnels dans une société démocratique, ainsi que pour remédier aux difficultés, voire aux menaces, qu'entraînent parfois les activités de lobbying pour le processus démocratique.

Tenant compte des conclusions de la Commission, le Comité des Ministres a chargé, en novembre 2013, le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) de mener une étude sur la faisabilité d'un instrument du Conseil de l'Europe sur la réglementation juridique des activités de lobbying dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

#### Rapport sur les droits de l'enfant dans les constitutions

Le rapport, contribution de la Commission de Venise à la Stratégie du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant (2012-2015), a été lancé à l'initiative de la Commission, mais aussi en réponse à une demande de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable de l'Assemblée parlementaire. Il vise à donner des orientations sur la manière d'insérer les droits de l'enfant dans les constitutions nationales en vue d'en promouvoir l'application effective. Une fois adopté, le texte sera présenté à la conférence ministérielle intitulée « Grandir avec les droits de l'enfant », les 27 et 28 mars 2014 à Dubrovnik (Croatie).

#### Révision des lignes directrices conjointes sur la liberté de religion et de conviction, et sur la liberté de réunion pacifique

En 2013, la Commission a continué à coopérer avec l'OSCE/BIDDH en vue de la révision des lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion et de conviction, et sur

la liberté de réunion pacifique, compte tenu des derniers développements observés dans ces domaines.

Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la liberté d'association

La Commission et l'OSCE/BIDDH ont lancé un projet commun de lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, ce qui suppose de faire le bilan de la législation et de la pratique dans les Etats participants de l'OSCE et dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ; d'étudier les normes internationales et régionales, et d'élaborer, sur la base d'une compréhension commune de ces normes, des lignes directrices spécifiques dans ce domaine. D'après le calendrier envisagé, les lignes directrices conjointes doivent être prêtes pour être adoptées à la fin de 2014.

Rapport sur la « relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres »

A la demande de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise a élaboré un rapport fondé sur une approche comparative. Ce rapport porte sur la relation entre le droit et la politique, plus précisément entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale des ministres. Il n'existe pas de modèle européen unique, de même que très peu de normes européennes communes existent en dehors des articles 6 et 7 de la CEDH. Certains pays disposent par exemple de procédures de destitution spécifiques, contrairement à d'autres. Le rapport, à caractère général, s'appuie sur deux affaires pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'Islande et l'Ukraine.

L'enjeu était de savoir où se situe la frontière entre les éléments politiques légitimes et les éléments politiques illégitimes. Le principal message du rapport est le suivant : les procédures pénales ne doivent pas

servir à sanctionner des erreurs ou des désaccords politiques ; l'action politique des ministres doit être soumise à des procédures propres à la responsabilité politique, ce qui ne doit toutefois pas conduire à exonérer les ministres de toute poursuite pénale. Pour le reste, si la Commission de Venise ne choisit pas entre une procédure spécifique introduisant certains éléments politiques et le recours au système pénal ordinaire, le modèle politique est particulièrement vulnérable sous l'angle de la prééminence du droit ; il doit être réservé de préférence aux actes criminels commis dans l'exercice de fonctions ministérielles. Le respect des articles 6 et 7 de la CEDH est essentiel, quelle que soit la procédure. Pour ce qui est du fond, des infractions comme l'abus de fonction, l'abus de pouvoirs et l'outrepassement d'autorité doivent être interprétées de manière très restrictive et des critères supplémentaires, comme l'intention de réaliser un gain personnel, sont nécessaires.

Ce rapport a été adopté à la session de mars 2013 (CDL-AD(2013)001).

Rapport sur la levée des immunités parlementaires

La Commission de Venise élabore, à la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, un rapport sur la levée des immunités parlementaires en coopération avec un expert du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO). Ce rapport vise à définir des critères et des lignes directrices sur la levée de l'immunité parlementaire pour éviter l'usage abusif de l'immunité ainsi que les décisions sélectives et arbitraires, et pour garantir la transparence de la procédure.

Une délégation du Parlement roumain a rencontré, le 3 octobre 2013, des représentants de la Commission de Venise et du GRECO pour discuter de la législation relative aux immunités parlementaires en Roumanie et de sa conformité avec les normes internationales.

### Transposition des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans l'ordre juridique interne

La sous-commission sur l'Amérique latine de la Commission de Venise a décidé de lancer une étude sur la transposition des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans l'ordre juridique interne en insistant sur l'Amérique latine et en adoptant un point de vue comparatif. Pour les activités menées en 2013, voir *infra* au chapitre V.3.

### Compilations thématiques des avis de la Commission de Venise

Les compilations thématiques sont destinées à servir de source de référence aux rédacteurs de constitutions

et de textes législatifs sur les divers sujets traités par la Commission de Venise (comme la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association), aux chercheurs et aux membres de la Commission de Venise invités à formuler des observations et des avis sur ces textes. Ces documents ne sont pas figés et continueront d'être actualisés régulièrement par l'ajout d'extraits des nouveaux avis ou études et rapports adoptés par la Commission de Venise.

En 2013, deux nouvelles compilations thématiques ont été préparées : sur les avis et les rapports de la Commission de Venise concernant la liberté de religion et de conviction (CDL(2013)042) et sur les partis politiques (CDL(2013)045).

**Justice constitutionnelle et justice ordinaire**



#### 1. Avis, conférences, réunions<sup>4</sup>

##### Albanie

En septembre 2013, le ministre de la Justice a demandé l'aide de la Commission de Venise dans le cadre de la réforme du système judiciaire. Cette réforme entend porter sur l'ensemble du système judiciaire et de poursuite ainsi que sur la Cour constitutionnelle.

A l'occasion de la Conférence intitulée « La Constitution – Un instrument de stabilité et de développement » (Tirana, Albanie, 28-29 novembre 2013), une délégation de la Commission de Venise a rencontré plusieurs parties prenantes à cette réforme qui devrait déboucher sur une série d'avis relatifs à divers projets de lois en 2014 et en 2015.

##### Arménie

*Normes juridiques européennes et ampleur du pouvoir discrétionnaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*

Dans le cadre de la présidence arménienne du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et en coopération avec la Cour constitutionnelle arménienne et la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise a coorganisé, les 3 et 4 juillet 2013 à Erevan (Arménie), une Conférence sur les normes européennes relatives à l'état de droit et l'ampleur du pouvoir discrétionnaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Les débats ont essentiellement porté sur le pouvoir discrétionnaire en

tant que notion devant être interprétée conformément à l'état de droit. Dans un mémorandum adopté lors de la conférence (CDL-JU(2013)020), les participants ont estimé que la transparence de la procédure et la motivation cohérente des décisions étaient nécessaires pour légitimer l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

##### Bosnie-Herzégovine

*Avis sur le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine (CDL-AD(2013)015)*

Le 17 avril 2013, la Commission de Venise a reçu du ministère de la Justice de Bosnie-Herzégovine une demande d'avis concernant un projet de loi sur les tribunaux. Ce projet de loi prévoyait la création d'une haute cour qui remplacerait la division d'appel du Tribunal d'Etat et formerait une juridiction d'appel distincte. L'avis, adopté en juin 2013, salue cette initiative, y voyant un pas dans la bonne direction, mais relève que certaines questions pendantes doivent être traitées. Il faudrait notamment veiller à ce qu'il n'y ait pas de doublon avec la loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs, et éviter de constituer un collège de recours au sein de la nouvelle Haute Cour pour échapper aux critiques déjà formulées au sujet de la structure de la cour. De plus, assurer une représentation dans la nouvelle Haute Cour des peuples constituants et des autres peuples vivant sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine est problématique pour le pouvoir judiciaire, car le principe d'indépendance et d'impartialité doit prévaloir sur toute considération de représentation ethnique.

La Commission européenne s'est félicitée de cet avis, y voyant une contribution importante au dialogue structurel sur la justice qu'elle mène avec la Bosnie-Herzégovine

3. Tous les avis adoptés sont consultables dans leur intégralité sur le site web de la Commission de Venise : [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

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

dans le but de veiller à ce que la législation sur le système judiciaire de Bosnie-Herzégovine soit conforme aux normes européennes.

La Commission de Venise a pris part, le 12 juillet 2013 à Bruxelles, à la session plénière thématique sur la réforme du système judiciaire au niveau de l'Etat, organisée dans le cadre du dialogue structuré sur la justice entre l'UE et la Bosnie-Herzégovine au cours de laquelle il a été question de l'avis relatif au projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine. La principale recommandation tendant à définir plus précisément la compétence du Tribunal d'Etat allait être suivie. La critique de la Commission selon laquelle tout renvoi au quota des peuples constituants est inapproprié dans le contexte de la justice a été reprise par de nombreux représentants du système judiciaire de Bosnie-Herzégovine.

#### Equateur

##### *Séminaire sur le processus constitutionnel et la légitimité de la justice constitutionnelle*

La Commission de Venise a participé à un séminaire sur le thème « Le processus constitutionnel et la légitimité de la justice constitutionnelle », à Quito du 6 au 8 novembre 2013.

#### Géorgie

##### *Avis sur les projets d'amendements à la loi organique sur les juridictions de droit commun de Géorgie (CDL-AD(2013)007)*

Le 3 décembre 2012, le représentant permanent de la Géorgie auprès du Conseil de l'Europe a demandé l'avis de la Commission de Venise sur les amendements à la loi organique géorgienne sur les juridictions de droit commun.

Les projets d'amendements portaient sur trois points différents : la couverture des procès par les médias, la composition du Conseil supérieur de la magistrature et

les dispositions transitoires sur la dissolution de l'actuel Conseil supérieur de la magistrature.

En ce qui concerne la couverture des procès par les médias, tout en reconnaissant les avantages des enregistrements audio ou vidéo des audiences, en particulier dans le contexte géorgien, la Commission de Venise considère dans l'avis qu'elle a adopté en mars 2013 que les projets d'amendements relatifs à la couverture médiatique gagneraient à être précisés car l'on peut douter qu'ils répondent aux critères de « qualité de la loi » imposés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne la composition du Conseil supérieur de la magistrature, les amendements marquent, à d'importants égards, un progrès vers l'indépendance du Conseil : le Président géorgien ne nomme plus les membres du Conseil qui sont élus à bulletin secret ; huit juges sont élus par la Conférence des juges sur proposition des juges eux-mêmes. Le principal point de désaccord concernait l'interdiction pour les présidents de tribunaux et de chambres de se faire élire au Conseil supérieur de la magistrature.

Sur la question très controversée de la dissolution de l'actuel Conseil supérieur de la magistrature, il est précisé dans l'avis qu'une fonction importante des conseillers judiciaires est de protéger les juges des influences politiques. Pour cette raison, il serait contradictoire d'autoriser le renouvellement complet d'un conseil judiciaire à la suite d'élections législatives.

La Commission a ultérieurement été informée, suite à un certain nombre de modifications, des amendements à la loi sur les juridictions de droit commun avaient été soumis au Parlement qui les avait adoptés le 1<sup>er</sup> mai 2013, passant outre le veto présidentiel. Dans la partie de la loi relative à la couverture des procès par les médias, plusieurs recommandations ont été retenues, concernant notamment le pouvoir des tribunaux de limiter les

enregistrements audio et vidéo pour protéger les droits et l'identité des victimes et des témoins. S'agissant de la composition du Conseil supérieur de la magistrature, certaines recommandations n'ont pas été suivies : la loi prévoit l'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature par le Parlement à la majorité des deux tiers mais ajoute un mécanisme antiblocage qui ne s'applique qu'à quatre membres seulement ; le texte adopté confie les affaires pendantes au nouveau Conseil supérieur de la magistrature ; l'amendement selon lequel l'adoption de la loi « met fin aux attributions des membres du Conseil supérieur de la magistrature, à l'exception de celles du président de la Cour suprême » n'a pas été supprimé malgré la recommandation figurant dans l'avis. Toutefois, la loi prévoit qu'un membre juge dont le mandat prend fin au moment de la promulgation de la loi est autorisé à se porter candidat à l'élection qui se tiendra après l'entrée en vigueur de la loi. Les juges ont usé de ce droit lors des élections du 10 juin 2013 et deux d'entre eux ont été réélus. Tous les membres juges ont été élus. Une partie des membres non juges a été élue par le Parlement en 2013.

*Avis sur les dispositions de la loi d'amnistie relatives aux prisonniers politiques de la Géorgie (CDL-AD(2013)009)*

Le 19 décembre 2012, le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé un avis sur le projet de loi d'amnistie de la Géorgie.

Le projet de loi a été adopté par le Parlement en troisième et dernière lecture le 21 décembre 2012. Le 19 décembre 2012, le Parlement a adopté une résolution comprenant une liste de noms de personnes considérées comme « prisonniers politiques » au vu de l'article 22 du projet de loi, qui, d'après ce dernier, devaient être libérées. Le 27 décembre, le président a opposé son veto au projet de loi. Le 28 décembre, le Parlement est passé outre le veto. Le président a refusé de signer le projet de loi, mais le

président du Parlement l'a signé le 12 janvier 2013. Le 13 janvier 2013, les personnes dont les noms figuraient sur la liste des prisonniers politiques étaient libérées.

La loi était donc en vigueur lorsque la Commission de Venise a adopté son avis en mars 2013.

Dans cet avis, la Commission de Venise souligne qu'elle a été sensible aux raisons avancées pour justifier l'adoption de ces textes (à savoir la nécessité de prendre des mesures immédiates pour libérer les personnes détenues pour des raisons politiques comme cela avait été expliqué à la délégation lors de sa visite ; le préambule de la loi mentionne aussi un principe général d'humanité et des circonstances particulières dans le pays) et a pris note du champ d'application exceptionnel de la mesure « unique, limitée dans le temps et spéciale ».

La Commission a essayé d'analyser la situation d'un point de vue juridique en vue de renforcer la prééminence du droit. La loi d'amnistie a été étudiée en regard du principe de la séparation des pouvoirs et des principes de l'état de droit, à savoir la légalité (y compris la transparence), l'interdiction de l'arbitraire, la non-discrimination et l'égalité devant la loi. Elle a été considérée non conforme à ces principes.

La Commission a toutefois reconnu qu'il serait contraire aux principes de sécurité juridique et de non-rétroactivité de la loi pénale de renvoyer les personnes libérées en prison. Elle a souligné que toute amnistie ou mécanisme futur pour régler les affaires d'emprisonnement pour des raisons politiques devraient être conformes aux principes de l'état de droit et associer les tribunaux.

*Avis conjoint sur le projet de loi relative à la Commission d'Etat temporaire pour les erreurs judiciaires de la Géorgie (CDL-AD(2013)013)*

Le ministre de la Justice géorgien a demandé à la Commission de Venise et au directeur général des Droits de l'homme et de l'état de droit du Conseil de l'Europe,

dans une lettre datée du 14 mai 2013, un avis sur le projet de loi relative à la Commission d'Etat temporaire pour les erreurs judiciaires.

Le préambule du projet de loi dispose que « depuis les élections législatives du 1<sup>er</sup> octobre 2012, plusieurs milliers de ressortissants géorgiens, d'étrangers et de personnes apatrides ont saisi les pouvoirs exécutif et législatif et le Parlement géorgien en affirmant qu'entre 2004 et 2012 ils avaient été déclarés coupables illégalement et/ou sans motivation d'avoir commis des faits réprimés par le Code pénal ». Le projet de loi relative à la Commission d'Etat temporaire pour les erreurs judiciaires entend mettre en place un mécanisme pour régler ces affaires.

Dans son avis, adopté en juin 2013, la Commission de Venise souligne que l'idée même d'un examen systématique d'affaires concernant d'éventuelles erreurs judiciaires par un organe non judiciaire soulève des problèmes au regard de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice, consacrées par la Constitution.

Elle ne se prononce pas sur la question de savoir si, dans les faits, des erreurs judiciaires ont été commises en Géorgie, ni sur celle de savoir si ces erreurs présentaient un caractère systémique et appelaient la création d'un mécanisme. Elle souligne que toute décision sur les accusations pénales portées contre les requérants victimes d'une erreur de justice doit relever de la justice et qu'il est essentiel de ne pas créer de « chambre spéciale chargée des erreurs judiciaires » pour réexaminer les affaires renvoyées devant la justice par la Commission d'Etat.

Un certain nombre de recommandations formulées dans l'avis visent à clarifier certaines dispositions, en particulier celles concernant la compétence temporelle de la Commission d'Etat et, dans la mesure du possible, sa dépolitisation.

### *Conférence internationale sur « Les aspects théoriques et pratiques du contrôle de la constitutionnalité des normes constitutionnelles »*

Une délégation de la Commission de Venise a participé, les 29 et 30 juin 2013 à Batoumi, à une conférence internationale coorganisée avec la Cour constitutionnelle géorgienne sur « Les aspects théoriques et pratiques du contrôle de la constitutionnalité des normes constitutionnelles ». La question du contrôle des amendements constitutionnels par une cour constitutionnelle est abordée dans un certain nombre de pays. Si certaines cours ne peuvent revoir que la procédure d'adoption d'amendements à la Constitution, d'autres peuvent réexaminer la teneur des amendements. Dans ce cas, une hiérarchie interne doit être prévue dans la Constitution avec des articles ou des principes généraux servant de critères de contrôle des amendements constitutionnels. Les débats se sont concentrés sur ces critères et sur la légitimité de ce contrôle.

### **Hongrie**

#### *Avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie (CDL-AD(2013)012)*

Dans une lettre datée du 11 mars 2013, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise un avis sur la compatibilité du quatrième amendement à la Loi fondamentale hongroise avec les normes du Conseil de l'Europe. Le 13 mars 2013, le ministre hongrois des Affaires étrangères a demandé à la Commission de Venise un avis sur le quatrième amendement en considération des engagements internationaux découlant de l'adhésion de la Hongrie au Conseil de l'Europe.

Il est indiqué dans l'avis, adopté en juin 2013, que le quatrième amendement a entraîné ou perpétué des lacunes dans le système constitutionnel hongrois. Les principales préoccupations ont trait au rôle de la Cour

constitutionnelle et, dans une moindre mesure, à la justice ordinaire. Dans le domaine des droits de l'homme en général, plusieurs questions ont été réglementées sans tenir compte des décisions antérieures de la Cour constitutionnelle.

Ces amendements à la Constitution sont jugés problématiques en raison non seulement du blocage systématique du contrôle constitutionnel mais aussi de leur teneur car ils sont contraires aux principes de la Loi fondamentale et des normes européennes. L'avis critique en particulier les dispositions vagues sur le passé communiste, l'absence de critères précis pour la reconnaissance des Eglises et l'absence de recours effectif contre ces décisions, les restrictions à la publicité politique et le caractère vague des dispositions sur la dignité des communautés.

Dans le domaine de la justice, le quatrième amendement intègre dans la Constitution la position dominante du président de l'Office national de la justice.

La Commission de Venise se félicite toutefois de l'annonce par le gouvernement de la suppression du système de transfert d'affaires et de l'abandon de la taxe spéciale en cas de dépenses imprévues résultant de décisions de justice.

La réduction du rôle de la Cour constitutionnelle est très critiquée. En particulier, plusieurs dispositions du quatrième amendement soulèvent systématiquement des questions au niveau constitutionnel en réaction à des décisions antérieures de la Cour constitutionnelle, menaçant ainsi le rôle de cette dernière en tant que gardienne de la constitutionnalité et organe de contrôle dans l'équilibre démocratique des pouvoirs. Parmi les autres problèmes concernant la Cour constitutionnelle figurent l'impossibilité pour la Cour de se fonder sur sa jurisprudence antérieure, la soustraction de lois potentiellement inconstitutionnelles au contrôle de constitutionnalité, même lorsque des problèmes budgétaires persistent.

L'ensemble de ces mesures menace la justice constitutionnelle et la suprématie des principes fondamentaux énoncés dans la Loi fondamentale hongroise. Le quatrième amendement perpétue la position délicate du président de l'Office national de la justice, compromettant gravement les possibilités de contrôle de la constitutionnalité en Hongrie et mettant en péril l'équilibre constitutionnel des pouvoirs.

A la suite de cet avis, le Parlement a adopté un cinquième amendement qui règle plusieurs problèmes dans le domaine de la justice ordinaire mais qui, en dehors de l'allongement du délai de procédure, ne renforce pas le rôle de la Cour constitutionnelle.

#### Jordanie

##### *Séminaire sur les requêtes préliminaires devant les cours constitutionnelles*

Un séminaire sur les requêtes préliminaires devant les cours constitutionnelles a été organisé le 27 novembre 2013 à Amman, en coopération avec la Cour constitutionnelle de Jordanie dans le cadre du projet conjoint avec l'UE « Soutien aux autorités jordaniennes pour l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système judiciaire jordanien » (voir *infra* au chapitre V.1).

#### Lettonie

##### *Conférence sur « La compétence de la Cour constitutionnelle : limites et possibilités d'expansion »*

La Commission de Venise a coorganisé, les 26 et 27 septembre 2013 à Riga, une conférence sur « La compétence de la Cour constitutionnelle : limites et possibilités d'expansion ». Cette conférence a porté plus particulièrement sur l'extension éventuelle des compétences de la Cour constitutionnelle lettone, notamment sur l'introduction possible d'un recours constitutionnel complet et sur le renforcement du rôle de la Cour constitutionnelle dans les procédures de mise en accusation et dans les

référendums (notamment pour contrôler les initiatives législatives citoyennes prévues au chapitre V, paragraphes 64 et 78, de la Constitution).

Les participants ont appris que le ministère de la Justice letton avait chargé un groupe de travail d'examiner ces questions et de traiter les propositions de rédaction d'un préambule à la Constitution, qui devraient être soumises à la Commission de Venise pour avis.

## Lituanie

### *Conférence sur les tendances actuelles de la justice constitutionnelle*

La conférence, organisée le 5 septembre 2013 à Vilnius par la Cour constitutionnelle lituanienne, en coopération avec la Commission de Venise, avait pour thème « Les tendances actuelles de la justice constitutionnelle ». Elle a été l'occasion d'un échange de vues sur divers problèmes rencontrés par les cours constitutionnelles. La contribution de la Commission de Venise a porté sur l'interaction entre les constitutions nationales et les ordres juridiques supranationaux dans le contexte du pluralisme constitutionnel et de la gouvernance multiniveaux par opposition à la question plus traditionnelle et plus large de l'interaction entre le droit international public, le droit de l'UE et les systèmes juridiques nationaux.

## République de Moldova

### *Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur l'immunité des juges (CDL-AD(2013)008)*

Le président de la Cour constitutionnelle a demandé, le 15 novembre 2012, à la Commission de Venise de rédiger un mémoire *amicus curiae* concernant les amendements apportés par la loi n° 153 du 5 juillet 2012 aux paragraphes 4 et 5 de l'article 19 (inviolabilité des juges) de la loi n° 544-XIII du 20 juillet 1995 relative au statut des juges.

Parmi ces amendements figurait notamment la suppression dans les affaires de corruption passive et de trafic d'influence impliquant un juge des conditions d'accord préalable requises pour engager des poursuites judiciaires et établir la responsabilité pénale, c'est-à-dire pour soumettre l'affaire à la justice. La question dont était saisie la Cour constitutionnelle consistait à savoir si la loi modifiée était contraire à l'article 116.1 de la Constitution sur l'indépendance de la magistrature.

L'avis, adopté en mars 2013, salue la suppression de l'obligation de l'accord préalable du Président de la République et du Parlement pour engager des poursuites pénales contre des juges, ce qui renforce l'indépendance de la magistrature. La levée de l'immunité par le seul Conseil supérieur de la magistrature réduit la dépendance des magistrats à l'égard des organes politiques.

L'avis précise que le fait que seul le procureur général puisse engager des procédures pénales contre un juge protège les juges de fausses accusations portées à leur encontre par des individus. Cela étant, cette garantie ne protège pas le juge d'accusations mensongères portées par le procureur général, ce qui pourrait être utilisé pour amener des juges à se soumettre à la volonté du ministère public.

Cela dit, la législation moldave ne semble pas contraire aux normes internationales. Si certains Etats, notamment en Europe orientale, octroient aux juges l'inviolabilité pénale à titre de garantie supplémentaire, il n'existe pas, en la matière, de règle internationalement reconnue. Au contraire, les normes internationales confirment le principe selon lequel, lorsqu'ils n'exercent pas leurs fonctions judiciaires, les juges voient leur responsabilité pénale, civile et administrative engagée comme tout autre citoyen. Dans la majorité des pays européens, les juges ne jouissent pas de l'inviolabilité pénale.

L'avis précise bien qu'il ne traite que de la question de savoir si la levée de l'immunité, en cas d'infractions de corruption passive et de trafic d'influence, est contraire

aux normes européennes. Il appartient à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la question de savoir si les amendements sont contraires à la Constitution.

Dans une décision du 5 septembre 2013, la Cour constitutionnelle a mentionné l'avis de la Commission et reconnu que l'immunité judiciaire n'était pas une garantie absolue et ne devait pas aller de pair avec des privilèges, mais uniquement protéger les juges de pressions extérieures. Elle a néanmoins estimé qu'une section de la loi était contraire à la Constitution, faute de savoir qui pouvait prendre des mesures d'instruction contre des juges (seul le procureur général peut saisir la justice) et parce que la lutte contre la corruption ne pouvait justifier la levée complète de l'immunité pour des infractions administratives.

*Conférence internationale « Une justice exempte de corruption »*

La Commission de Venise a participé, le 21 octobre 2013 à Chişinău, à une conférence intitulée « Une justice exempte de corruption ». Cette conférence était en rapport avec l'avis sur l'immunité des juges présenté ci-dessus.

Monténégro

*8<sup>e</sup> réunion JAI-NET (réseau Justice et affaires intérieures pour les Balkans occidentaux) de l'Union européenne*

La Commission de Venise a participé, les 21 et 22 octobre 2013 à Budva, à la 8<sup>e</sup> réunion JAI-NET de l'UE. Le réseau JAI-NET est composé de délégations de l'Union dans les pays des Balkans occidentaux candidats à l'UE (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo<sup>5</sup>, Monténégro, Serbie, « ex-République yougoslave de Macédoine »).

La délégation de la Commission de Venise a présenté son rapport sur l'indépendance du pouvoir judiciaire

5. Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

ainsi que des avis relatifs à la Bosnie-Herzégovine, au Monténégro, à la Serbie et à la Turquie.

Pérou

*Séminaire régional « L'accès individuel à la justice constitutionnelle »*

La Commission de Venise a participé, les 30 et 31 mai 2013 à Arequipa, au séminaire régional sur le thème de « L'accès individuel à la justice constitutionnelle ». Ce séminaire a permis de comparer les systèmes européen et latino-américain de plaintes émanant de particuliers (*amparo*, *tutela*, etc.). La délégation de la Commission de Venise a présenté l'expérience de certains pays ainsi que son étude sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, et elle a parlé du rapport entre les plaintes individuelles et la charge de travail de la Cour européenne des droits de l'homme.

Fédération de Russie

*Concours de plaidoirie sur la justice constitutionnelle*

La Commission de Venise a coorganisé, avec l'Institut du droit et de la politique publique, les 28 et 29 novembre 2013 à Saint-Petersbourg, le concours de plaidoirie sur la justice constitutionnelle. Trente-cinq équipes d'étudiants ont participé aux épreuves de sélection écrites et orales. Les deux équipes, dont l'une représentait le demandeur, l'autre l'Etat, ont apporté la preuve de leurs compétences et de leurs connaissances. L'affaire était intitulée « Manipulation – La liberté sur l'internet ». Cinq juges (dont des juges et des membres de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, un membre de la Commission de Venise ainsi que des constitutionnalistes et des juristes de Russie et d'Europe) ont apprécié les connaissances en droit des participants, leur capacité à exposer les faits, leur habileté à répondre aux questions des juges pendant la plaidoirie, leur maîtrise du débat, leur éloquence et

leur comportement ainsi que leur capacité à gérer leur temps de parole.

## Serbie

### *Avis relatif aux projets de modification de lois sur le pouvoir judiciaire de Serbie (CDL-AD(2013)005)*

La Commission de Venise a reçu, le 3 janvier 2013, de M. Nikola Selaković, ministre serbe de la Justice et de l'Administration publique, une demande d'avis sur des projets de modification de la loi sur les juges et de la loi sur l'organisation des tribunaux.

Dans cet avis, adopté en mars 2013, la Commission se félicite des amendements aux lois sur le système judiciaire mais précise qu'un certain nombre de dispositions doivent être revues. En ce qui concerne les amendements à la loi sur les juges, il s'agit essentiellement : de la responsabilité des juges pour dommages qui devrait être envisagée avec circonspection ; de l'introduction de la possibilité d'un réexamen général de tous les tribunaux et de tous les postes de juges à intervalles rapprochés (tous les trois ans), qui devrait être revue ; des critères et des procédures d'évaluation des juges et de leur révocation, qui devraient être définis plus clairement ; et du rôle de l'Assemblée nationale dans l'élection des juges et des présidents de tribunaux, qui devrait être revu en raison du risque de politisation de la magistrature. Concernant les amendements à la loi sur l'organisation des tribunaux, l'introduction de plusieurs dispositions relatives à la protection du droit à un procès dans un délai raisonnable pourrait être considérée comme un instrument efficace, mais, à ce stade, une approche plus générale et systématique s'impose pour mettre en place un mécanisme efficace et équilibré en Serbie.

### *Avis sur les projets de modifications de la loi sur le ministère public (CDL-AD(2013)006)*

La Commission de Venise a reçu, le 3 janvier 2013, de M. Nikola Selaković, ministre de la Justice et de

l'Administration publique de la Serbie, une demande d'avis sur les projets de modifications de la loi sur le ministère public.

Dans son avis adopté en mars 2013, la Commission se félicite des projets de modifications mais recommande de revoir et de préciser un certain nombre de dispositions dont les suivantes : celle sur le mécanisme permettant de s'opposer à des instructions orales (notamment celles adressées par un procureur de rang supérieur à un procureur de rang inférieur), qui recouvre le cas dans lequel un procureur reçoit une instruction contraire à sa conscience, et celle sur la compétence du Procureur de la République de soumettre à l'Assemblée nationale « d'autres rapports » en dehors des rapports annuels périodiques, qui semble raisonnable à condition qu'elle décrive bien une compétence du procureur et ne lui impose pas une obligation. Le droit pour un procureur faisant l'objet d'une sanction disciplinaire de contester cette décision devant la Cour administrative doit aussi être précisé.

### *Conférence internationale « Position et perspectives de la justice constitutionnelle »*

La Commission de Venise a participé, le 17 octobre 2013 à Belgrade, à une conférence internationale intitulée « Position et perspectives de la justice constitutionnelle ». Cette conférence avait pour objet de mettre en commun l'expérience internationale sur la manière de faire face efficacement à l'énorme charge de travail de la Cour. En 2012, la Cour s'était prononcée dans quelque 1 000 affaires sur 5 000. Dans 50 affaires, elle avait estimé que certains actes normatifs concernant notamment l'imposition sur le revenu, le renseignement militaire, la protection des données à caractère personnel et l'autonomie de la Voïvodine étaient contraires à la Constitution. Le blocage de la procédure de nomination des juges à certaines occasions était un autre problème auquel la Cour a été confrontée.

## Slovaquie

*Conférence « La position des cours constitutionnelles et leur influence sur l'ordre juridique interne »*

La Commission de Venise a participé, les 9 et 10 avril 2013 à Košice, à une conférence internationale intitulée « La position des cours constitutionnelles et leur influence sur l'ordre juridique interne ». Les participants ont notamment discuté du rôle des cours constitutionnelles en tant que législation négative et se sont demandé jusqu'où une cour pouvait aller pour être plus proactive. Les interventions ont porté en particulier sur la protection effective des droits de l'homme par les cours constitutionnelles.

## Tadjikistan

*Avis sur le projet de code d'éthique judiciaire du Tadjikistan (CDL-AD(2013)035)*

La Commission de Venise a reçu, le 17 septembre 2013, de M. Zafar Azizov, président du Conseil de la magistrature du Tadjikistan, une demande d'avis sur le projet de code d'éthique judiciaire. Il s'agissait de la première demande d'avis du Tadjikistan et donc d'une initiative positive pour l'indépendance de la magistrature de ce pays.

L'avis, adopté en décembre 2013, montre clairement la nécessité de relever qu'un code d'éthique ne saurait remplacer les dispositions constitutionnelles et légales sur le système judiciaire fondées sur le principe de la prééminence du droit, d'où l'importance d'examiner le projet de code dans le contexte de la Constitution du Tadjikistan et des autres lois applicables dans ce domaine. Les principes procéduraux sur le rapport entre les normes éthiques et les dispositions disciplinaires doivent en particulier être fixés par la loi.

Le Code d'éthique a été adopté par la Conférence des juges du Tadjikistan fin novembre 2013. La Commission de Venise a appris que le Code avait été adopté avant la finalisation de l'avis mais que ce dernier serait

extrêmement utile dans le contexte du développement du professionnalisme de la magistrature au Tadjikistan.

Sur la coopération avec le Tadjikistan, voir également *infra* au chapitre V.2.

## Ukraine

*Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges (y compris un rapport explicatif et un tableau comparatif) et sur les modifications de la Constitution proposées par l'Assemblée constitutionnelle (CDL-AD(2013)014)*

La Commission de Venise a reçu, le 29 mars 2013, de M. L. Kravchuk, Président de l'Assemblée constitutionnelle, une demande d'avis sur le projet de loi de révision de la Constitution d'Ukraine visant à renforcer la garantie d'indépendance des juges et sur des modifications de la Constitution proposées par l'Assemblée constitutionnelle.

Dans l'avis, adopté en juin 2013, la Commission se félicite de ces deux séries d'amendements mais précise qu'un certain nombre de points doivent être revus dont les suivants : l'immunité des juges qui devrait être purement fonctionnelle et la question de la révocation des juges pour parjure, qui devrait être remplacée par la révocation pour commission d'une infraction précise.

Les modifications proposées complèteraient utilement les amendements, notamment les aspects relatifs au droit de faire entendre sa cause équitablement découlant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et les compétences de la Cour suprême en ce qui concerne son rôle dans l'application uniforme de la loi.

*Avis sur les propositions de modification du projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges de l'Ukraine (CDL-AD(2013)034)*

Le chef de l'Administration présidentielle de l'Ukraine a demandé à la Commission de Venise, le 5 novembre

2013, un avis sur les propositions de modification du projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges, soumises par 156 membres de la *Verkhovna Rada*.

L'avis, adopté en décembre 2013, faisait suite à l'avis sur le projet de loi de révision de la Constitution adopté en juin 2013 (CDL-AD(2013)014).

Dans son avis, la Commission salue certains éléments positifs des propositions, dont l'introduction d'un droit à un procès équitable dans un délai raisonnable, l'exclusion d'une nouvelle nomination du procureur général, le renforcement du rôle de la Cour suprême, la reconnaissance de la compétence de la Cour pénale internationale, la réduction de l'immunité judiciaire, et la nomination et la révocation directes des juges par le Conseil supérieur judiciaire.

Elle critique cependant plusieurs éléments, dont la procédure de destitution des juges par la *Verkhovna Rada* et l'initiation de cette procédure directement par les citoyens, la discrimination au niveau de l'âge de la retraite entre les juges « supérieurs » et les juges « inférieurs », la révocation des juges pour parjure, l'examen d'aptitude pour tous les juges, la révocation des juges s'opposant à une mutation contre leur gré, le lien entre le parquet et le Conseil supérieur judiciaire, et la répartition incohérente des fonctions entre le Conseil supérieur judiciaire et la Commission supérieure de qualification.

La Commission espère que les éléments positifs des propositions pourront figurer dans le projet de loi sans en retarder sensiblement l'entrée en vigueur.

*Avis conjoint relatif au projet de loi sur le Bureau du procureur de l'Ukraine (CDL-AD(2013)025)*

Le 2 août 2013, le chef de l'Administration présidentielle de l'Ukraine a demandé un avis sur le projet de loi sur le Bureau du procureur de l'Ukraine à la Commission de

Venise et à la Direction générale des droits de l'homme (DGI).

L'avis, approuvé en octobre 2013, avait été transmis aux autorités ukrainiennes en septembre en raison de l'urgence de la question.

Dans cet avis, la Commission estime que les dispositions du projet de loi sur le Bureau du procureur constituent un progrès très important par rapport aux propositions précédentes, notamment le retrait de la fonction de contrôle général des prérogatives du Bureau du procureur.

Cela étant, plusieurs problèmes devraient être réglés dans le cadre du processus de révision de la Constitution, en particulier le président devrait pouvoir révoquer le procureur général pour des motifs spécifiques, au terme d'une audition équitable, la fonction de représentation des intérêts des justiciables devrait être supprimée de même que le vote de défiance à l'égard du procureur général. L'élaboration de ces amendements ne devrait toutefois pas empêcher l'adoption du projet de loi dans le cadre des dispositions constitutionnelles actuelles.

L'avis recommande de modifier le projet de loi en supprimant les fonctions dépassant considérablement le domaine de compétence pénal relatif à la représentation des intérêts de l'individu. Le projet devrait prévoir que le rôle du procureur dans la représentation du justiciable ne doit être que subsidiaire, et tant le justiciable que la personne autorisée à le représenter doivent pouvoir contester cette représentation devant les tribunaux. Cette représentation ne devrait être possible qu'après présentation par le procureur des motifs justifiant son intervention et acceptation de ces motifs par un tribunal. Le procureur ne devrait alors disposer que des pouvoirs de l'individu ou de l'organe public qu'il représente.

L'avis recommande aussi de donner à un procureur de rang inférieur des instructions sous forme écrite et de confirmer par écrit toute instruction orale sur demande.

En cas d'allégation d'instruction illégale, un tribunal ou un organe indépendant, le Conseil des procureurs, par exemple, devrait se prononcer sur la légalité de l'instruction.

S'agissant de la troisième préoccupation relative à la position du procureur général, l'avis recommande de prévoir un organe consultatif qui puisse donner un avis non contraignant sur les candidats avant que le Président et la *Verkhovna Rada* ne décide d'une nomination. Une procédure préliminaire devant la Commission des qualifications et de la discipline des procureurs devrait permettre de donner un avis au Président et à la *Verkhovna Rada* sur d'éventuelles violations des responsabilités professionnelles du procureur général.

La responsabilité en cas d'« outrage » devrait être supprimée ou clairement définie pour exclure la critique légitime au sens qui lui est donné dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Enfin, l'avis recommande d'exclure que l'acquittement d'une personne accusée par un procureur puisse entraîner des poursuites disciplinaires contre ce procureur ou être considéré comme un indicateur de performance négative, sauf si les chefs d'accusation ont été retenus à la suite d'une négligence grossière ou d'une malveillance. Le recours contre une décision disciplinaire ne devrait être formé que devant un tribunal.

A la suite de l'avis, l'administration présidentielle a élaboré un projet révisé auquel il n'a toutefois pas été donné suite en 2013.

*Conférence internationale sur « La protection des droits de l'homme et du citoyen par les organes de la juridiction constitutionnelle dans le contexte actuel »*

La Commission de Venise a participé, du 20 au 22 juin 2013 à Yalta, à une Conférence internationale intitulée

« La protection des droits de l'homme et du citoyen par les organes de la juridiction constitutionnelle dans le contexte actuel ». Les participants à la conférence ont examiné la manière dont les cours constitutionnelles pourraient assurer une protection effective des droits de l'homme. La Commission de Venise a présenté l'expérience des pays et suggéré de mettre en place en Ukraine un système complet de plainte individuelle qui permettrait de porter plainte non seulement contre des textes législatifs inconstitutionnels mais aussi contre des actes individuels non conformes à la Constitution.

*Conférence internationale sur « Le statut juridique de la Haute Commission de qualification des juges de l'Ukraine »*

La Commission de Venise a participé, les 28 et 29 octobre 2013 à Kiev, à une conférence internationale sur « Le statut juridique de la Haute Commission de qualification des juges de l'Ukraine ». Sa délégation y a présenté des avis récents sur l'Ukraine, portant notamment sur le rapport entre la Haute Commission de qualification et le Conseil supérieur judiciaire.

## 2. Conseil mixte de justice constitutionnelle

Le Conseil mixte de justice constitutionnelle a tenu sa 12<sup>e</sup> réunion les 8 et 9 octobre 2013 à Venise (Italie), avant une miniconférence sur le thème des droits de l'enfant. La réunion a été axée sur la publication du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* et sur l'alimentation de la base de données CODICES, ainsi que sur les travaux du Forum de Venise classique (ouvert aux juridictions participant au Conseil mixte) et du groupe de discussion du Forum de Venise (également accessible aux cours constitutionnelles en partenariat avec la Commission de Venise sur la base d'un accord avec un groupe régional

ou linguistique de cours constitutionnelles ou d'organes à compétence équivalente – voir le point 3 ci-dessous).

Le choix du thème des « droits de l'enfant » pour la mini-conférence était lié à l'étude en cours de la Commission de Venise qui a été présentée aux participants par l'un de ses rapporteurs. Les agents de liaison des cours constitutionnelles autrichienne, belge, chilienne, roumaine et tchèque, du Conseil d'Etat des Pays-Bas et de la Cour européenne des droits de l'homme ont présenté la jurisprudence applicable.

### **3. Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et base de données CODICES**

Le *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*, publié pour la première fois en janvier 1993, contient les résumés des principales décisions prises par les cours constitutionnelles ou leurs équivalents de plus de 60 pays, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne. Les contributions au *Bulletin* sont transmises par les agents de liaison nommés par les cours elles-mêmes.

Aux numéros ordinaires s'ajoutent des numéros spéciaux qui portent sur des sujets précis ou contiennent des descriptions des cours et des documents fondamentaux, comme des extraits de constitutions et de textes législatifs relatifs aux cours, ce qui permet aux lecteurs de replacer la jurisprudence des différentes cours dans son contexte. Le *Bulletin* a pour principal objet de favoriser l'échange d'informations entre les cours et d'aider les juges à régler des problèmes juridiques sensibles qui se posent parfois en même temps dans plusieurs pays. Il sert aussi aux universitaires et à tous ceux qui s'intéressent à ce domaine. Les nouvelles cours constitutionnelles d'Europe centrale et orientale profitent de cette coopération et des

échanges d'information ainsi que des décisions prises par leurs homologues d'autres pays.

En juillet 2013, le numéro spécial sur les « Grands arrêts de la Cour européenne de justice » a été publié en coopération avec cette dernière. Trois numéros ordinaires ont paru en 2013.

La Commission sait gré à l'Organisation internationale de la francophonie du soutien qu'elle lui apporte aux fins de la publication du *Bulletin* en langue française (voir également *infra* au chapitre VI).

### **4. Forum de Venise**

Le Forum de Venise est une plate-forme à accès limité sur laquelle les agents de liaison nommés par des cours constitutionnelles ou des juridictions à compétence équivalente peuvent échanger des informations sur des affaires pendantes qui ne doivent pas être rendues publiques. En 2013, il a reçu 32 questions sur des sujets très variés.

Le groupe de discussion du Forum de Venise est aussi ouvert aux cours qui collaborent avec la Commission de Venise dans le cadre d'accords régionaux (voir le point 5 ci-dessous). Le groupe restreint permet aux cours d'afficher en ligne les modifications intervenues dans leur composition et les décisions essentielles qui ont été rendues, et de soumettre diverses demandes à d'autres cours.

### **5. Coopération régionale**

La Commission de Venise coopère étroitement avec les cours constitutionnelles et les juridictions à compétence équivalente dans ses Etats membres, associés et observateurs. Ces cours la rencontrent dans le cadre du Conseil mixte de justice constitutionnelle. La publication de la jurisprudence en anglais et en français dans le *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* et l'accès au Forum de

Venise classique (demandes rapides en ligne adressées à d'autres cours constitutionnelles sur des points pertinents au regard d'affaires pendantes) sont réservés aux cours représentées au Conseil mixte.

Dans le cadre de divers accords de coopération, les cours constitutionnelles réunies en groupes régionaux ou linguistiques peuvent contribuer à la base de données CODICES et au groupe de discussion du Forum de Venise (diverses annonces et demandes en ligne).

### **Conférence des cours constitutionnelles européennes (CECC)<sup>6</sup>**

Les agents de liaison de la Cour constitutionnelle autrichienne ont informé les participants, au nom de la Conférence des cours constitutionnelles européennes, de la préparation du XVI<sup>e</sup> Congrès.

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

En 2013, le Secrétariat a préparé un document de travail sur le thème du XVI<sup>e</sup> Congrès de la Conférence des cours constitutionnelles européennes (Vienne, Autriche, mai 2014), à savoir « La coopération des cours constitutionnelles en Europe – Situation actuelle et perspectives », comprenant trois thématiques : 1. les cours constitutionnelles entre droit constitutionnel et droit européen ; 2. l'interaction entre les cours constitutionnelles ; 3. l'interaction entre les cours européennes. Ce thème est au cœur même des travaux que mène le Conseil mixte pour la promotion de la coopération entre les cours.

6. Voir la page du site internet de la Commission de Venise relative à la coopération : [www.venice.coe.int/CECC/](http://www.venice.coe.int/CECC/).

### **Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)<sup>7</sup>**

Sur la base de l'Accord de Vaduz et de son Protocole de Djibouti avec l'ACCPUF, la Commission de Venise a continué d'insérer la jurisprudence des cours de l'ACCPUF dans la base de données CODICES.

La Commission de Venise a participé, les 7 et 8 novembre 2013 à Paris (France), au 8<sup>e</sup> séminaire qui a réuni les correspondants nationaux de l'ACCPUF. Elle y a présenté le fonctionnement de la base de données CODICES et formé les correspondants à la préparation de contributions à la base de données.

### **Forum des juges en chef de l'Afrique australe (SACJF)**

La coopération avec le Forum des juges en chef de l'Afrique australe repose sur l'accord de coopération signé en 2007 à Maseru (Lesotho).

La Commission de Venise a participé à la Conférence annuelle du Forum des juges en chef de l'Afrique australe intitulée « En quête d'un système judiciaire efficace, clé du développement démocratique et économique » les 2 et 3 août 2013 à Livingstone (Zambie). La délégation de la Commission a invité les membres du SACJF à contribuer à la base de données CODICES et à devenir membres de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.

La juge en chef par intérim de la Cour suprême de Zambie a participé, au nom du Forum des juges en chef de l'Afrique australe, à la 12<sup>e</sup> réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle (Venise, Italie, 8-9 octobre 2013) au cours de laquelle elle s'est félicitée

7. Voir la page du site internet de la Commission de Venise relative à la coopération : [www.venice.coe.int/ACCPUF/](http://www.venice.coe.int/ACCPUF/).

de la coopération avec la Commission de Venise et la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.

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

Sur la base de l'accord de coopération avec la Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie, signé en octobre 2003 à Erevan, la Commission de Venise a coorganisé avec la Cour constitutionnelle arménienne et la Cour européenne des droits de l'homme une conférence intitulée « Les standards européens de l'état de droit et la portée du pouvoir discrétionnaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » (Erevan, Arménie, 3-4 juillet 2013). Pour les résultats de cette conférence, voir *supra* la rubrique « Arménie » au chapitre III.1.

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

L'agent de liaison de la Cour constitutionnelle turque a annoncé, au nom de l'Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes de l'Asie, lors de la 12<sup>e</sup> réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle (Venise, Italie, 8-9 octobre 2013), que la Commission de Venise serait invitée au 2<sup>e</sup> Congrès de l'AACC qui se tiendra du 28 au 30 avril 2014 à Istanbul (Turquie).

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

La Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle a invité la Commission de Venise à la X<sup>e</sup> Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle intitulée « Normes législatives et suprématie de la Constitution », qui se tiendra en mars 2014 à Saint-Domingue (République dominicaine).

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

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

La présidence marocaine, représentée par les agents de liaison du Conseil constitutionnel du Maroc, et le Secrétaire Général égyptien ont participé à la 12<sup>e</sup> réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle (Venise, Italie, 8-9 octobre 2013). Ils se sont félicités des progrès réalisés dans le domaine de la coopération avec la Commission de Venise.

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

Sur la base de l'accord de coopération signé en 2012, la Cour constitutionnelle angolaise a représenté la Conférence des cours constitutionnelles de langue portugaise à la 12<sup>e</sup> réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle (Venise, Italie, 8-9 octobre 2013). La Commission de Venise sera invitée à l'Assemblée générale de la CJCPLP en juin 2014.

### **Conférence des cours et conseils constitutionnels africains (CCJA)**

La Commission de Venise a participé, du 9 au 12 mai à Cotonou (Bénin), au 2<sup>e</sup> Congrès de la Conférence des cours et conseils constitutionnels africains. L'accord de coopération signé à cette occasion prévoit des contributions à la base de données CODICES et l'accès au groupe de discussion du Forum de Venise.

Une délégation de la Conférence des cours et conseils constitutionnels africains, composée de son Secrétaire général (Cour constitutionnelle sénégalaise) et du Secrétaire général adjoint (Conseil constitutionnel algérien), a informé la 12<sup>e</sup> réunion du Conseil mixte de justice

constitutionnelle (Venise, Italie, 8-9 octobre 2013) des travaux menés par la CCJA.

## 6. Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle

Conformément au Statut de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, la Commission de Venise assure le secrétariat de la Conférence.

La Conférence mondiale réunit 86 cours et conseils constitutionnels et cours suprêmes d'Afrique, des Amériques, d'Asie et d'Europe. Elle promeut la justice constitutionnelle, c'est-à-dire le contrôle de constitutionnalité, y compris la jurisprudence relative aux droits de l'homme, y voyant un élément essentiel pour la démocratie, la protection des droits de l'homme et la prééminence du droit (article 1.2 du statut de la Conférence mondiale).

La Conférence mondiale cherche à atteindre ses objectifs en organisant périodiquement des congrès, en participant à des conférences et à des séminaires régionaux, en promouvant l'échange d'expériences et la jurisprudence, et en offrant des services de qualité à ceux de ses membres qui le demandent (article 1.2 du statut).

Elle a pour principal objectif de faciliter le dialogue judiciaire entre les juges constitutionnels à l'échelle mondiale. Contraints à une certaine retenue judiciaire, ces juges n'ont guère l'occasion d'avoir un dialogue constructif sur les principes constitutionnels dans leur

pays. Les échanges qui ont lieu entre les juges lors de la Conférence mondiale favorisent la réflexion sur les arguments propres à promouvoir les objectifs fondamentaux des constitutions nationales. Même si ces textes diffèrent souvent sur le fond, les discussions sur les notions constitutionnelles sous-jacentes réunissent des juges constitutionnels de diverses parties du monde qui ont à cœur de promouvoir le constitutionnalisme dans leur pays.

Le Bureau de la Conférence mondiale s'est réuni le 15 juin 2012 à Venise (Italie) et a décidé de faire de « la justice constitutionnelle et l'intégration sociale » le thème du 3<sup>e</sup> Congrès de la Conférence qui sera accueilli par la Cour constitutionnelle de la République de Corée du 28 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2014 à Séoul (Corée du Sud). Il a aussi décidé d'organiser à chaque congrès une séance destinée à faire le bilan de l'indépendance de la magistrature.

En dehors des questions pratiques d'organisation du 3<sup>e</sup> Congrès, le Bureau a aussi examiné le rapport sur la composition de la Conférence mondiale, le rapport financier concernant les contributions à la Conférence, les relations entre la Conférence mondiale et les accords bilatéraux conclus entre les groupes régionaux et linguistiques et la Commission de Venise, et il a choisi un logo pour la Conférence.

À la fin de 2013, 83 cours constitutionnelles et juridictions à compétence équivalente étaient membres à part entière de la Conférence mondiale.



**Elections, référendums et partis politiques**



### 1. Activités par pays

#### Albanie

##### *Assistance de longue durée à la Commission électorale centrale*

La Commission de Venise a fourni une assistance de longue durée à la Commission électorale centrale albanaise (CEC) du 11 février au 6 juillet 2013, en mettant deux experts successivement à sa disposition. Ceux-ci :

- ont fourni des conseils et un soutien à la Commission électorale centrale pour la normalisation et la simplification des procédures et documents électoraux, en particulier les documents relatifs aux candidatures, la documentation de travail des commissions de zones administratives (CEAZ) et des commissions de bureaux de vote (VCC);
- ont assisté l'unité de formation de la CEC, développé et fourni un programme de formation pour les formateurs des membres des commissions au niveau des CEAZ et des VCC :
- par la rédaction de modules de formation et de manuels pour les membres des commissions de zones administratives et des commissions de bureaux de vote ;
- par la formation des formateurs des membres des commissions de zones administratives et des commissions de bureaux de vote.

##### *Assistance juridique à une mission d'observation électorale*

A la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), la Commission de Venise a offert une assistance juridique à la mission d'observation

électorale de l'Assemblée dans le contexte des élections législatives du 23 juin 2013.

La délégation a rencontré les chefs des partis politiques participant aux élections ou leurs représentants, le président de la Commission électorale centrale, des représentants de la société civile et des médias avant d'observer le scrutin le 23 juin.

##### *Réunion sur le plan d'action stratégique*

La Commission de Venise a pris part, le 5 septembre 2013, à une réunion à Tirana sur le futur plan d'action stratégique de l'Albanie, organisée conjointement par le Conseil de l'Europe et la Commission électorale centrale albanaise. Un échange de vues a eu lieu entre les organisations internationales présentes dans le pays, dont le Conseil de l'Europe, et les autorités assistées par le Conseil de l'Europe et la Commission de Venise dans le domaine électoral pour dégager des enseignements et définir le futur plan d'action pour le pays.

#### Arménie

##### *Séminaire avec des juges sur des questions électorales*

La Commission de Venise a coorganisé, à la demande de l'École de la magistrature arménienne, un séminaire avec des juges sur le contentieux électoral afin d'éviter les problèmes lors de l'élection présidentielle du 18 février 2013. A cette fin, un expert de la Commission de Venise a rencontré 25 juges environ les 4 et 5 février 2013.

##### *Assistance juridique à une mission d'observation électorale*

A la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a offert une

assistance juridique à la mission d'observation électorale de l'Assemblée dans le contexte de l'élection présidentielle du 18 février 2013.

La délégation a rencontré les candidats ou leurs représentants, le président de la Commission électorale centrale ainsi que des représentants de la société civile et des médias avant d'observer le scrutin le 18 février.

## Bulgarie

### *Assistance juridique à une mission d'observation électorale*

A la demande de l'APCE, la Commission de Venise a fourni une assistance juridique à la mission d'observation électorale de l'Assemblée dans le contexte des élections législatives du 12 mai 2013.

La délégation a rencontré les dirigeants des partis politiques participant aux élections ou leurs représentants, le président de la Commission électorale centrale, ainsi que des représentants de la société civile et des médias avant d'observer le scrutin le 12 mai.

### *Suite donnée aux avis dans le domaine des élections et des partis politiques*

Lors de sa session de juin 2013, la Commission de Venise a été informée de la suite donnée à l'avis conjoint de la Commission et de l'OSCE/BIDDH sur le Code électoral de la Bulgarie (CDL-AD(2011)013). Le code a été modifié en février 2013 et utilisé pour la première fois lors des élections législatives du 12 mai 2013. La transparence des décisions de l'administration électorale et les droits des observateurs nationaux ont été renforcés. Cela étant, la modification du code deux mois seulement avant les élections législatives anticipées a menacé la stabilité du système. De plus, plusieurs recommandations essentielles n'ont pas été suivies d'effet, s'agissant surtout de l'absence d'équilibre entre les partis politiques lors de la nomination des présidents et des secrétaires à tous les

niveaux de l'administration électorale; de la nécessité de renforcer les critères concernant le financement des partis politiques et des campagnes, essentiellement du point de vue des sanctions; de l'accès et de la couverture de médias pluralistes; des droits des minorités relatifs essentiellement à l'usage de leur langue maternelle lors des campagnes électorales et dans les documents relatifs aux élections; de la déchéance des droits électoraux qui devrait être définie plus précisément pour ne concerner que les personnes condamnées pour un délit grave; et, pour finir, du type de recours existant contre les résultats électoraux.

A l'automne 2013, l'Assemblée nationale bulgare a engagé un vaste processus de consultation en vue d'adopter un nouveau code électoral. A cette fin, elle a demandé en novembre 2013 à la Commission de Venise un avis urgent. Cet avis est en cours de préparation avec l'OSCE/BIDDH.

Dans le cadre de la réforme électorale en cours en Bulgarie, une délégation de la Commission de Venise a rencontré, les 13 et 14 novembre 2013, des représentants de l'Assemblée nationale bulgare, des partis politiques et de la société civile, ainsi que les commissions parlementaires chargées d'élaborer les projets d'amendements.

Il faut relever que la commission chargée de rédiger le nouveau code électoral avait donné aux partis de l'opposition et à la société civile la possibilité de participer à cette consultation. Les grands changements proposés dans le projet de code semblent avoir été acceptés par la plupart des parties prenantes.

## Géorgie

### *Assistance à la Commission électorale centrale de la Géorgie*

A la demande de la Commission électorale centrale de la Géorgie et en vue de l'élection présidentielle du

27 octobre, des experts électoraux de la Commission de Venise ont donné des conseils juridiques et techniques à la Commission électorale centrale de la Géorgie du 1<sup>er</sup> octobre au 1<sup>er</sup> novembre 2013.

#### *Assistance juridique à une mission d'observation électorale*

A la demande de l'APCE, la Commission de Venise a fourni une assistance juridique à la mission d'observation électorale de l'Assemblée dans le contexte de l'élection présidentielle du 27 octobre 2013.

La délégation a rencontré les candidats ou leurs représentants, le président de la Commission électorale centrale ainsi que des représentants de la société civile et des médias avant d'observer le scrutin le 27 octobre.

#### Mexique

#### *Séminaire international sur la transposition des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans l'ordre juridique interne, eu égard en particulier aux droits électoraux*

Voir *infra* au chapitre V.3.

#### *Réunion sur la base de données VOTA avec le Tribunal fédéral électoral*

Voir *infra* au chapitre IV.3.

#### République de Moldova

#### *Avis sur le code électoral et la loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (CDL-AD(2013)002)*

La Commission électorale centrale de la République de Moldova avait demandé à l'OSCE en juillet 2012 un avis sur un projet de loi portant modification aux dispositions législatives et les complétant. En septembre 2012, le Parlement de la République de Moldova a demandé

à l'OSCE un avis relatif au projet de loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Ces deux demandes visaient à modifier la législation relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont accepté d'élaborer un avis conjoint sur ces deux textes.

Une délégation composée d'experts de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH s'est rendue les 23 et 24 janvier 2013 en République de Moldova afin d'y rencontrer toute une série de parties prenantes, dont les groupes parlementaires des principaux partis politiques, le ministre de la Justice, la Commission électorale centrale ainsi que des ONG locales et internationales, et d'examiner les normes internationales applicables et le contexte dans lequel les amendements avaient été élaborés.

Le projet d'avis, adopté à la session de mars 2013, indique que les projets d'amendements et le projet de loi sont conformes à de nombreuses normes internationales et bonnes pratiques relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales. Cependant, pour que la législation soit pleinement conforme à ces normes, il est recommandé d'apporter un certain nombre de modifications aux projets de textes, notamment pour revoir le plafonnement annuel de l'ensemble des dons et des cotisations d'adhérents autorisés ; réduire les plafonds annuels des dons privés aux partis politiques ; supprimer l'interdiction générale de dons de tierces parties ; envisager la création d'une direction indépendante du contrôle financier au sein de la Commission électorale centrale et durcir le système de sanctions.

#### Monténégro

#### *Assistance à une mission d'observation électorale de l'APCE*

A la demande de l'APCE, la Commission de Venise a apporté une assistance juridique à la mission d'observation

électorale de l'Assemblée dans le contexte de l'élection présidentielle du 7 avril 2013.

La délégation a rencontré les candidats à l'élection ou leurs représentants, le président de la Commission électorale républicaine ainsi que des représentants de la société civile et des médias avant d'observer le scrutin le 7 avril.

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

*Avis conjoint sur le code électoral (CDL-AD(2013)020)*

A la demande de la commission de suivi de l'APCE, la Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques ont adopté, à la session de juin 2013, un avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

Dans le cadre de la préparation de cet avis, une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Skopje les 15 et 16 mai 2013 pour y rencontrer les diverses autorités concernées ainsi que des membres de la société civile et des principaux partis politiques de la coalition au pouvoir et de l'opposition.

Les modifications au Code électoral de novembre 2012 avaient été adoptées dans un contexte marqué par l'absence de consensus politique et de coopération avec le gouvernement, l'opposition et diverses autres parties prenantes. L'avis souligne l'importance d'un processus inclusif et d'un dialogue constructif entre toutes les forces politiques et toutes les parties prenantes pour toute modification ultérieure du Code électoral. Cela étant, les modifications apportées améliorent le Code électoral précédent. Les principales modifications adoptées à la suite des derniers avis conjoints ont trait à la question de la séparation de l'Etat et des partis politiques, à l'enregistrement des candidats, aux médias, aux rapports et aux audits sur le financement des partis politiques et des campagnes, et à la clarification du droit

de vote et d'éligibilité. Plusieurs points doivent cependant être traités car les recommandations formulées dans des avis antérieurs n'ont pas été suivies d'effets. Il en est notamment ainsi du plafonnement des dons de campagne, de la publication et de la compilation des résultats, des procédures de recours, du seuil obligatoire de participation à l'élection présidentielle et du système et des modalités de vote depuis l'étranger.

*Conférence électorale*

A l'invitation de la mission de l'OSCE à Skopje, un expert électoral de la Commission de Venise a participé à la conférence internationale sur le financement des partis politiques et des campagnes, organisée les 30 et 31 octobre par la mission de l'OSCE, la délégation de l'Union européenne et la Commission nationale de prévention de la corruption.

Ukraine

*Réunion technique sur la réforme électorale*

Une délégation de la Commission de Venise s'est rendue le 25 avril 2013 à Kiev pour y rencontrer un groupe d'experts du ministère de la Justice ukrainien ainsi que certains députés de la majorité et de l'opposition, et pour discuter au niveau technique des projets d'amendements à la législation électorale. L'OSCE/BIDDH et la délégation de l'UE en Ukraine étaient aussi présents à cette réunion. Cette rencontre a servi de réunion préparatoire à l'avis demandé dans ce domaine.

*Avis conjoint sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la Commission électorale centrale ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections des députés d'Ukraine (CDL-AD(2013)016)*

La Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques ont adopté, à la session de juin 2013, à

la demande du ministre de la Justice ukrainien, un avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH sur les projets d'amendements à la législation électorale de l'Ukraine.

La réforme électorale a été lancée à la suite de la réunion du Conseil de l'Union européenne sur l'Ukraine de décembre 2012, qui avait conclu que la signature de l'accord d'association avec l'Ukraine à la fin de 2013 serait conditionnée à trois grandes réformes : la réforme électorale, la réforme de la justice et l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les personnes détenues, ce qui faisait clairement référence aux responsables politiques en prison.

Les modifications apportées à la législation électorale par le projet de réforme étaient limitées. Une ample réforme électorale appelant des modifications et une harmonisation des différents textes législatifs s'imposait. Il faudrait à nouveau réviser le cadre juridique et incorporer les recommandations restantes des rapports antérieurs de l'OSCE/BIDDH et des avis conjoints du BIDDH et de la Commission de Venise. Plusieurs améliorations étaient toutefois à saluer, dont la définition de critères de création de circonscriptions uninominales, la transparence de la CEC, les restrictions aux modifications des listes électorales, l'obligation de soumettre un rapport sur les fonds de campagne et les dispositions garantissant une couverture plus équitable des élections par les médias.

Cela étant, des points fondamentaux et des recommandations formulées dans des avis conjoints antérieurs de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH n'étaient toujours pas pris en compte dans les projets de lois. En particulier, le système mixte de 225 députés élus au scrutin uninominal et 225 à la proportionnelle par scrutin de liste national était retenu alors que la plupart des interlocuteurs s'étaient plaints, au cours des dernières élections législatives, du système électoral qui réintroduisait des défauts déjà constatés. Les limites au droit d'être candidat, excluant toute personne condamnée

indépendamment de la gravité de l'infraction commise, et l'exigence de cinq années de résidence pour les candidats, qui était excessive et déraisonnable, demeuraient en l'état, entre autres choses.

Pour finir, dans cinq circonscriptions, le résultat des élections n'était pas valable et il fallait organiser de nouvelles élections. Le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections sur lequel l'avis portait présentait certaines imperfections liées aux conditions de formation des membres des commissions électorales, mais pouvait permettre de sortir de l'impasse.

*Avis sur la loi sur le référendum national de l'Ukraine (CDL-AD(2013)017)*

L'avis sur le texte de la loi ukrainienne n° 5475-VI sur le référendum national avait été demandé par le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Andres Herkel, le 29 novembre 2012. La loi sur le référendum avait été adoptée par la Verkhovna Rada (ci-après la « Rada ») en novembre 2012 et était entrée en vigueur le 6 novembre 2012. La nouvelle loi visait à établir un cadre juridique pour l'organisation de référendums, conformément à la Constitution ukrainienne. Elle remplaçait la loi de 1991 sur les référendums, modifiée à plusieurs reprises. Cet avis porte essentiellement sur les questions relatives à la tenue d'un référendum national sur une nouvelle Constitution ou une révision de la Constitution, notamment sur les dispositions relatives au référendum organisé à la suite d'une initiative populaire. Cela étant, plusieurs autres points font l'objet d'observations comme les questions soumises à référendum, l'organisation de commissions référendaires, le financement des campagnes référendaires, le rôle des médias et l'enregistrement des électeurs.

Les dispositions de la loi sur le référendum reflétaient l'interprétation du pouvoir restreint de la Verkhovna Rada

et du président d'appeler à la tenue d'un référendum, et de la portée générale des référendums d'initiative populaire. Toutefois, de l'avis de la Commission, certaines dispositions de la nouvelle loi relatives aux conditions dans lesquelles une initiative populaire peut demander un référendum sur des amendements constitutionnels pourraient se révéler problématiques au regard de certaines normes internationalement reconnues en matière de référendum, et de l'interprétation de la Constitution ukrainienne. La Commission de Venise avait déjà indiqué dans ses avis sur des projets de lois antérieurs sur le référendum en Ukraine que certaines dispositions allaient au-delà de la norme constitutionnelle et induisaient le risque d'une manipulation politique du référendum, notamment par la possibilité de modifier la Constitution d'une manière non prévue par le texte constitutionnel. Malheureusement, la loi adoptée comporte des dispositions similaires.

D'après la Commission, la tenue d'un référendum national d'initiative populaire sur une nouvelle Constitution ou sur des amendements constitutionnels (comme le prévoyait la loi examinée) ouvre la possibilité de contourner l'exigence d'une majorité qualifiée au parlement. La Commission est convaincue qu'une telle éventualité serait préjudiciable à la stabilité et à la légitimité de la Constitution en Ukraine.

*Tables rondes sur la réforme électorale en Ukraine (Kiev, 13 août 2013 ; 11 septembre 2013 ; 14 novembre 2013)*

Une série de tables rondes sur la réforme électorale en Ukraine a été organisée à Kiev. Le ministère de la Justice a engagé des discussions ouvertes sur le processus de réforme électorale avec les diverses parties prenantes, dont la société civile. Toutes les tables rondes ont été très suivies par des représentants des partis politiques, les autorités, les organisations internationales et les médias.

Les tables rondes se sont tenues avant la réunion prévue avec l'Union européenne pour la signature de l'accord

d'association en novembre 2013 à Vilnius (Lituanie). Elles ont toutefois été marquées par un changement d'attitude du gouvernement face à l'accord avec l'Union européenne qui n'a pas été signé. Le projet de loi sur les élections législatives a été adopté en deuxième lecture à la Verkhovna Rada le 19 novembre 2013. Malheureusement, les principales recommandations formulées à l'occasion des tables rondes n'y figurent pas.

*Avis sur les projets d'amendements à la loi sur l'élection des députés de l'Ukraine (CDL-AD(2013)026)*

La Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques ont adopté, à la session d'octobre 2013, à la suite d'une nouvelle demande du ministre de la Justice ukrainien de juillet 2013, un avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH sur les nouveaux projets d'amendements à la loi sur l'élection des députés de l'Ukraine.

Dans cet avis conjoint, les observations écrites du ministère de la Justice, soumises en août et en octobre 2013, ainsi que les nouveaux amendements de juillet sont examinés avec soin. D'une manière générale, ces amendements comportent des points positifs concernant essentiellement le nombre maximal d'électeurs par bureau de vote, la réduction du nombre de membres des commissions électorales de bureau de vote, l'élargissement des types de documents des commissions électorales devant être publiés, la diminution du montant de la caution électorale exigé pour les listes des partis politiques et les candidats se présentant dans les circonscriptions uninominales et la tenue des campagnes d'information dans les langues minoritaires. Cela dit, une révision profonde s'impose pour donner suite aux recommandations restées lettre morte. Une réforme électorale complète, de nature à modifier et à harmoniser les différents éléments de la législation électorale régissant les élections parlementaires, présidentielles et locales, est fondamentale. La modification du système électoral et des amendements

significatifs visant à garantir pleinement les droits de vote et d'éligibilité demeure nécessaire.

#### *Suite donnée aux avis sur la législation électorale*

Lors de sa session de décembre 2013, la Commission de Venise a été informée de la suite donnée aux avis conjoints sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections des députés d'Ukraine et sur la Commission électorale centrale ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections (CDL-AD(2013)016) et sur les projets d'amendements à la loi sur l'élection des députés de l'Ukraine (CDL-AD(2013)026).

Dans ces deux avis conjoints, la Commission et l'OSCE/BIDDH recommandent des modifications constitutionnelles et législatives de fond dans le domaine électoral. La Verkhovna Rada de l'Ukraine a adopté les amendements le 19 novembre 2013. La loi adoptée sur l'élection des députés, technique et limitée dans sa teneur, ne traite cependant pas des questions fondamentales, comme l'harmonisation de la législation électorale, le choix d'un système électoral mixte, les conditions restrictives de candidature et la limitation des droits politiques essentiellement à la suite de condamnations pénales.

## **2. Activités transnationales**

### **Partenariat oriental de l'Union européenne**

Séminaire sur l'utilisation des ressources administratives pendant les campagnes électorales

Un séminaire sur « L'utilisation des ressources administratives pendant les campagnes électorales » a été organisé par la Commission de Venise en coopération avec la Commission électorale centrale de la Géorgie les 17 et 18 avril 2013 (Tbilissi, Géorgie) dans le cadre du Partenariat oriental.

Il était financé par le programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « Soutien à la tenue d'élections libres et équitables dans les pays du Partenariat oriental ».

Des représentants des administrations électorales arménienne, azerbaïdjanaise, géorgienne et moldove y ont pris part. Après une séance d'ouverture au cours de laquelle sont intervenus notamment M. Jandieri, premier vice-ministre de la Justice de Géorgie, et M. Dimitrov, ambassadeur de l'Union européenne en Géorgie, un représentant de la Commission de Venise a présenté le rapport préliminaire sur l'utilisation des ressources administratives pendant les campagnes électorales et le cadre juridique de l'utilisation des ressources administratives en Amérique latine. Lors de diverses interventions, d'autres experts et représentants nationaux ont exposé la pratique suivie en matière d'utilisation des ressources administratives pendant les élections dans leurs pays respectifs.

Séminaire sur « l'observation des élections et les commissions électorales »

Le séminaire, organisé par la Commission de Venise à Strasbourg les 25 et 26 novembre 2013, a réuni des représentants des commissions électorales centrales d'Arménie, d'Azerbaïdjan, de Géorgie, de la République de Moldova et d'Ukraine, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de l'OSCE/BIDDH, ainsi que des experts internationaux. Ce séminaire a permis des échanges de vues et de bonnes pratiques sur des thèmes tels que la titularité et le contenu du droit d'observer les élections et son contenu, l'accréditation, la période d'observation (avant, pendant et après le vote), les relations entre les commissions électorales et les observateurs, le rôle des rapports d'observation pour les commissions électorales, la formation des observateurs. Référence a notamment été faite aux lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs

d'élections adoptées par la Commission de Venise (CDL-AD(2009)059).

10<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales : « Le Code de bonne conduite en matière électorale : forces et possibilités de développements » (Chişinău, 26-27 juin 2013)

La 10<sup>e</sup> Conférence des administrations électorales, organisée conjointement par la Commission de Venise et la Commission électorale centrale moldave, s'est tenue les 26 et 27 juin 2013 à Chişinău (République de Moldova).

A l'ouverture de la conférence, M. Timofti, Président de la République de Moldova, a encouragé le renforcement d'administrations électorales indépendantes et efficaces, y voyant un élément essentiel pour des élections démocratiques. Il s'est aussi félicité de la coopération avec la Commission de Venise dans le domaine électoral et dans d'autres domaines de réforme.

Dans l'allocution liminaire qu'il a prononcée, le ministre de la Justice, Oleg Efrim, a rappelé la coopération fructueuse menée avec la Commission de Venise, notamment dans le contexte de la réforme de la législation relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le président de la Cour constitutionnelle, Alexandru Tănase, l'ambassadeur polonais auprès de Conseil de l'Europe, Urszula Gacek, le Président du Comité des Ministres et le président de la Cour constitutionnelle hongroise, également membre de la Commission de Venise, Péter Paczolay, ont réaffirmé l'importance du patrimoine électoral européen en tant qu'élément fondamental d'élections libres et équitables, et condition préalable à de telles élections.

Plus de 100 participants, dont des représentants de 26 pays, ont participé à la conférence. D'autres organes compétents dans le domaine électoral étaient représentés comme l'Union européenne, l'OSCE/BIDDH, International IDEA, des ONG et des sociétés de droit privé.

Les principales questions soulevées pendant la conférence ont porté sur les jurisprudences européenne et nationales au regard de l'article 3 du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, le financement des campagnes électorales et des partis politiques, et l'amélioration du fonctionnement des administrations électorales en vue du renforcement de la confiance du public.

Dans leurs conclusions, les participants ont notamment reconnu :

- l'importance du Code de bonne conduite en matière électorale en tant que document internationalement reconnu dans le domaine électoral ;
- l'importance de la confiance du public dans le processus électoral aux fins d'élections libres et équitables ; l'importance pour toute législation électorale nationale :
  - de renforcer la transparence du financement et de ses sources ;
  - d'assurer l'égalité de tous les acteurs politiques en matière de financement ;
  - d'accroître la responsabilisation, y compris par des sanctions ;
  - de renforcer la confiance du public à cet égard ;
- l'importance du Code de bonne conduite en matière électorale en tant qu'instrument efficace pour améliorer encore le fonctionnement des administrations électorales.

## Etudes et rapports

Méthode de nomination des candidats au sein des partis politiques

En 2012, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté un « Rapport sur les mesures pour améliorer le caractère démocratique

des élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » (CDL-AD(2012)005rev). Les normes démocratiques applicables au patrimoine électoral européen se retrouvent, « de manière plus ou moins développée, dans les législations des Etats membres du Conseil de l'Europe ». Dans la pratique, cependant, les choses sont un peu plus délicates. La question des méthodes adoptées par les partis politiques pour choisir les candidats fait partie de celles qui doivent être approfondies et étudiées. Il a été décidé lors de la réunion de décembre 2012 du Conseil des élections démocratiques de lancer l'étude.

Cette étude portera, dans une perspective générale, sur la question de l'équilibre entre, d'une part, l'autonomie accordée aux partis politiques conformément au principe de la liberté d'association et leur indépendance, et, d'autre part, le niveau des contraintes et des règles extérieures. De nombreuses questions doivent donc être traitées, comme les critères de nomination des candidats, y compris les quotas par sexe ; la représentation des minorités, des jeunes et des groupes vulnérables ; les aspects procéduraux dont les règles législatives et les règles internes aux partis et le degré de transparence du choix.

Un questionnaire a été élaboré. Contrairement aux autres questionnaires adoptés par le passé par le Conseil des élections démocratiques, il s'adresse non seulement à l'Etat, mais aussi aux partis politiques. Au niveau de l'Etat, plusieurs questions portent sur les normes relatives à la nomination des candidats ; la fixation de quotas par sexe dans la loi ; les règles relatives aux minorités et les sanctions en cas de non-respect. Sur les 10 questions concernant les partis politiques, certaines ont trait aux règles de contestation d'une nomination irrégulière de candidats ; à l'introduction des principes de la méritocratie ; au rôle des administrations électorales, etc. Le rapport, qui sera

élaboré à l'issue d'une analyse des réponses reçues, sera prêt pour être adopté en 2014.

#### Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux (CDL-AD(2013)033)

Après plus de vingt années d'observation d'élections en Europe et dix années d'assistance juridique aux Etats membres du Conseil de l'Europe, de nombreux progrès ont été observés dans la législation et les pratiques électorales. Cela dit, la mise en œuvre concrète des lois électorales et de la législation sur les partis politiques (y compris le financement des partis politiques et des processus électoraux) continue d'être problématique à plusieurs égards. L'un des défis les plus importants et récurrents en Europe et au-delà est l'abus de ressources administratives, aussi appelées « ressources publiques » pendant les processus électoraux.

Devant ce phénomène répandu, la Commission de Venise a adopté un rapport sur ce sujet lors de sa session de décembre 2013.

Le rapport distingue clairement l'usage licite et l'abus de ressources administratives concernant par exemple le financement des partis politiques ou l'utilisation de bâtiments publics. Son principal message est le suivant : l'égalité des chances doit être garantie à tous les candidats. Certains Etats membres de la Commission de Venise présentent des faiblesses intrinsèques dans leur législation et leur pratique qui pourraient déboucher sur des abus de ressources administratives, donnant un avantage indu aux partis politiques au pouvoir et aux candidats sortants sur leurs rivaux. Cet avantage indu érode directement l'équité des processus électoraux et la liberté des électeurs de se forger une opinion. Les principes fondamentaux de transparence des processus électoraux et de liberté de l'information sont aussi considérés dans le rapport comme indispensables à la prévention de l'utilisation abusive des ressources administratives.

### 3. Autres activités

#### 6<sup>e</sup> Conférence de l'Organisation électorale mondiale (GEO) et Assemblée inaugurale de l'Association mondiale des organismes électoraux (A-WEB)

La Commission de Venise a pris part, du 15 au 17 octobre 2013 à Séoul (Corée du Sud), à la 6<sup>e</sup> Conférence de la GEO et à l'Assemblée inaugurale de l'A-WEB.

#### VOTA, base de données électorales de la Commission de Venise

La base de données VOTA a été créée en 2004 dans le cadre du programme conjoint de la Commission de Venise et de la Commission européenne « La démocratie par des élections libres et équitables ». Elle contient la législation électorale des Etats membres de la Commission de Venise et d'autres Etats participant aux travaux de cette dernière. On y trouve plus de 100 textes de loi d'une cinquantaine de pays ainsi que les avis de la Commission de Venise en matière électorale, en anglais, en espagnol et en français ([www.venice.coe.int/VOTA](http://www.venice.coe.int/VOTA)). Cette base de données est désormais gérée conjointement avec le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération du Mexique (*Tribunal electoral del poder judicial de la Federación*, TEPJF), qui a offert un appui technique en incluant de nouvelles fonctions, et en indexant et en ajoutant des documents.

En octobre 2013, la Commission a conclu un accord de coopération spécifique avec le TEPJF visant à moderniser et à programmer la base de données VOTA de manière à faciliter l'accès au système et son efficacité. Parmi d'autres améliorations, la base de données comprendra désormais la législation électorale des pays d'Amérique latine, en anglais et en espagnol.

Différentes réunions ont été organisées tout au long de l'année pour faciliter le transfert technique de la base

de données de la Commission de Venise au tribunal. En septembre 2013, une réunion technique s'est tenue à Strasbourg pour régler les problèmes d'accès des utilisateurs et définir des règles aux fins de l'indexation uniforme de la législation électorale. Un lien vers la base de données CODICES sera ajouté à la base de données VOTA pour que les utilisateurs puissent rechercher la jurisprudence dans le domaine électorale. En novembre 2013, une réunion avec l'Union interaméricaine des organisations électorales (UNIORE) a porté sur la communication d'informations aux pays d'Amérique latine aux fins de leur adhésion au nouveau projet. Des accords informels ont été conclus avec le Canada et le Brésil dans le cadre de la coopération relative à l'échange de données.

Exposé sur les questions électorales

Le 19 avril 2013, à l'invitation de l'Association européenne des étudiants de droit de Géorgie (ELSA-Georgia), un expert électorale et un membre du Secrétariat sont intervenus à l'université d'Etat de Tbilissi sur le thème suivant : « Les nouvelles technologies et les médias sociaux par rapport au patrimoine électoral européen ».

### 4. Coopération internationale dans le domaine des élections et des partis politiques

La coopération avec l'Union européenne et d'autres organisations intergouvernementales est traitée *infra* au chapitre VI.

#### Association des administrateurs d'élections d'Europe centrale et orientale (ACEEEO)

La Commission de Venise a pris part, du 12 au 14 septembre 2013, à la 22<sup>e</sup> Conférence annuelle de l'ACEEEO consacrée au « rôle des technologies de l'information

et de la communication, et des médias sociaux dans les élections ». Son représentant a participé au débat sur « le patrimoine électoral européen et les médias sociaux dans les élections ».

### **Union interaméricaine des organisations électorales (UNIORE)**

Une réunion, organisée en novembre 2013 avec l'UNIORE, a été consacrée à la fourniture d'informations aux membres de l'organisation originaires d'Amérique latine sur la nouvelle base de données relative à la législation électorale, VOTA.

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

La Commission a coopéré activement avec l'IFES en Tunisie (voir les chapitres IV et V).

### **Organisation internationale de normalisation (ISO)**

La Commission de Venise a été admise, en mars 2013, comme organisation de liaison de catégorie A au groupe de travail responsable de l'ISO 17582, c'est-à-dire le projet de norme de management de la qualité destiné aux organismes électoraux. Les organisations de liaison de catégorie A sont des organisations qui apportent une contribution

effective aux travaux d'un comité ou d'un sous-comité de l'ISO. La Commission a participé au comité technique chargé de l'élaboration de cette norme. Comme le projet de norme n'a pas obtenu la majorité des deux tiers des voix nécessaire à son adoption, il a été proposé d'en faire une spécification technique ou une spécification publiquement disponible. La décision sera prise en 2014.

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

Sur la base du Protocole d'accord entre le Secrétariat général du Conseil de l'Europe et le Secrétariat général de l'OEA signé le 19 septembre 2011 à New York (Etats-Unis), la Commission de Venise a des échanges de vue réguliers avec l'OEA. Des représentants de cette organisation ont été invités à prendre part à la réunion de la sous-commission sur l'Amérique latine de la Commission de Venise en octobre 2013 à Mexico (Mexique). La Commission et les services correspondants de l'OEA envisagent d'organiser des échanges réguliers d'informations (dans un premier temps dans le domaine électoral) entre experts européens et experts latino-américains en 2014. Les représentants de l'OEA ont participé à la Conférence internationale sur la transposition des traités relatifs aux droits de l'homme en droit interne, coorganisée par la Commission de Venise.

Les activités en matière électorale menées hors d'Europe sont examinées *infra* au chapitre V.



**Coopération avec les pays voisins du Conseil de l'Europe et hors d'Europe**



En 2013, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération fructueuse avec ses partenaires extérieurs à l'Europe, notamment au sud de la Méditerranée et d'Asie centrale.

### 1. Bassin méditerranéen

La coopération avec des pays du Bassin méditerranéen s'est poursuivie tout au long de 2013. La nécessité de réformer les institutions de l'Etat conformément aux normes internationales s'est concrétisée par des projets avec le Maroc, la Tunisie et la Jordanie. La Commission de Venise a coopéré de manière fructueuse avec l'Assemblée nationale constituante de la Tunisie sur la nouvelle Constitution, en donnant son avis sur le projet de nouvelle Constitution. Le texte adopté en janvier 2014 tient compte des recommandations de l'avis de la Commission de Venise. La coopération avec les autorités marocaines a porté principalement sur la législation dans le domaine des droits de l'homme et de la consolidation de l'état de droit. Des activités multilatérales impliquant différents pays de la région ont montré l'intérêt croissant d'autres Etats pour une coopération régulière avec la Commission de Venise, notamment l'Egypte, le Liban et la Libye.

#### Egypte

En mars 2013, les autorités égyptiennes ont demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur le projet de loi sur les organisations civiles du travail. Les représentants des autorités égyptiennes ont participé aux échanges de vues avec la Commission à l'occasion de

sa 95<sup>e</sup> session plénière tenue à Venise les 14 et 15 juin 2013. L'avis intérimaire a été adopté par la Commission (CDL-AD(2013)023) et transmis aux autorités.

En septembre 2013, les autorités égyptiennes ont informé la Commission de Venise qu'elles seraient intéressées par la poursuite de la coopération, notamment en ce qui concerne le processus de révision de la Constitution. La Commission de Venise a poursuivi son dialogue avec les autorités égyptiennes en octobre et en novembre 2013, notamment au sujet des travaux du « Comité des 50 » sur la nouvelle Constitution.

#### Jordanie

En septembre 2013, la Commission a commencé à coopérer avec la Cour constitutionnelle jordanienne dans le cadre d'un programme de coopération spécifique dans le domaine de la justice constitutionnelle.

En octobre 2013, les représentants de la Jordanie ont participé pour la première fois à une réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle de la Commission de Venise.

Le 27 novembre 2013, la Commission de Venise a organisé, en coopération avec la Cour constitutionnelle du Royaume hachémite de Jordanie, un séminaire sur l'exception d'inconstitutionnalité devant les cours constitutionnelles.

#### Libye

En 2013, la Commission de Venise a poursuivi son dialogue avec les autorités libyennes, notamment à la suite de la demande de soutien de 2012 du Congrès national

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

général de Libye dans ses travaux d'élaboration d'une Constitution aux fins d'une nouvelle Libye démocratique.

## Maroc

La coopération avec les autorités marocaines en 2013 a été axée principalement sur l'assistance à la préparation des lois organiques prévues par la Constitution de 2011. La Commission a également coopéré avec le Bureau du médiateur marocain.

### *Demande d'assistance pour créer l'Autorité chargée de la parité et de la lutte contre la discrimination ainsi que le Conseil consultatif de la famille et de l'enfance*

A la suite de la demande d'assistance présentée à la Commission de Venise formulée en octobre 2012 par M<sup>me</sup> Hakkaoui, ministre de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement, en vue de la création de l'Autorité chargée de la parité et de la lutte contre la discrimination ainsi que du Conseil consultatif de la famille et de l'enfance, deux organes prévus par la Constitution marocaine, des avis informels sur les deux projets de lois, préparés en étroite coopération avec les experts de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et de la Direction générale de la démocratie (DGII) du Conseil de l'Europe, ont été transmis aux autorités marocaines en octobre 2013.

### *Demande d'assistance pour préparer les projets de lois sur le statut des juges et sur le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire du Maroc*

En octobre 2013, le ministre de la Justice du Maroc a demandé l'assistance du Conseil de l'Europe dans la rédaction des projets de lois organiques relatives au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire et au statut des magistrats. La Commission de Venise entend développer cette coopération dans la première partie de 2014

en collaboration avec la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

### *Coopération avec l'institution du médiateur*

La Commission de Venise a également poursuivi en 2013 la coopération avec le Bureau du médiateur marocain. Comme les autorités ont souhaité continuer à bénéficier d'un soutien dans ce domaine, la Commission de Venise a contribué à la 11<sup>e</sup> session de formation pour le personnel des médiateurs membres de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF), tenue du 9 au 11 avril 2013 à Rabat. Cette activité a été financée par le programme UE/Conseil de l'Europe relatif au voisinage méridional. La 4<sup>e</sup> session de formation des collaborateurs des médiateurs membres de l'AOMF s'est tenue les 22 et 23 novembre 2013 à Rabat sur le thème : « Le rôle des institutions d'ombudsman dans la simplification des procédures administratives et l'accès aux services publics ».

## Tunisie

En 2013, la Commission de Venise a coopéré avec l'Assemblée nationale constituante tunisienne (ANC) pour la rédaction du texte de la nouvelle Constitution, adoptée en janvier 2014, en rendant un avis en octobre 2013. Elle a aussi coopéré avec les autorités tunisiennes dans le cadre de la réforme du système judiciaire.

### *Coopération avec l'Assemblée nationale constituante*

A la suite des échanges de vues qui ont eu lieu en 2012 et de l'établissement d'excellentes relations de travail entre les membres de la Commission de Venise et les représentants de l'Assemblée nationale constituante tunisienne, le 3 juin 2013, le Président de l'ANC, M. Mustapha Ben Jaafar, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de constitution.

Le 18 juillet 2013, la Commission de Venise a publié les commentaires de dix de ses experts sur le projet de

constitution tunisienne. A la suite de la discussion de ces observations et de ces développements dans le cadre de la préparation de la constitution par l'ensemble de la Commission, la Commission de Venise a adopté son avis sur le projet de constitution tunisienne en octobre 2013. Le texte de la nouvelle Constitution, adopté par l'ANC le 26 janvier 2014, intègre un grand nombre de recommandations de la Commission de Venise.

### *Justice*

Le succès de la coopération entre la Commission de Venise et les autorités tunisiennes dans le domaine constitutionnel en 2013 a eu un effet très positif sur la coopération dans d'autres domaines, tels que celui de la réforme judiciaire ainsi que celui de l'amélioration de la législation et de la pratique électorales.

Les 13 et 14 mars 2013, les représentants de la Commission de Venise ont participé au symposium intitulé « Ensemble pour une réforme de la justice qui prenne en compte les standards internationaux applicables », organisé dans le cadre des Journées de dialogue et de réflexion sur l'indépendance de la justice en Tunisie à l'aube de l'adoption de la Constitution. Les thèmes abordés lors de ce symposium ont porté sur la réforme du système judiciaire en Tunisie : le cadre juridique de l'indépendance de la justice en Tunisie ; l'état des lieux de la réforme de la justice en Tunisie depuis la révolution.

La Commission espère qu'à la suite de l'adoption de la nouvelle Constitution de la Tunisie en janvier 2014 la coopération dans le domaine de la réforme du système judiciaire va s'intensifier.

### *Questions électorales*

Des échanges de vues productifs ont eu lieu en 2013 entre la Commission de Venise et les autorités tunisiennes dans le domaine électoral. A la suite de ces échanges, la

Commission de Venise entend coopérer en 2014 avec les autorités tunisiennes sur la réforme de la législation et de la pratique électorales. La Commission de Venise a également coopéré activement avec l'OSCE/BIDDH<sup>9</sup>, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) et le Centre Carter.

### *Coopération régionale*

La Commission de Venise a organisé en 2013 deux ateliers interculturels sur la démocratie qui ont donné l'occasion à des juristes, des politiques et des universitaires de différents pays arabes et à leurs collègues européens d'avoir des échanges productifs sur des sujets tels que les réformes constitutionnelles et leur mise en œuvre, ainsi que la liberté d'association dans les partis politiques.

Le deuxième atelier interculturel sur la démocratie, « Le nouveau constitutionnalisme du monde arabe : les processus d'élaboration des constitutions dans un contexte de changement », s'est tenu les 14 et 15 mai 2013 à Marrakech (Maroc). Cette activité a réuni des rédacteurs de constitutions, venus d'Algérie, d'Égypte, de Jordanie, de Libye, de Mauritanie, du Maroc et de Tunisie, qui ont échangé leurs expériences dans le domaine de la réforme constitutionnelle. Parmi d'autres sujets, ils ont comparé les approches utilisées dans la révision de leurs constitutions respectives, de même que la procédure utilisée pour leur élaboration et leur adoption, ainsi que la mise en pratique des dispositions constitutionnelles à travers une nouvelle législation. Cet atelier a eu lieu dans le cadre du programme de l'Union européenne « Renforcer la réforme démocratique dans les pays du voisinage méridional » et a reçu le soutien du ministère des Affaires étrangères de la Norvège et de la Fondation Hanns Seidel.

9. Voir au chapitre II l'avis conjoint sur la loi n° 2008-37 du 16 juin 2008 relative au Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la République de Tunisie.

Le troisième atelier interculturel sur la démocratie « Partis politiques – Un facteur clé dans le développement politique des sociétés démocratiques » a été organisé les 18 et 19 octobre 2013 à Bucarest (Roumanie) par la Commission de Venise et le ministère des Affaires étrangères de ce pays. Des représentants des parlements nationaux et des universitaires, venus d'Algérie, d'Égypte, de Jordanie, d'Iraq, du Liban, de Libye, du Maroc, de Palestine, de Tunisie et du Yémen, se sont réunis pour échanger leurs expériences dans le domaine des standards internationaux, ainsi que de la législation et de la pratique nationales dans le domaine des partis politiques.

## 2. Asie centrale

La Commission de Venise a poursuivi en 2013 sa coopération fructueuse avec plusieurs pays d'Asie centrale. Les activités ont été menées dans le cadre de deux projets essentiellement : « Favoriser la justice constitutionnelle, l'accès à la justice et la réforme électorale dans les pays d'Asie centrale » et « Soutien aux autorités kirghizes pour l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système de justice constitutionnelle kirghize ». Les deux projets sont développés par la Commission de Venise avec des fonds de l'Union européenne.

Le projet « Egalité devant la loi : accès à la justice des groupes vulnérables », financé par le ministère des Affaires étrangères de la Finlande et lancé en 2012, s'est achevé avant son terme officiel par consentement mutuel avec le ministère des Affaires étrangères de la Finlande. La Commission et le ministère ont conclu un nouvel accord qui, à compter du 1<sup>er</sup> mars 2013, réaffecte les fonds restants à un nouveau projet conjoint avec l'Union européenne en Asie centrale. Ce nouveau projet conjoint intitulé « Favoriser la justice constitutionnelle, l'accès à la justice et la réforme électorale dans les pays d'Asie centrale » sera mené jusqu'au printemps 2015. Il offre aux pays d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan,

Turkménistan et Ouzbékistan) des moyens pour mener à bien la réforme de leur système juridique, notamment dans des domaines comme la justice constitutionnelle, l'administration électorale et l'accès à la justice, conformément aux normes internationales applicables en matière de droits de l'homme. Parmi les différentes activités, des informations seront données sur la Convention européenne des droits de l'homme et sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

La Commission de Venise entretient depuis 2009 d'excellents liens de coopération avec les institutions nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan, notamment dans le cadre des projets financés par l'Union européenne. L'année 2013 a été marquée par la coopération du Turkménistan avec la Commission de Venise. La volonté croissante des pays de la région de demander des avis officiels à la Commission de Venise sur leurs projets de législation (notamment le Kirghizistan et le Tadjikistan) est aussi positive.

### Kazakhstan

#### *Table ronde sur « La réforme du Code pénal du Kazakhstan sur la base des principes de l'état de droit »*

A la suite d'une demande des autorités kazakhes, la Commission de Venise a contribué à la table ronde sur « La réforme du Code pénal du Kazakhstan sur la base des principes de l'état de droit », organisée par la Cour constitutionnelle du Kazakhstan et le Bureau du procureur les 15 et 16 mars 2013 à Almaty. Cette table ronde avait pour principal objet d'examiner le projet de code de procédure pénale et d'adresser aux rédacteurs des recommandations fondées sur l'expérience européenne. Elle a été le point de départ de la participation de la Commission de Venise à un dialogue entre les autorités et les différentes organisations internationales sur la réforme de la législation relative à la procédure pénale, en particulier l'OSCE, le PNUD et l'UE. D'autres

échanges de vues sur le projet de code sont prévus en février 2014 avec des représentants des autorités et des députés nationaux.

*Conférence « La Constitution – Base d'une stratégie de développement de la société et de l'Etat »*

Le président de la Commission de Venise a aussi participé aux « lectures d'août » (Astana/Borovoe, 28-29 août 2013), activité annuelle du Conseil constitutionnel kazakh visant à promouvoir la prééminence du droit dans le pays. Ces lectures sont l'occasion d'un véritable échange d'expériences entre juristes spécialisés dans le droit constitutionnel du Kazakhstan, des pays de la Communauté d'Etats indépendants (CEI) et leurs homologues d'Europe occidentale.

## Kirghizistan

*Coopération avec la Chambre constitutionnelle kirghize*

En 2013, la Commission de Venise a engagé une coopération avec les autorités de la République kirghize dans le cadre d'un projet distinct intitulé « Soutien aux autorités kirghizes pour l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système de justice constitutionnelle kirghize ». La Chambre constitutionnelle du Kirghizistan a été créée en application de la Constitution de 2011 mais, pour des raisons de procédure, elle n'a été opérationnelle qu'en juillet 2013 à la suite de modifications de la législation sur la justice constitutionnelle.

Le nouveau projet, qui s'étend sur dix-huit mois, vise à soutenir la nouvelle Chambre constitutionnelle de la République kirghize en mettant à disposition l'expertise sans pareille de la Commission de Venise dans le domaine de la justice constitutionnelle. La Chambre, composée de juristes sans expérience dans le domaine de la justice constitutionnelle, a demandé une aide internationale pour organiser ses travaux sur la base des normes et des bonnes pratiques internationales.

Le projet a pris un très bon départ. La Commission de Venise a organisé, du 13 au 15 novembre à Kalmak-Ashu avec le Bureau du PNUD à Bichkek, un séminaire d'orientation pour la Chambre constitutionnelle de la République kirghize. Ce séminaire s'adressait aux juges, aux experts et au personnel de la Chambre constitutionnelle de la République kirghize, et visait à mettre en commun l'expérience des différentes cours constitutionnelles pour aider la Chambre constitutionnelle à organiser efficacement ses travaux. Les participants ont discuté du rôle et des fonctions de la Chambre ainsi que de sa structure et de son règlement et de son interaction avec les divers organes publics et les médias. Cette activité a aussi permis aux partenaires du projet de se réunir, de discuter du plan de travail pour 2014 et de convenir des méthodes de travail à suivre pour mener à bien les différentes activités.

A la suite de la manifestation de novembre, la Commission a organisé un autre séminaire les 11 et 12 décembre 2013 à Bichkek. Ce deuxième séminaire visait à développer la stratégie de communication de la Chambre constitutionnelle de la République kirghize. Sept juges sur neuf ont examiné l'expérience des différentes cours constitutionnelles, en particulier roumaine et géorgienne. Les experts de la Commission de Venise ont adressé des recommandations à la Chambre constitutionnelle en vue du renforcement de ses activités d'information.

Le président de la Chambre constitutionnelle de la République kirghize, M. Mukambet Kasymaliev, a participé à la session plénière de la Commission de Venise tenue les 6 et 7 décembre 2013 à Venise. Il a informé la Commission que bien qu'officiellement créée en juillet 2011, la Chambre constitutionnelle n'avait commencé à fonctionner qu'en juillet 2013. Elle avait toutefois déjà reçu de très nombreuses requêtes de particuliers, de personnes morales et d'organismes publics de la République

kirghize, et le nombre de nouvelles requêtes était en constante augmentation. Elle examinait plusieurs affaires importantes relatives à la fiscalité, aux conflits sociaux et aux droits de l'homme. Le président de la Chambre a souligné la volonté des autorités d'intensifier leur coopération avec la Commission de Venise.

La Chambre constitutionnelle kirghize est devenue membre de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle en décembre 2013.

*Avis relatif aux amendements au projet de loi de la République kirghize sur les organisations non commerciales (CDL-AD(2013)030)*

Dans le cadre d'un autre projet régional en Asie centrale, la Commission a rendu un avis relatif au projet de loi de la République kirghize sur les organisations non commerciales. Cet avis était demandé par le président de la commission des droits de l'homme, de la législation constitutionnelle et de la structure de l'Etat du Parlement kirghize. La Commission de Venise a étudié avec le BIDDH le projet de loi portant modification de certains actes législatifs de la République kirghize, notamment la loi sur les organisations non commerciales et d'autres actes législatifs de la République kirghize. Elle a estimé que le projet de loi examiné restreignait considérablement plusieurs droits fondamentaux, dont le droit à la liberté d'association et d'expression. Compte tenu du peu de temps disponible, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH n'ont malheureusement pas pu examiner ces constatations intermédiaires avec les autorités kirghizes et ont déclaré qu'ils prendraient position après en avoir discuté avec elles. Un avis conjoint intérimaire a été adopté lors de la session d'octobre 2013.

En 2014, la Commission de Venise poursuivra sa coopération avec le Kirghizistan dans le cadre des deux projets financés par l'UE. Un certain nombre d'activités

concrètes seront organisées en République kirghize dès la première moitié de 2014.

### Tadjikistan

La Commission a publié en 2013 les rapports et les recommandations de la Conférence intitulée « Garantir les droits des femmes et améliorer les mécanismes d'accès à la justice des groupes vulnérables » qu'elle avait organisée les 13 et 14 novembre 2012 à Douchanbé. Cette publication a été imprimée à Douchanbé et mise à la disposition des participants à la conférence et de toutes les parties intéressées.

*Avis sur le projet de code d'éthique judiciaire (CDL-AD(2013)035)*

La Commission a reçu, le 17 septembre 2013, une demande d'avis sur le projet de code d'éthique judiciaire de M. Zafar Azizov, président du Conseil judiciaire du Tadjikistan. Cette première demande d'avis du Tadjikistan a marqué une étape importante et positive vers l'indépendance de la justice de ce pays.

Une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Douchanbé les 18 et 19 novembre 2013 pour y rencontrer les représentants du Conseil judiciaire, la commission sur la législation et la protection des droits de l'homme de la Chambre basse du Parlement, la Haute Cour de commerce, le Bureau du procureur général, le ministère de la Justice, la Cour constitutionnelle, la Cour suprême et le groupe de travail sur le code d'éthique judiciaire.

L'avis, adopté lors de la session de décembre 2013, indique clairement qu'un code d'éthique ne saurait être considéré comme remplaçant les dispositions constitutionnelles et juridiques sur le système judiciaire fondé sur le principe de la prééminence du droit, d'où l'importance d'examiner le projet de code dans le contexte de la Constitution tadjike et d'autres lois applicables dans ce

domaine. Il importe en particulier de veiller à ce que les principes procéduraux sur les rapports entre les normes éthiques et les dispositions disciplinaires soient établis par la loi.

Le Code d'éthique a été adopté par la Conférence des juges du Tadjikistan à la fin du mois de novembre 2013. La Commission de Venise a été informée qu'en dépit de l'adoption du Code avant la finalisation de l'avis, ce dernier serait très utile dans le cadre du développement du professionnalisme de la magistrature au Tadjikistan.

Les autorités tadjikes ont fait part à la Commission de leur intention de demander d'autres avis sur des projets de lois en 2014.

#### *Projet de loi sur la médiation*

Un autre échange de vues a été organisé à la suite d'une demande de commentaires spécialisés sur le projet de loi sur la médiation adressée par le Centre de formation judiciaire au Conseil judiciaire de la République du Tadjikistan. Une délégation de la Commission de Venise a rencontré les membres du groupe de travail sur le projet de loi sur la médiation les 18 et 19 novembre 2013. Cette réunion a été suivie d'une table ronde sur la médiation le 20 novembre 2013. Les observations des experts ont été traduites en russe et communiquées au groupe de travail. La Commission poursuivra sa coopération avec les autorités tadjikes en vue de compléter la loi et d'avoir de nouveaux échanges avec les parties intéressées.

#### Turkménistan

A la suite de contacts entre la Commission de Venise, le ministère des Affaires étrangères de la Finlande et le ministère des Affaires étrangères du Turkménistan, une table ronde sur « L'efficacité de la justice et l'accès à la justice – Eléments clés de l'état de droit » a été organisée le 9 avril 2013 à Achgabat. Y ont participé des députés, des représentants du ministère de la Justice, de la Cour

suprême et de l'Institut pour la démocratie et les droits de l'homme. Il a aussi été question d'un éventuel programme de coopération avec la Commission de Venise.

Les autorités turkmènes ont fait part de leur souhait de coopérer avec la Commission de Venise. Cela étant, une activité prévue à la fin de 2013 sur l'éthique et la discipline judiciaires a été reportée à février 2014 à leur demande.

#### Ouzbékistan

A l'occasion du 65<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du 20<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne, les autorités ouzbèkes ont invité la Commission de Venise à prendre part à une conférence sur « Le rôle et la place du système national de protection des droits de l'homme dans la modernisation du pays : pratique internationale et expérience de l'Ouzbékistan ». Cette conférence, organisée par le Centre national des droits de l'homme de la République d'Ouzbékistan, s'est tenue les 24 et 25 octobre 2013 à Tachkent.

La conférence a réuni des représentants d'institutions nationales ainsi que des invités du PNUD, de l'OSCE, de l'Allemagne, de la Chine, des Etats-Unis d'Amérique, de la France, de la République de Corée et de la Slovaquie, qui ont échangé leurs expériences sur les normes internationales et la législation et la pratique nationales dans le domaine de la défense des droits de l'homme.

#### Coopération régionale

Une formation régionale sur l'accès des femmes, des enfants et des personnes handicapées à la justice s'est tenue du 23 au 25 avril 2013 à Almaty. Elle s'adressait aux professionnels travaillant avec des femmes, des enfants et des personnes handicapées, aux représentants d'ONG et aux représentants du système judiciaire des quatre pays d'Asie centrale, à savoir le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan. Son objectif était triple : sensibiliser

et favoriser les droits et l'égalité des chances des groupes facilement exclus et victimes de discrimination ; présenter les bonnes pratiques de la mise en œuvre des normes adoptées par la communauté internationale pour garantir les droits des enfants, des femmes et des personnes handicapées ; faciliter la coopération et l'échange d'informations et de bonnes pratiques au sein des organes d'Asie centrale compétents dans le domaine de la protection des droits de l'homme, de l'accès à la justice et de la prééminence du droit.

#### Coopération multilatérale

Deux représentants du Kirghizistan et du Tadjikistan ont pris part à la 10<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales, les 26 et 27 juin 2013 à Chişinău (République de Moldova) (voir *supra* au chapitre IV).

Deux juges de la Chambre constitutionnelle nouvellement élue de la République kirghize ont participé à la Conférence intitulée « Les normes européennes relatives à l'état de droit et l'ampleur du pouvoir discrétionnaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » les 3 et 4 juillet 2013 à Erevan (Arménie) (voir *supra* au chapitre II).

Des représentants du Kazakhstan, du Kirghizistan et du Tadjikistan ont pris part à la 12<sup>e</sup> réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle, le 9 octobre 2013 à Venise (Italie) (voir *supra* au chapitre III).

#### Autres activités en Asie centrale

En dehors du programme d'assistance électorale au Kazakhstan, la Commission a continué de coopérer avec les pays d'Asie centrale dans d'autres domaines. Une partie de ses activités a été financée par l'intermédiaire du programme conjoint avec le ministère des Affaires étrangères de la Finlande, intitulé « Légalité devant la loi : l'accès des groupes vulnérables à la justice ».

### 3. Amérique latine

#### Mexique

*Avis sur le Code électoral du Mexique (CDL-AD(2013)021)*

A la suite de la demande du président de l'Institut électoral fédéral du Mexique (IFE) de février 2012, la Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques ont adopté, lors de la session de juin 2013, un avis sur le Code électoral de ce pays. En raison de l'élection présidentielle de juillet 2012, il a été décidé que l'avis serait diffusé en 2013, une fois la campagne électorale et postélectorale achevée.

La législation examinée comportait un certain nombre d'éléments positifs et avait évolué dans le sens d'élections plus libres et équitables au Mexique. Elle avait notamment renforcé les pouvoirs de l'IFE et de la Cour électorale du Mexique, mis en place des mécanismes de supervision du financement public des partis politiques, reconnu l'importance de la liberté d'expression, réparti équitablement le temps d'antenne entre les partis politiques et renforcé la présence de femmes dans la politique par la fixation de quotas. Plusieurs aspects pouvaient toutefois être améliorés : simplification de la législation trop complexe ; revue de l'interdiction de réélection de députés ; fixation de limites aux dépenses des partis politiques de manière plus claire et concise, en évitant les longues listes et les différentes catégories de type de dépense ; définition claire du champ d'interdiction de la propagande électorale et position des personnes n'étant ni candidates ni membres de partis politiques à cet égard ; révision des dispositions concernant l'interdiction de dénigrer des partis politiques ou des candidats, ce qui pouvait conduire à censurer le discours critique envers les autorités ou visant à modifier la Constitution, alors que cela constituait l'essence même du débat démocratique. Le pluralisme

des médias devait encore être amélioré de même que la participation des minorités aux élections. Pour ce qui était de l'annulation d'une élection, la Commission recommandait de revoir le pourcentage de votes nuls nécessaire pour annuler une élection au Congrès et au Sénat en garantissant la cohérence. L'annulation d'une élection présidentielle devait aussi être possible en cas de violations substantielles le jour du scrutin.

La question de la réduction du pouvoir des partis politiques, dans des systèmes à la proportionnelle ou à la majorité relative, était examinée compte tenu de la spécificité mexicaine concernant l'interdiction de réélection des députés. Lors de la réforme électorale lancée au Parlement mexicain en juin 2013, l'avis de la Commission a été évoqué à l'occasion de l'examen des différentes propositions.

*Congrès international sur la transposition des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme en droit interne, l'accent étant mis en particulier sur les droits électoraux (Mexico, 23-25 octobre 2013)*

Plus de 900 personnes ont pris part à cette conférence, dont des représentants de partis politiques et de la société civile, des étudiants et d'autres acteurs. Le congrès s'est tenu parallèlement à l'étude en cours menée en coopération avec la Commission de Venise sur la transposition des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme en droit interne. Douze groupes de discussion se sont penchés sur des études de cas concrets. Ce congrès a permis de promouvoir le patrimoine constitutionnel européen et d'approfondir le débat entre les différentes traditions démocratiques.

*Réunion de la sous-commission sur l'Amérique latine de la Commission de Venise (Mexico, 24 octobre 2013)*

Cette réunion de la sous-commission sur l'Amérique latine était la première à se tenir en dehors de Venise. La Bolivie, le Costa Rica, la Colombie, l'Uruguay et le

Venezuela ainsi que des représentants de l'Organisation des Etats américains (OEA) y ont participé.

La réunion était consacrée aux différentes possibilités de coopération avec les pays d'Amérique latine non membres de la Commission. Les représentants des cours constitutionnelles et suprêmes présents ont été invités à rejoindre la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle. L'OEA a présenté le nouveau groupe de travail dans le domaine électoral créé en 2010 par les tribunaux électoraux de l'Argentine, du Brésil, du Chili, du Costa Rica, de l'Equateur, du Mexique, du Panama, du Pérou et de la République dominicaine. Elle a proposé de poursuivre en 2014 les échanges de vue réguliers avec la sous-commission sur l'Amérique latine de la Commission de Venise.

Le programme de travail pour 2014 a été examiné. Il a été suggéré de consacrer une nouvelle étude comparative à l'effectivité des traités relatifs aux droits de l'homme. M<sup>me</sup> Rocha Antunes, présidente du Tribunal électoral du Brésil, a proposé d'accueillir une conférence sur ce sujet en mai 2014 à Ouro Preto (Brésil). La réunion suivante de la sous-commission pourrait avoir lieu immédiatement après la conférence.

*Coopération relative à la base de données VOTA*

Voir *supra* au chapitre IV.

Pérou

*Conférence internationale sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle (Arequipa, 30-31 mai 2013)*

Une délégation de la Commission de Venise a participé à la Conférence internationale sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle tenue à Arequipa. Les cours constitutionnelles et/ou les cours suprêmes de l'Argentine, du Brésil, de la Bolivie, du Chili, de la Colombie, de l'Equateur, du Guatemala, du Paraguay, du Pérou, de la

République dominicaine, de l'Uruguay et du Venezuela étaient présentes et les débats ont été très animés et enrichissants. L'étude de la Commission de Venise sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle (CDL-AD(2010)039rev) a été évoquée à l'ouverture de la conférence et les participants s'y sont référés. Les sujets les plus débattus ont été les types de recours au niveau constitutionnel ; les groupes vulnérables et la justice constitutionnelle ; le respect des normes internationales et de la jurisprudence des cours internationales des droits de l'homme, et les effets des décisions des cours constitutionnelles.

#### *Suite donnée à un avis*

La Cour constitutionnelle péruvienne avait demandé, le 7 juin 2011, à la Commission de Venise de rédiger un mémoire *amicus curiae* sur l'affaire Santiago Brysón de la Barra. Cette affaire avait trait aux émeutes survenues dans plusieurs établissements pénitentiaires péruviens en juin 1986 et renvoyait au fait que la Cour interaméricaine des droits de l'homme avait condamné le Pérou pour usage disproportionné de la force létale par l'Etat dans l'affaire *Durand Ugarte c. Pérou*. Le mémoire *amicus*

*curiae* sur les crimes contre l'humanité a été adopté lors de la session d'octobre 2011 (CDL-AD(2011)041).

La Cour constitutionnelle devait en l'espèce trancher notamment la question de savoir si les faits pouvaient être qualifiés de crimes contre l'humanité, ce qui impliquait qu'aucune imprescriptibilité n'était possible en l'affaire. Devant se prononcer sur la qualification des faits en crimes contre l'humanité, elle s'est reportée au mémoire *amicus curiae* préparé par la Commission de Venise en 2011 qui fait état de la pratique européenne en matière de crimes passés contre l'humanité et renvoie à la définition actuelle de ces crimes en droit international.

La Cour constitutionnelle a décidé, le 14 juin 2013, d'accorder partiellement la protection demandée par Santiago Brysón de la Barra et autres, car le juge de droit commun avait à tort qualifié les faits d'El Frontón de crimes contre l'humanité. Elle a toutefois rejeté le reste de la requête et demandé la poursuite de la procédure pénale engagée dans le cadre de l'obligation faite à l'Etat péruvien de s'acquitter de ses obligations en vertu du droit international des droits de l'homme.

**Coopération avec les autres organes et instances du Conseil de l'Europe,  
l'Union européenne et d'autres organisations internationales**



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

## 1. Conseil de l'Europe

### Comité des Ministres

Des représentants du Comité des Ministres ont participé aux quatre sessions plénières de la Commission en 2013. Les ambassadeurs et les représentants permanents ci-après auprès du Conseil de l'Europe ont pris part aux sessions (dans l'ordre de participation) :

- l'ambassadeur Alain Cools, Belgique ;
- l'ambassadeur Charles-Edouard Held, Suisse ;
- l'ambassadeur Claus von Barnekow, Danemark ;
- l'ambassadeur Matthew Johnson, Royaume-Uni ;
- le consul général Evan G. Reade, observateur permanent adjoint des Etats-Unis d'Amérique auprès du Conseil de l'Europe ;
- l'ambassadeur Peter Gunning, Irlande ;
- l'ambassadeur Gea Rennel, Estonie ;
- l'ambassadeur Ferenc Robák, Hongrie ;
- l'ambassadeur Luís Filipe Castro Mendes, Portugal.

Dans le cadre de la présidence arménienne du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et en coopération avec la Cour constitutionnelle arménienne et la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise a organisé la Conférence paneuropéenne sur « Les standards européens de l'Etat de droit et la portée du pouvoir discrétionnaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » (Erevan, Arménie, 3-4 juillet 2013).

Le président et le secrétaire de la Commission informent régulièrement et, à leur demande, les divers groupes de

rapporteurs du Comité des Ministres sur les activités de la Commission.

### Assemblée parlementaire

En 2013, les membres ci-après de l'Assemblée parlementaire ont pris part aux sessions plénières de la Commission de Venise :

- M. Christopher Chope, président, commission des questions juridiques et des droits de l'homme ;
- M. Mevlüt Çavuşoğlu, ancien Président de l'Assemblée parlementaire ;
- M. Andreas Gross, président du Groupe socialiste, président du Conseil des élections démocratiques.

Le Bureau élargi de la Commission et le Comité des présidents de l'APCE se sont réunis le 7 décembre à Venise. Ils ont examiné la situation dans un certain nombre de pays membres, dont la Turquie, et la coopération avec l'Afrique du Nord, notamment avec la Tunisie. Les représentants de l'Assemblée parlementaire se sont dits pleinement satisfaits de la coopération avec la Commission de Venise. Les membres ci-après du Comité des présidents ont participé à la réunion avec le Bureau élargi de la Commission de Venise :

- M. Jean-Claude Mignon, Président de l'Assemblée parlementaire ;
- M. Andreas Gross, président du Groupe socialiste ;
- M<sup>me</sup> Anne Brasseur, présidente de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe ;
- M. Pedro Agramunt, président du Groupe du Parti populaire européen ;

- M. Björn von Sydow, président de la commission des questions politiques et de la démocratie ;
- M. Andres Herkel, président de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi).

En 2013, un certain nombre de textes ont été adoptés à la demande de l'Assemblée parlementaire, dont les avis sur les sujets suivants :

- la législation italienne sur la diffamation ;
- la Constitution de Monaco ;
- le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ;
- la loi sur le référendum de l'Ukraine ;
- les projets d'amendements à la loi organique géorgienne sur les juridictions de droit commun et les dispositions relatives aux prisonniers politiques de la loi d'amnistie de la Géorgie.

La demande d'avis de 2012 sur les amendements de juin 2012 à la loi sur les rassemblements de la Fédération de Russie a été traitée par la Commission en 2013, car les dispositions applicables étaient pendantes devant la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie<sup>10</sup>.

De plus, les rapports sur « la relation entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale des ministres » et sur « la question de l'interdiction de la propagande homosexuelle », au vu des législations récentes dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la Fédération de Russie, la République de Moldova et l'Ukraine, ont été adoptés à la demande de l'APCE. En 2013, la Commission a aussi continué à travailler à une

mise à jour de l'étude sur le contrôle démocratique des services de sécurité adoptée en 2007.

L'Assemblée parlementaire a continué de participer activement au Conseil des élections démocratiques créé en 2002 en tant qu'organe tripartite de la Commission de Venise, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. En 2013, un membre de l'Assemblée parlementaire, M. Andrea Gross, a présidé ce Conseil dont plusieurs activités ont été lancées à l'initiative des représentants de l'Assemblée parlementaire.

Conformément à l'accord de coopération conclu entre la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire, des représentants de la Commission ont participé aux missions d'observation électorale de l'APCE en Albanie, en Arménie, en Bulgarie, en Géorgie et au Monténégro.

Le président, le secrétaire et la secrétaire adjointe de la Commission ont informé régulièrement les diverses commissions de l'Assemblée qui le demandaient des activités de la Commission.

## **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe**

M. Lars O. Molin, président de la commission de suivi du Congrès, a représenté le Congrès aux sessions plénières de la Commission en 2013.

Le Congrès a aussi continué de participer au Conseil des élections démocratiques, créé en 2002 en tant qu'organe tripartite de la Commission de Venise, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

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

La Cour européenne des droits de l'homme a continué, en 2013, de se référer aux travaux de la Commission de Venise dans ses arrêts. Sur les neuf affaires récentes dans

10. Voir le chapitre II – Avis CDL-AD(2013)003 sur la loi fédérale n° 65-FZ du 8 juin 2012 de la Fédération de Russie modifiant la loi fédérale n° 54-FZ du 19 juin 2004 sur les réunions, rassemblements, manifestations, marches et piquets et sur les amendements de juin 2012.

lesquelles les documents de la Commission sont mentionnés, deux concernent la Russie, les autres l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Hongrie, la Lituanie, le Royaume-Uni et l'Ukraine.

Dans l'affaire *Kudrevičius et autres c. Lituanie* (Requête n° 37553/05), la Cour cite la compilation de 2012 des avis de la Commission de Venise concernant la liberté de réunion, et les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise de 2008 sur la liberté de réunion pacifique. La deuxième édition de ces lignes directrices (CDL-AD(2010)020) est mentionnée dans l'affaire *Vona c. Hongrie* (Requête n° 35943/10). L'avis interprétant les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH pour la rédaction de lois relatives à la liberté de réunion (CDL-AD(2005)040) est évoqué dans l'affaire *Vyerentsov c. Ukraine* (Requête n° 20372/11).

La Cour mentionne l'avis sur la loi fédérale relative à la lutte contre les activités extrémistes en Fédération de Russie (CDL-AD(2012)016) dans l'affaire *Kasymakhunov et Saybatalov c. Russie* (Requêtes n°s 26261/05 et 26377/06).

L'avis sur les mécanismes existants pour vérifier la compatibilité avec les droits de l'homme des actions de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et de la Mission d'Etat de droit de l'Union européenne au Kosovo (EULEX) (CDL-AD(2010)051), et l'avis sur les droits de l'homme au Kosovo : établissement éventuel de mécanismes de contrôle (CDL-AD(2004)033) sont évoqués par la Cour dans la décision concernant l'affaire *Azemi c. Serbie* (Requête n° 11209/09).

Les avis de la Commission de Venise sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du haut représentant (CDL-AD(2005)004) et sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine (CDL-AD(2012)014) sont cités dans l'arrêt *Maktouf et Damjanović c. Bosnie-Herzégovine* (Requêtes n°s 2312/08 et 34179/08).

Le Code de bonne conduite en matière électorale de 2002 et son exposé des motifs sont cités dans les affaires *Anchugov et Gladkov c. Russie* (Requêtes n°s 11157/04 et 15162/05) et *Shindler c. Royaume-Uni* (Requête n° 19840/09). Dans l'arrêt concernant cette dernière, d'autres documents de la Commission dans le domaine des élections sont aussi largement mentionnés :

- lignes directrices en matière électorale (CDL-AD(2002)013) ;
- rapports sur l'abolition des restrictions au droit de vote aux élections législatives (CDL-AD(2005)012 et CDL-AD(2005)011) ;
- avis sur la Recommandation 1714 (2005) de l'Assemblée parlementaire relative à l'abolition des restrictions au droit de vote (CDL-AD(2005)031) ;
- rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe (CDL-AD(2006)018) ;
- rapport sur le vote à l'étranger (CDL-AD(2011)022).

## Forum mondial de la démocratie

Un membre de la Commission de Venise a participé à la deuxième édition du Forum mondial de la démocratie qui s'est déroulée du 27 au 29 novembre 2013 au siège du Conseil de l'Europe à Strasbourg et qui a réuni plus de 1 000 participants et intervenants de plus de 100 pays.

## 2. Union européenne

La coopération entre la Commission de Venise et l'Union européenne s'est considérablement intensifiée en 2013, en particulier avec le Parlement européen et le commissaire européen à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage. La Commission de Venise a entretenu des contacts réguliers et fréquents à haut niveau et au niveau exécutif avec l'Union européenne, en particulier au sujet des questions constitutionnelles en Bosnie-Herzégovine,

en République de Moldova, en Roumanie, en Turquie et en Ukraine, ainsi que dans les pays arabes.

Les commissaires de l'UE aux droits de l'homme, à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage ainsi que les représentants spéciaux en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo ont demandé l'avis de la Commission de Venise sur des questions relevant de leurs mandats respectifs.

Le président a donné des informations sur les principales activités de la Commission de Venise et a eu des échanges de vues avec des représentants nationaux au groupe de l'UE pour la coopération avec le Conseil de l'Europe et l'OSCE (COSCE) les 17 mai et 13 décembre 2013 à Bruxelles (Belgique).

## Parlement européen

Dans sa Résolution du 12 décembre 2012 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2010-2011), le Parlement européen « demande une coopération plus étroite entre les institutions de l'Union et d'autres organisations internationales, notamment le Conseil de l'Europe et sa Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) afin d'utiliser leur savoir-faire pour faire respecter les principes de démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit ».

En 2013, le président de la Commission de Venise et d'autres représentants ont participé aux réunions et aux consultations organisées par le Parlement européen sur la Hongrie, la République de Moldova, la Turquie, l'Ukraine et les pays arabes.

Le 24 janvier 2013 à Bruxelles, la secrétaire adjointe de la Commission de Venise a animé l'échange de vue intitulé « Etre femme en politique : expériences croisées de femmes parlementaires marocaines, algériennes, tunisiennes et libyennes », lors de la réunion commune de la commission des questions politiques, de la sécurité et des droits de l'homme, et de la commission des droits de

la femme dans les pays Euromed de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne.

Le président de la Commission de Venise a parlé du processus constitutionnel turc lors des 71<sup>e</sup> et 72<sup>e</sup> réunions de la Commission parlementaire mixte Turquie-UE les 14 et 15 février 2013 à Ankara (Turquie), et le 27 juin 2013 à Bruxelles (Belgique). Il s'est aussi entretenu avec des parlementaires (rapporteur sur la Turquie, président du groupe de suivi de la situation dans les pays du sud de la Méditerranée, autres parlementaires) au sujet du processus constitutionnel turc et de l'évolution à Chypre, ainsi que de la situation en Tunisie et en Libye (12-13 mars 2013, Strasbourg).

A noter également des réunions à la Commission européenne et une intervention du président de la Commission de Venise lors d'une audition du Parlement européen sur la Hongrie les 16 et 17 mai 2013 à Bruxelles.

Le président de la Commission des affaires étrangères du Parlement européen a rencontré des représentants de la Commission de Venise, le 22 mai 2013 à Strasbourg, pour discuter de la situation juridique en République de Moldova et en Ukraine.

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

Des consultations techniques avec la Commission européenne ont porté sur l'évolution dans les Balkans, en République de Moldova, en Turquie et en Ukraine, ainsi qu'en Asie centrale et en Afrique du Nord. L'Union européenne a souvent invité les pays à suivre les recommandations de la Commission de Venise.

La Commission de Venise a coopéré avec la Commission européenne dans le cadre du Dialogue structuré sur la justice entre l'UE et la Bosnie-Herzégovine (voir *supra* au chapitre III.1, sous la rubrique « Bosnie-Herzégovine »). La Commission européenne s'est félicitée de l'avis sur le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine

(CDL-AD(2013)015), y voyant une contribution importante au Dialogue structuré sur la justice entre l'UE et la Bosnie-Herzégovine dont le but est de veiller à ce que les lois sur le système judiciaire de ce pays soient conformes aux normes européennes. A ce sujet, la Commission européenne a adopté une série de recommandations techniques, dont celles formulées par la Commission de Venise dans son avis.

Tout au long de 2013, la secrétaire adjointe de la Commission a participé aux négociations facilitées par l'UE et a fait office de conseiller juridique du commissaire de l'UE à l'élargissement et à la politique de voisinage concernant l'exécution par la Bosnie-Herzégovine de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Sejdić et Finci*.

A la fin de 2013, le représentant spécial de l'UE au Kosovo a demandé à la Commission de Venise un avis sur le projet de loi relative à la liberté de religion ; cet avis doit être adopté en 2014.

La Commission a eu des échanges de vue réguliers avec des représentants de l'Union européenne au sujet des réformes législatives présentant un intérêt au regard de l'accord d'association entre l'Ukraine et l'UE. La réforme électorale a été lancée pour donner suite aux conclusions de la réunion du Conseil de l'Union européenne sur l'Ukraine de décembre 2012 selon lesquelles la signature de l'accord d'association avec l'Ukraine, à la fin de 2013, dépendrait de trois grandes réformes : la réforme électorale, la réforme du système judiciaire et l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les hauts responsables politiques en prison. La Commission de Venise a participé à l'analyse de la législation applicable en Ukraine et, à la demande de l'APCE, a aussi rédigé un rapport sur « la relation entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale des ministres ».

La Commission de Venise a participé au 4<sup>e</sup> Colloque annuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE

intitulé « Promouvoir la prééminence du droit dans l'Union européenne », le 7 juin 2013 à Vienne (Autriche).

La Commission de Venise a participé, les 21 et 22 octobre 2013, à la 8<sup>e</sup> réunion JAI-NET Balkans occidentaux à Budva (Monténégro). La délégation a présenté les travaux de la Commission dans le domaine de la justice et les normes retenues dans ses avis sur les Balkans occidentaux et la Turquie.

Le président de la Commission de Venise a participé aux Assises de la Justice : « Quel rôle pour la justice dans l'Union européenne ? » le 21 novembre 2013 à Bruxelles et au groupe « Vers un nouveau mécanisme de sauvegarde de l'Etat de droit ».

En 2013, des échanges de vue réguliers ont eu lieu avec des représentants du Service Europe et Asie centrale (EEAS) de la Commission européenne. La Commission de Venise a aussi coopéré étroitement avec les délégations de l'UE dans des pays comme le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Libye, le Maroc et la Tunisie dans le cadre de la mise en œuvre de projets conjoints du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

Des représentants de l'Union européenne (Parlement européen, Service juridique et DG Elargissement de la Commission, Service européen pour l'action extérieure et président de la commission de la citoyenneté, de la gouvernance, des affaires institutionnelles et extérieures du Comité des régions) ont participé aux sessions plénières de la Commission de Venise en 2013.

## Projets conjoints Union européenne-Conseil de l'Europe

### Partenariat oriental<sup>11</sup>

Dans le cadre du programme de la Facilité du Partenariat oriental du Conseil de l'Europe, qui vise à soutenir

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

les réformes dans les six pays partenaires (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, République de Moldova et Ukraine), la Commission de Venise a continué en 2013 de s'attacher à l'un des objectifs spécifiques du programme, à savoir faciliter la coopération relative à l'administration des élections, et notamment prendre des mesures concrètes pour intégrer les normes électorales du Conseil de l'Europe dans la législation et la pratique des six pays bénéficiaires. Le programme recouvre les domaines essentiels visés par la plate-forme n° 1 du Partenariat oriental « Démocratie, bonne gouvernance et stabilité ». Il est financé par la Commission européenne.

Les activités ci-après ont été menées (voir *supra* au chapitre IV) :

- la Commission de Venise a coorganisé avec la Commission électorale centrale géorgienne, les 17 et 18 avril 2013 à Tbilissi (Géorgie), un séminaire sur « L'utilisation des ressources administratives pendant les campagnes électorales » ;
- la Commission a organisé, les 25 et 26 novembre 2013 à Strasbourg, un séminaire sur l'observation d'élections.

#### Séminaire sur l'observation d'élections

La Commission de Venise a participé à un séminaire organisé par le projet Observation des élections et soutien à la démocratie (EODS) sur l'observation d'élections (Bruxelles, Belgique, 25-26 mars 2013). Ce séminaire visait à examiner les difficultés auxquelles se heurtent et se heurteront les missions d'observation électorale, à s'interroger sur la manière de renforcer les connaissances et les compétences des membres de ces missions et à réfléchir à la mise au point d'une méthodologie pour les missions.

De plus, trois projets conjoints ont été signés en 2013 :

- soutien aux autorités jordaniennes pour l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système judiciaire jordanien ;

- favoriser la justice constitutionnelle, l'accès à la justice et la réforme électorale dans les pays d'Asie centrale ;
- soutien aux autorités kirghizes pour l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système de justice constitutionnelle.

Pour un complément d'information sur ces projets conjoints, voir *supra* au chapitre V.

### 3. OSCE

#### Réunion sur la mise en œuvre des engagements concernant la dimension humaine

La Commission de Venise a participé, les 26 et 27 septembre 2013 à Varsovie (Pologne), aux réunions sur la liberté de réunion, la liberté d'association et la liberté de religion, organisées dans le cadre de la réunion de l'OSCE sur la mise en œuvre des engagements concernant la dimension humaine.

#### OSCE/BIDDH

##### Droits et libertés fondamentaux

La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont poursuivi en 2013 la coopération fructueuse mise en place au fil des années en relation avec l'élaboration de lignes directrices conjointes dans des domaines d'intérêt commun : les lignes directrices conjointes de 2004 visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses et les lignes directrices de 2007 sur la liberté de réunion pacifique, révisées en 2010, sont en cours d'actualisation pour tenir compte des derniers développements dans ces domaines. Les experts de la Commission de Venise ont participé activement aux groupes de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion et la liberté de réunion, et aux tables rondes thématiques organisées dans ce cadre, ainsi qu'à l'élaboration d'un rapport sur les bonnes pratiques en matière de liberté de religion qui fait suite à un

questionnaire. Ces lignes directrices conjointes, connues et respectées, servent de base aux normes applicables et sont de plus en plus citées par la Cour européenne des droits de l'homme (pour les lignes directrices sur la liberté de religion, voir l'affaire *Sinan Işik c. Turquie* du 2 février 2010 ; pour celles sur la liberté de réunion, voir l'affaire *Vyerentsov c. Ukraine* du 11 avril 2013).

Des mesures ont aussi été prises en 2013 en vue de l'élaboration de lignes directrices conjointes sur la liberté d'association.

La Commission de Venise et le groupe consultatif du BIDDH ont aussi rédigé et présenté conjointement des observations sur les récentes orientations de l'UE relatives à la promotion et à la protection de la liberté de religion.

Dans le cadre de la coopération avec les pays d'Asie centrale et du sud de la Méditerranée, la Commission de Venise a continué de coordonner ses actions avec l'OSCE/BIDDH ainsi qu'avec les Bureaux de l'OSCE à Bichkek (Kirghizistan) et à Astana (Kazakhstan). En novembre 2013, les deux institutions ont élaboré un avis intérimaire conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi sur les organisations non commerciales et les autres actes législatifs de la République kirghize (CDL-AD(2013)030).

Les deux institutions ont aussi collaboré sur un certain nombre de questions concernant les pays ayant participé au Printemps arabe. Elles ont élaboré un avis conjoint sur la loi n° 2008-37 du 16 juin 2008 relative au Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la République de Tunisie (CDL-AD(2013)019).

Le 3<sup>e</sup> Atelier interculturel sur la démocratie intitulé « Les partis politiques – Un facteur clé dans le développement politique des sociétés démocratiques » a été une autre activité importante coorganisée par les deux organisations et le ministère des Affaires étrangères roumain. Il a réuni des représentants des parlements nationaux et des

universitaires d'Algérie, d'Égypte, de Jordanie, d'Irak, du Liban, de Libye, du Maroc, de Palestine, de Tunisie et du Yémen, qui ont échangé leurs expériences sur les normes internationales, et sur la législation et la pratique nationales dans le domaine des partis politiques.

#### Elections, référendums et partis politiques

En 2013, la Commission de Venise a continué de coopérer étroitement avec l'OSCE/BIDDH dans le domaine des élections et des partis politiques. Des avis sur la législation électorale de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et de l'Ukraine, ainsi que sur la législation relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales en République de Moldova ont été rédigés conjointement. L'OSCE/BIDDH assiste régulièrement aux réunions du Conseil des élections démocratiques.

La Commission de Venise a pris part au séminaire des spécialistes de partis politiques organisé par l'OSCE/BIDDH les 10 et 11 juillet 2013 à Varsovie (Pologne). Les participants ont discuté des dernières évolutions dans les Etats membres de l'OSCE/BIDDH dans le domaine de la réglementation des partis politiques. Cette activité s'inscrivait dans le cadre des échanges de vue réguliers du groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur les partis politiques.

En 2013, des représentants de l'Unité de soutien législatif, Service des élections et de la démocratisation, de l'OSCE/BIDDH ont pris part aux sessions plénières de la Commission de Venise.

## 4. Organisation des Nations Unies

Dans le cadre de l'exécution de ses programmes de coopération dans les pays du sud de la Méditerranée et de l'Asie centrale, la Commission de Venise a participé, en 2013, au dialogue fructueux avec le PNUD et des pays comme le Kirghizistan, et a mené un certain nombre d'activités conjointes comme l'assistance offerte

à la Chambre constitutionnelle du Kirghizistan et les échanges de vues sur des questions relatives à la protection des droits de l'homme. Elle a aussi coopéré avec les bureaux extérieurs du PNUD au Kazakhstan pour ce qui est des réformes en cours dans le domaine de la justice.

Des représentants de la Commission et du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) ont discuté le 22 novembre 2013 au Conseil de l'Europe à Strasbourg des modalités possibles d'amélioration des synergies entre les deux organes.

## 5. Autres organes internationaux

### Association internationale de droit constitutionnel (AIDC)

Le président de l'Association internationale de droit constitutionnel et un autre membre ont pris part aux sessions plénières de la Commission en 2013.

### Justice constitutionnelle et justice ordinaire

La Commission de Venise coopère avec un certain nombre de groupes régionaux et linguistiques réunissant des cours constitutionnelles et des organes équivalents au niveau bilatéral et dans le cadre de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.

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

L'agent de liaison de la Cour constitutionnelle turque a annoncé, au nom de l'Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes de l'Asie, à la 12<sup>e</sup> réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle (Venise, Italie, 8-9 octobre 2013), que la Commission de Venise serait invitée au 2<sup>e</sup> Congrès de l'AACC qui se tiendra du 28 au 30 avril 2014 à Istanbul (Turquie).

### Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)<sup>12</sup>

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

La Commission de Venise a participé, les 7 et 8 novembre 2013 à Paris (France), au 8<sup>e</sup> Séminaire réunissant les correspondants nationaux de l'ACCPUF. Elle y a présenté le fonctionnement de la base de données CODICES et formé les correspondants à l'élaboration de contributions à la base de données.

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

Sur la base de l'accord de coopération avec la Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie, signé en octobre 2003 à Erevan, la Commission de Venise a coorganisé, avec la Cour constitutionnelle arménienne et la Cour européenne des droits de l'homme, une conférence intitulée « Les standards européens de l'Etat de droit et la portée du pouvoir discrétionnaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » (Erevan, Arménie, 3-4 juillet 2013). Pour les résultats de cette conférence, voir *supra* la rubrique « Arménie » au chapitre III.

### Conférence des cours constitutionnelles des pays de langue portugaise (CJCLP)

Sur la base de l'accord de coopération signé en 2012, la Cour constitutionnelle angolaise a représenté la Conférence des cours constitutionnelles des pays de langue portugaise à la 12<sup>e</sup> réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle (Venise, Italie,

12. Voir la page du site internet de la Commission de Venise relative à la coopération : [www.venice.coe.int/ACCPUF/](http://www.venice.coe.int/ACCPUF/).

8-9 octobre 2013). La Commission de Venise sera invitée à l'Assemblée générale de la CJCLP en juin 2014.

#### Conférence des cours et conseils constitutionnels africains (CJCA)

La Commission de Venise a participé du 9 au 12 mai 2013 au 2<sup>e</sup> Congrès de la Conférence des cours et conseils constitutionnels africains à Cotonou (Bénin). Un accord de coopération prévoyant des contributions à la base de données CODICES et l'accès au groupe de discussion du Forum de Venise a été signé à cette occasion.

Une délégation de la Conférence des cours et conseils constitutionnels africains, composée de son secrétaire général (Conseil constitutionnel du Sénégal) et du secrétaire général adjoint (Conseil constitutionnel d'Algérie), a donné aux participants à la 12<sup>e</sup> réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle (Venise, 8-9 octobre 2013) des informations sur les travaux de la CJCA.

#### Conférence des cours constitutionnelles européennes (CECC)<sup>13</sup>

L'agent de liaison de la Cour constitutionnelle autrichienne a informé les participants des travaux préparatoires du XVI<sup>e</sup> Congrès au nom de la Conférence des cours constitutionnelles européennes.

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

13. Voir la page du site internet de la Commission de Venise relative à la coopération : [www.venice.coe.int/CECC/](http://www.venice.coe.int/CECC/).

En 2013, le Secrétariat a préparé le document de travail sur le thème du XVI<sup>e</sup> Congrès de la Conférence des cours constitutionnelles européennes (Vienne, Autriche, mai 2014), à savoir « La coopération des cours constitutionnelles en Europe – Situation actuelle et perspectives », comprenant trois thématiques : 1. les cours constitutionnelles entre droit constitutionnel et droit européen ; 2. les interactions entre les cours constitutionnelles ; 3. les interactions entre les cours européennes. Ce thème correspond parfaitement à l'objet du Conseil mixte, qui est de promouvoir la coopération entre les cours.

#### Organisation internationale de la Francophonie (OIF)

La coopération entre la Commission de Venise et l'OIF repose sur la Déclaration commune sur le renforcement de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'OIF, signée en mai 2008, et sur des protocoles d'accord renouvelés régulièrement pour le financement de la traduction en langue française du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*. Ce soutien financier permet à la Commission de Venise de faire traduire vers le français les contributions reçues en anglais provenant des pays faisant partie de la francophonie.

#### Forum des juges en chef de l'Afrique australe (SACJF)

L'accord de coopération signé en 2007 à Maseru (Lesotho) est à la base de la coopération avec le Forum des juges en chef de l'Afrique australe.

La Commission de Venise a participé à la Conférence annuelle du Forum des juges en chef de l'Afrique australe intitulée « La quête d'un système judiciaire efficace, clé du développement démocratique et économique » les 2 et 3 août 2013 à Livingstone (Zambie). Sa délégation a invité les membres du SACJF à contribuer à la base de données CODICES et à adhérer à la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.

Le président par intérim de la Cour suprême de Zambie a participé, au nom du Forum des juges en chef de l'Afrique australe, à la 12<sup>e</sup> réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle (Venise, Italie, 8-9 octobre 2013) au cours de laquelle elle s'est félicitée de la coopération avec la Commission de Venise et la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.

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

La coopération avec l'UACCC repose sur un accord de coopération signé en juin 2008. La présidence marocaine, représentée par les agents de liaison du Conseil constitutionnel marocain, et le secrétaire général égyptien ont participé à la 12<sup>e</sup> réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle (Venise, Italie, 8-9 octobre 2013). Ils se sont félicités de l'état d'avancement de la coopération avec la Commission de Venise.

### Elections, référendums et partis politiques

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

La Commission de Venise a pris part, du 12 au 14 septembre 2013, à la 22<sup>e</sup> Conférence annuelle de l'Association des administrateurs européens d'élections (ACEEEO) consacrée au « Rôle des technologies de l'information et de la communication et des médias sociaux dans les élections ». Son représentant a participé à la discussion sur « Le patrimoine électoral européen et les médias sociaux dans les élections ».

#### Union interaméricaine des organisations électorales (UIOE)

Une réunion a été organisée en novembre 2013 avec l'UIOE sur la communication, aux membres latino-américains de l'organisation, d'informations sur la nouvelle base de données électorales, VOTA.

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

La Commission a coopéré activement avec l'IFES en Tunisie (voir *supra* aux chapitres IV et V).

#### Organisation internationale de normalisation (ISO)

La Commission de Venise a été admise, le 18 mars 2013, comme organisation de liaison de catégorie A au groupe de travail responsable de l'ISO 17582, c'est-à-dire le projet de norme de management de la qualité destiné aux organismes électoraux. Les organisations de liaison de catégorie A sont des organisations qui apportent une contribution effective aux travaux d'un comité ou d'un sous-comité de l'ISO. La Commission a participé au comité technique chargé de l'élaboration de cette norme. Comme le projet de norme n'a pas obtenu la majorité des deux tiers des voix nécessaire à son adoption, il a été proposé d'en faire une spécification technique ou une spécification publiquement disponible. La décision sera prise en 2014.

#### Organisation des Etats américains (OEA)

Sur la base du Protocole d'accord entre le Secrétariat général du Conseil de l'Europe et le Secrétariat général de l'Organisation des Etats américains (OEA) signé le 19 septembre 2011 à New York, la Commission de Venise a des échanges de vue réguliers avec l'OEA. Des représentants de cette organisation ont été invités à prendre part à la réunion de la sous-commission sur l'Amérique latine de la Commission de Venise en octobre 2013 à Mexico City (Mexique). La Commission et les services correspondants de l'OEA envisagent d'organiser des échanges réguliers d'informations (dans un premier temps dans le domaine électoral) entre experts européens et experts latino-américains en 2014. Les représentants de l'OEA ont participé à la Conférence internationale sur la transposition des traités relatifs aux droits de l'homme en droit interne, coorganisée par la Commission de Venise.

**Annexes**



## La Commission de Venise : une présentation

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise, est un organe consultatif du Conseil de l'Europe en matière de droit constitutionnel, de fonctionnement des institutions démocratiques et de droits fondamentaux, de droit électoral et de justice constitutionnelle. Elle est composée d'experts indépendants. Créée en 1990 par un accord partiel entre 18 Etats membres du Conseil de l'Europe, elle joue depuis un rôle déterminant dans l'adoption et la mise en œuvre de constitutions fidèles au patrimoine constitutionnel européen<sup>1</sup>. La Commission tient quatre sessions plénières par an, à Venise, et travaille principalement dans trois domaines : l'assistance constitutionnelle, la justice constitutionnelle et les questions électorales et référendaires. En 2002, après que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe l'eurent rejointe, la Commission est devenue un accord élargi permettant à des Etats non européens d'en devenir membres à part entière. En 2013, elle comptait 59 membres à part entière et 13 autres entités officiellement associées à son travail. La Commission est financée par ses Etats membres de manière proportionnelle, selon les critères utilisés par le Conseil de l'Europe dans son ensemble. Ce système garantit l'indépendance de la Commission vis-à-vis des Etats qui sollicitent son aide.

---

1. Sur le concept du patrimoine constitutionnel européen, voir notamment «Le patrimoine constitutionnel européen», actes du séminaire UniDem organisé conjointement par la Commission de Venise et le Centre d'études et de recherches comparatives constitutionnelles et politiques (CERCOP), Montpellier, 22 et 23 novembre 1996, «Science et technique de la démocratie», n° 18.

### 1. Assistance constitutionnelle

Le premier rôle de la Commission est d'offrir une assistance constitutionnelle aux Etats, avant tout – mais non exclusivement – à ceux qui participent à ses travaux<sup>2</sup>. Cette assistance prend la forme d'avis, élaborés par la Commission à la demande non seulement des Etats, mais aussi des organes du Conseil de l'Europe, en l'occurrence l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et le Secrétaire Général, ainsi que d'autres organisations ou entités internationales participant à ses activités. Les avis portent sur des projets de constitutions, d'amendements constitutionnels ou d'autres textes législatifs dans le domaine du droit constitutionnel. La Commission a donc apporté une contribution souvent décisive au développement du droit constitutionnel, principalement, bien que non uniquement, dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale.

Le but du travail d'assistance de la Commission de Venise est de fournir une analyse complète, précise, détaillée et objective de la compatibilité avec les normes européennes et internationales, mais aussi de la faisabilité et de la viabilité des solutions envisagées par l'Etat concerné. Les recommandations et suggestions de la Commission reposent largement sur l'expérience européenne commune en la matière.

En ce qui concerne les méthodes de travail, les avis de la Commission sont préparés par un groupe de travail

---

2. Selon les termes de l'article 3, paragraphe 3, du Statut de la Commission, tout Etat non membre de l'accord élargi peut bénéficier de l'activité de la Commission en en faisant la demande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

composé de membres de la Commission, parfois avec le concours d'experts extérieurs. Il est d'usage que le groupe de travail se rende dans le pays concerné afin d'y rencontrer les autorités nationales, d'autres organes compétents et la société civile. Les avis comprennent une évaluation de la conformité du texte juridique du pays (de préférence à l'état de projet) avec les normes juridiques et démocratiques européennes et internationales, et des propositions d'amélioration fondées sur l'expérience particulière acquise par les membres de la Commission dans des situations analogues. Les projets d'avis sont examinés et adoptés par la Commission en session plénière, habituellement en présence de représentants du pays concerné. Une fois adoptés, les avis sont transmis à l'Etat ou à l'organisme qui les a demandés et deviennent publics.

Pour conseiller les Etats, la Commission privilégie le dialogue avec les autorités et d'autres parties prenantes, y compris la société civile : elle n'essaie pas d'imposer des solutions ni des modèles abstraits, mais cherche plutôt à comprendre les buts visés par le texte juridique en question, le contexte politique et juridique, et les problèmes qui se posent ; elle analyse ensuite d'une part la compatibilité du texte avec les normes applicables, et d'autre part sa viabilité et ses perspectives de bonne application. Ce faisant, elle tient compte des particularités et des besoins spécifiques du pays en question.

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

La Commission a également joué et continue de jouer un rôle important dans l'interprétation et le développement du droit constitutionnel des pays qui ont connu,

connaissent ou risquent de connaître des conflits ethniques ou politiques. Ce rôle consiste à fournir une assistance technique portant sur la dimension juridique de la recherche d'un accord politique. La Commission a agi ainsi notamment à la demande de l'Union européenne.

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

Bien que la plupart de ses travaux portent sur des pays spécifiques, la Commission de Venise réalise, dirige et commande également des études et rapports sur des sujets d'intérêt général. Pour ne citer que quelques exemples montrant la diversité, la complexité et l'importance des thèmes traités, la Commission a élaboré des rapports sur une éventuelle convention en matière de droits des minorités, sur la question des « minorités apparentées », sur l'indépendance du système judiciaire, sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, sur le statut des détenus de Guantanamo, sur les mesures antiterroristes et les droits de l'homme, sur le contrôle démocratique des services de sécurité et des forces armées, et sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion. Elle a adopté les codes de bonne conduite en matière électorale, en matière référendaire et en matière de partis politiques.

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

## **3. Justice constitutionnelle, justice ordinaire et le médiateur**

Après avoir aidé les Etats à adopter des constitutions démocratiques, la Commission poursuit son action en faveur de l'Etat de droit en se concentrant

sur l'application de ces textes. C'est pourquoi la justice constitutionnelle représente aussi l'un des principaux domaines d'activité de la Commission, qui a développé une coopération étroite avec les principales parties prenantes dans ce domaine, c'est-à-dire les cours constitutionnelles et autres juridictions à compétence équivalente (conseils constitutionnels, cours suprêmes). Dès 1991, la Commission a créé le Centre de justice constitutionnelle, dont la principale mission est de collecter et de diffuser des documents relatifs à la jurisprudence constitutionnelle. Les activités de la Commission en ce domaine sont supervisées par le Conseil mixte de justice constitutionnelle. Celui-ci se compose de membres de la Commission et d'agents de liaison désignés par les juridictions participantes (dont des pays non européens), par la Cour européenne des droits de l'homme, par la Cour de justice des Communautés européennes et par la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

Depuis 1996, la Commission a noué une coopération avec plusieurs regroupements régionaux ou linguistiques de cours constitutionnelles, dont notamment la Conférence des cours constitutionnelles européennes, l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, le Forum des juges en chef de l'Afrique australe, la Conférence des cours constitutionnelles des nouvelles démocraties, l'Association des cours constitutionnelles et des institutions équivalentes asiatiques, l'Union des cours et des conseils constitutionnels arabes, la Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle, la Conférence des cours constitutionnelles des pays de langue portugaise et la Conférence des juridictions constitutionnelles africaines.

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

Cette conférence a décidé d'établir une association, avec l'assistance de la Commission de Venise, ouverte à toutes les cours participantes, dans le but de promouvoir la coopération non seulement au sein des groupes, mais également entre eux, à l'échelle mondiale. En coopération avec la Cour suprême fédérale du Brésil, la Commission de Venise a organisé un deuxième Congrès de la Conférence mondiale (16-18 janvier 2011, Rio de Janeiro). Pendant ce congrès, il a été discuté d'un statut de la Conférence mondiale. Le statut a été adopté par le Bureau, comprenant les groupes régionaux ou linguistiques, le 23 mai 2011 à Bucarest, et est entré en vigueur le 24 septembre 2011. A la fin de 2013, plus de 80 cours constitutionnelles et organes équivalents avaient rejoint la Conférence mondiale en tant que membres à part entière. La Commission de Venise agit en tant que secrétariat de la Conférence mondiale.

Les activités de la Commission en matière de justice constitutionnelle comprennent aussi, depuis 1993, la publication du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*, où sont résumées en anglais et en français les plus importantes décisions sur une période de quatre mois. Le bulletin a aussi un équivalent électronique, la base de données CODICES, qui contient en sus plus de 7 000 textes intégraux de décisions rendues par plus de 95 juridictions participantes, ainsi que des constitutions et la description de nombreuses juridictions et des textes qui les régissent<sup>3</sup>. Ces publications se sont révélées décisives pour l'enrichissement mutuel des jurisprudences constitutionnelles.

A la demande d'une cour constitutionnelle ou de la Cour européenne de droits de l'homme, la Commission peut également délivrer des avis *amicus curiae*, non pas sur la constitutionnalité du texte concerné, mais sur des

3. CODICES est disponible sur CD-ROM et en ligne (<http://www.CODICES.coe.int>).

questions de droit constitutionnel comparé et de droit international.

Le dernier volet d'activité de la Commission en matière de justice constitutionnelle est le soutien qu'elle apporte aux cours constitutionnelles et aux juridictions équivalentes lorsque celles-ci subissent des pressions de la part d'autres instances de l'Etat. La Commission a même réussi, à plusieurs reprises, à contribuer au maintien de juridictions menacées de dissolution. En facilitant l'usage de la jurisprudence étrangère, le cas échéant, le bulletin et CODICES concourent aussi au renforcement du pouvoir judiciaire.

Enfin, la Commission organise des séminaires et conférences en coopération avec les cours constitutionnelles et les juridictions équivalentes, et met à leur disposition, sur internet, un forum qui leur est réservé, le « Forum de Venise », au sein duquel elles peuvent échanger rapidement des informations sur les affaires pendantes.

La justice ordinaire est devenue un sujet d'importance croissante pour la Commission. De plus en plus souvent, la Commission est saisie pour donner un avis sur des aspects constitutionnels de la législation relative aux tribunaux. Elle coopère fréquemment dans ce domaine avec d'autres services du Conseil de l'Europe, afin de compléter par d'autres aspects le point de vue du droit constitutionnel. Le rapport de la Commission sur l'indépendance du système judiciaire (partie I – Indépendance des juges (CDL-AD(2010)004) et partie II – Ministère public (CDL-AD(2010)040)) constitue un texte de référence qu'elle utilise dans ses avis sur des pays spécifiques.

La Commission coopère aussi avec les médiateurs, à travers des avis sur la législation régissant leur travail et en leur proposant des avis dits *amicus ombud* sur tout autre sujet. A l'instar des avis *amicus curiae*, ces documents exposent des éléments de droit comparé et de droit international, mais ils ne se prononcent pas sur l'éventuelle

inconstitutionnalité d'un texte, décision réservée à la cour constitutionnelle. Afin de faire progresser la protection des droits de l'homme dans les pays membres, la Commission encourage les relations entre médiateurs et cours constitutionnelles.

#### 4. Elections et référendums

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

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

En 2002, le Conseil des élections démocratiques a été créé, à la demande de l'Assemblée parlementaire. Il s'agit d'un organe subordonné à la Commission de Venise, composé de membres de la Commission, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Le Conseil des élections démocratiques comprend également un observateur de l'OSCE/BIDDH. Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont fortement contribué à la définition de normes européennes en matière électorale par l'adoption de nombreux documents à caractère général, dont les plus importants sont le Code de bonne conduite en matière électorale (2002), document de référence du Conseil de l'Europe dans ce domaine, le Code de bonne conduite en matière référendaire (2007)<sup>4</sup>, les

4. Ces deux textes ont été approuvés par l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, et le Comité des Ministres en a encouragé l'application dans une déclaration solennelle.

lignes directrices sur le statut international des observateurs d'élections (2009) et, dans le domaine des partis, le Code de bonne conduite en matière de partis politiques (2008). Les autres documents de nature générale portent par exemple sur le droit électoral et les minorités nationales, les restrictions au droit de vote ou l'annulation des résultats des élections, de même que sur l'interdiction, la dissolution et le financement des partis politiques. La Commission a adopté plus de 50 études ou lignes directrices de caractère général en matière d'élections, de référendums et de partis politiques.

La Commission a rédigé plus de 100 avis sur le droit et la pratique nationaux des Etats concernant les élections, les référendums et les partis politiques, qui ont eu un impact important sur la législation électorale des Etats intéressés. Parmi les pays qui coopèrent régulièrement avec la Commission dans le domaine électoral, on peut citer l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Moldova, la Serbie et l'Ukraine.

Le Conseil des élections démocratiques a développé une coopération régulière avec les administrations électorales d'Europe et d'autres continents. Il organise chaque année une Conférence européenne des administrations électorales ; il est en outre en relation étroite avec les autres organisations ou entités internationales actives dans le domaine des élections, telles que l'ACEEEO (Association des administrateurs d'élections européens), l'IFES (Fondation internationale pour les systèmes électoraux) et surtout l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). C'est ainsi que, en principe, les avis en matière électorale sont rédigés conjointement par la Commission et l'OSCE/BIDDH, avec lequel la Commission entretient une coopération exemplaire.

La Commission organise aussi des séminaires sur des thèmes tels que le patrimoine électoral européen, les conditions préalables à un scrutin démocratique ou la supervision du processus électoral, ainsi que des ateliers

de formation à l'intention des parties prenantes au processus électoral.

Le Conseil des élections démocratiques a créé la base de données VOTA<sup>5</sup>, qui réunit entre autres les législations électorales des Etats membres. Cette base est dorénavant gérée conjointement par la Commission de Venise et le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération du Mexique (*Tribunal electoral del poder judicial de la Federación*, TEPJF).

## 5. Politique de voisinage

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

En Asie centrale, la Commission de Venise a développé plusieurs projets bilatéraux et régionaux importants dans des domaines aussi importants que l'assistance constitutionnelle, la justice constitutionnelle, la réforme des systèmes judiciaire et électoral, et les pratiques qui en découlent. Les autorités nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan et du Tadjikistan se sont engagées dans un dialogue constructif avec la Commission, et le nombre d'actions concrètes a augmenté constamment au cours des dix dernières années.

La Commission coopère activement avec les pays du sud de la Méditerranée. Elle avait établi des contacts avec les pays arabes avant même le réveil arabe, et cette

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

clairvoyance s'est avérée très utile. Après le printemps arabe, la Commission a établi une très bonne coopération avec le Maroc et la Tunisie. Les projets qu'elle a menés avec succès dans ces pays ont permis d'établir et de développer un dialogue avec d'autres pays de la région comme l'Égypte, la Jordanie et la Libye. À cet égard, 2013 a été une année cruciale, car elle a fourni la base pour explorer de nouvelles possibilités d'assistance de la Commission de Venise à l'égard des pays du Maghreb et du Moyen-Orient.

Les pays d'Amérique latine ont toujours été intéressés par le partage d'expériences et de meilleures pratiques

avec l'Europe dans des domaines tels que la transition démocratique, l'élaboration d'une constitution, la justice constitutionnelle et la législation et la pratique électorales. La Commission de Venise est devenue capitale pour faciliter ce dialogue. Au cours des dernières années, la Commission et ses partenaires au Brésil, au Chili, au Mexique et au Pérou ont préparé et réalisé avec succès des activités et des projets dans les domaines susmentionnés. Avec le soutien de l'Union européenne, en 2011-2012 la Commission a également mené à bien un projet qui portait sur la mise en œuvre de la nouvelle constitution en Bolivie.

## Liste des pays membres en 2013

### Membres

Albanie (14.10.1996)  
 Algérie (1.12.2007)  
 Allemagne (3.07.1990)  
 Andorre (1.02.2000)  
 Arménie (27.03.2001)  
 Autriche (10.05.1990)  
 Azerbaïdjan (1.03.2001)  
 Belgique (10.05.1990)  
 Bosnie-Herzégovine (24.04.2002)  
 Brésil (1.04.2009)  
 Bulgarie (29.05.1992)  
 Chili (1.10.2005)  
 Chypre (10.05.1990)  
 Croatie (1.01.1997)  
 Danemark (10.05.1990)  
 Espagne (10.05.1990)  
 Estonie (3.04.1995)  
 Etats-Unis d'Amérique (15.04.2013)  
 Fédération de Russie (1.01.2002)  
 Finlande (10.05.1990)  
 France (10.05.1990)  
 Géorgie (1.10.1999)  
 Grèce (10.05.1990)  
 Hongrie (28.11.1990)  
 Islande (5.07.1993)  
 Irlande (10.05.1990)

Israël (1.05.2008)  
 Italie (10.05.1990)  
 Kazakhstan (9.11.2011)  
 Kirghizistan (1.01.2004)  
 Lettonie (11.09.1995)  
 "Lèx-République yougoslave de  
 Macédoine" (19.02.1996)  
 Liechtenstein (26.08.1991)  
 Lituanie (27.04.1994)  
 Luxembourg (10.05.1990)  
 Malte (10.05.1990)  
 Maroc (1.06.2007)  
 Mexique (3.02.2010)  
 Moldova (25.06.1996)  
 Monaco (5.10.2004)  
 Monténégro (20.06.2006)  
 Norvège (10.05.1990)  
 Pays-Bas (1.08.1992)  
 Pérou (11.02.2009)  
 Pologne (30.04.1992)  
 Portugal (10.05.1990)  
 République de Corée (1.06.2006)  
 République tchèque (1.11.1994)  
 Roumanie (26.05.1994)  
 Royaume-Uni (1.06.1999)  
 Saint-Marin (10.05.1990)  
 Serbie (3.04.2003)

Slovaquie (8.07.1993)  
 Slovénie (2.03.1994)  
 Suède (10.05.1990)  
 Suisse (10.05.1990)  
 Tunisie (1.04.2010)  
 Turquie (10.05.1990)  
 Ukraine (3.02.1997)

### Membre associé

Bélarus (24.11.1994)

### Observateurs

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

### Participants

OSCE/BIDDH  
 Union européenne

### Statut de coopération spéciale

Afrique du Sud  
 Autorité nationale palestinienne

## Liste des membres<sup>1</sup>

M. Gianni Buquicchio (Italie), Président, ancien Directeur, Conseil de l'Europe  
(Suppléants : M. Sergio Bartole (Italie), professeur émérite, Université de Trieste  
M. Guido Neppi Modona, professeur, Université de Turin)

\*\*\*

M. Jan Erik Helgesen (Norvège), Premier Vice-Président, professeur, Université d'Oslo  
(Suppléant: M. Fredrik Sejersted, professeur, Université d'Oslo)

M<sup>me</sup> Hanna Suchocka (Pologne), professeur de droit constitutionnel, Faculté de droit, Université Adam Mickiewicz

M. Kaarlo Tuori (Finlande), professeur de droit administratif, Université d'Helsinki  
(Suppléante: M<sup>me</sup> Tuula Majuri, conseillère de la législation, ministère de la Justice)

\*\*\*

M. Ergun Özbudun (Turquie), professeur, Département des sciences politiques, Université de Bilkent, Vice-Président de la Fondation turque pour la démocratie  
(Suppléant: M. Erdal Onar, professeur associé, Faculté de droit, Université d'Ankara)

M. Aivars Endzins (Lettonie), chef du Département de droit public, Ecole de l'Administration Turiba, ancien Président, Cour constitutionnelle  
(Suppléant: M. Gunars Kutris, Président, Cour constitutionnelle)

M. Gagik Haroutunyan (Arménie), Président, Cour constitutionnelle  
(Suppléant : M. Grigor Muradyan, Premier vice-ministre de la Justice)

M<sup>me</sup> Lydie Err (Luxembourg), médiateur  
(Suppléant : M. Marc Fischbach, ancien médiateur)

M<sup>me</sup> Finola Flanagan (Irlande), Commissaire de réforme du droit, Commission de réforme du droit de l'Irlande  
(Suppléant: M. James Hamilton, ancien directeur du Ministère public, Président, Association internationale des procureurs)

M. Lätif Hüseyinov (Azerbaïdjan), professeur de droit international public, Université de l'Etat, Bakou

M. Dominique Chagnollaude de Sabouret (Monaco), membre de la Cour suprême, professeur à l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales Paris II  
(Suppléant: M. Christophe Sosso, avocat défenseur, Cour d'appel)

---

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

M. Nicolae Esanu (Moldova), professeur, Faculté de droit, Université d'Etat de Moldova, ancien vice-ministre de la Justice  
(Suppléant : M Vladimir Grosu, vice-ministre de la Justice)

M. Oliver Kask (Estonie), juge, Cour d'appel de Tallinn  
(Suppléante : M<sup>me</sup> Ene Andresen, professeur de droit administratif, Université de Tartu)

M. Jean-Claude Colliard (France), Président de l'Université de Paris 1-Panthéon-Sorbonne, ancien membre du Conseil constitutionnel  
(Suppléants : M<sup>me</sup> Jacqueline De Guillenchmidt, ancien membre du Conseil constitutionnel, Conseiller d'Etat honoraire  
M. Hubert Haenel, membre du Conseil constitutionnel)

M. Christoph Grabenwarter (Autriche), juge, Cour constitutionnelle  
(Suppléants : M<sup>me</sup> Gabriele Kucsko-Stadlmayer, professeur, Université de Vienne, membre suppléante, Cour constitutionnelle)

M. Kurt Heller, professeur honoraire à l'Université de Linz, ancien juge à la Cour constitutionnelle)

M<sup>me</sup> Kalliopi Koufa (Grèce), ancien professeur de droit international, Université Aristote, Thessalonique  
(Suppléante : M<sup>me</sup> Fani Daskalopoulou-Livada, directrice, Département de droit international, ministère des Affaires étrangères)

M. Frixos Nicolaidis (Chypre), juge à la Cour suprême  
(Suppléant: M. Myron Nicolatos, juge à la Cour suprême)

M. Jan Velaers (Belgique), professeur, Université d'Anvers  
(Suppléant : M. Jean-Claude Scholsem, professeur émérite, Faculté de droit de l'Université de Liège)

M. Lucian Mihai (Roumanie), professeur, Faculté de droit, Université de Bucarest, ancien Président de la Cour constitutionnelle  
(Suppléant : M. Bogdan Aurescu, secrétaire d'Etat aux affaires stratégiques, ministère des Affaires étrangères)

M. Srdjan Darmanovic (Monténégro), Ambassadeur du Monténégro aux Etats-Unis d'Amérique  
(Suppléant : M. Zoran Pazin, avocat)

M. Harry Gstöhl (Liechtenstein), Conseiller juridique princier, avocat, ancien Président de la Cour constitutionnelle  
(Suppléant : M. Wilfried Hoop, associé, Hoop & Hoop)

M<sup>me</sup> Maria Fernanda Palma (Portugal), professeur, Université de Lisbonne, ancien juge à la Cour constitutionnelle  
(Suppléant : M. Pedro Bacelar de Vasconcelos, professeur de droit constitutionnel, Université de Minho)

M. Jørgen Steen Sørensen (Danemark), Ombudsman parlementaire  
(Suppléant : M. Michael Hansen Jensen, professeur, Université d'Aarhus)

M<sup>me</sup> Ivetta Macejková (Slovaquie), Présidente, Cour constitutionnelle  
(Suppléante: M<sup>me</sup> Jana Baricova, juge, Cour suprême)

M. Wolfgang Hoffmann-Riem (Allemagne), ancien juge, Cour constitutionnelle fédérale  
(Suppléante : M<sup>me</sup> Anne Peters, professeur de droit international public et de droit constitutionnel suisse, Université de Bâle)

M. George Papuashvili (Géorgie), Président, Cour constitutionnelle  
(Suppléant : M. Konstantin Vardzelashvili, Vice-Président, Cour constitutionnelle)

M. Viktor Gumi (Albanie), Directeur général de la codification, ministère de la Justice

M. Abdellatif Menouni (Maroc), Conseiller de Sa Majesté, professeur à la Faculté de droit, Université de Rabat  
(Suppléant : M. Abdelaziz Lamghari, professeur, Département de droit public, Rabat)

M<sup>me</sup> Gordana Siljanovska-Davkova (« l'ex République yougoslave de Macédoine »), professeur de droit, Université « Saints-Cyrille-et-Méthode »  
(Suppléants : M Abdula Aliu, professeur, South East European University  
M Adnan Jashari, professeur, membre de l'Assemblée)

M. Evgeni Tanchev (Bulgarie), ancien président, Cour constitutionnelle  
(Suppléant : M. Plamen Kirov, juge, Cour constitutionnelle)

M. Dan Meridor (Israël), membre du parlement, avocat  
(Suppléant : M. Barak Medina, doyen, Faculté de droit, Université hébraïque de Jérusalem)

M. Iain Cameron (Suède), professeur, Université d'Uppsala  
(Suppléant : M. Johan Hirschfeldt, ancien président, Cour d'appel de Svea)

M. Boualem Bessaïh (Algérie), ancien président, Conseil constitutionnel  
(Suppléants : M. Mohamed Habchi, ancien membre, Conseil constitutionnel  
M. Hachemi Adala, membre, Conseil constitutionnel)

M<sup>me</sup> María del Carmen Alanis Figueroa (Mexique), juge, Tribunal électoral fédéral  
(Suppléants : M. Manuel González Oropeza, magistrat, Tribunal électoral fédéral  
M. Arturo Zaldivar Lelo De Larrea, juge, Cour suprême de la Nation)

M. Fathi Abdennadher (Tunisie), ancien président, Conseil constitutionnel  
(Suppléant : M. Rfaa Ben Achour, ancien Ambassadeur de la Tunisie au Maroc, professeur de droit)

M. Kestutis Jankauskas (Lituanie), directeur du Département de droit, Cour constitutionnelle  
(Suppléante: M<sup>me</sup> Vygante Milasiute, chef de la Division de droit international, ministère de la Justice)

M. Miquel Àngel Canturri Montanya (Andorre), Ambassadeur de la Principauté d'Andorre auprès du Saint-Siège

M<sup>me</sup> Herdís Thorgeirsdóttir (Islande), Présidente de l'Association des juristes femmes, professeur, Faculté de droit, Université Bifrost  
(Suppléants : M. Hjörtur Torfason, ancien juge, Cour suprême de l'Islande  
M. Pall Hreinsson, juge, Cour suprême)

N.N. (Kirghizistan)<sup>2</sup>

M<sup>me</sup> Jasna Omejec (Croatie), Présidente, Cour constitutionnelle  
(Suppléante : M<sup>me</sup> Slavica Banić, juge, Cour constitutionnelle)

M<sup>me</sup> Paloma Biglino Campos (Espagne), professeur titulaire de droit constitutionnel, Université de Valladolid  
(Suppléants: M. Miguel Angel Azpitarte, professeur de droit constitutionnel, Université de Grenade  
M. Ángel Sánchez Navarro, professeur de droit constitutionnel, Université de Complutense, Directeur adjoint, Centre des études politiques et constitutionnelles)

M<sup>me</sup> Veronika Bilkova (République tchèque), professeur, Faculté de droit, Université Charles  
(Suppléante: M<sup>me</sup> Kateřina Šimáčková, juge, Cour suprême administrative)

M. Francesco Maiani (Saint-Marin), professeur assistant, Institut suisse de hautes études en administration publique (IDHEAP)  
(Suppléante : M<sup>me</sup> Barbara Reffi, avocate de l'Etat)

M. Richard Clayton QC, (Royaume-Uni), avocat  
(Suppléant : M. Paul Craig, professeur de droit, Université d'Oxford)

M. Ciril Ribičič (Slovénie), professeur de droit constitutionnel, Université de Ljubljana, ancien juge et Vice-Président de la Cour constitutionnelle  
(Suppléante : M<sup>me</sup> Dragica Wedam Lukić, professeur, Faculté de droit, ancien juge et Présidente de la Cour constitutionnelle)

M. Ben Vermeulen (Pays-Bas), professeur de droit constitutionnel, de droit administratif et de droit de l'éducation, Université d'Amsterdam  
(Suppléante : M<sup>me</sup> Wilhelmina Thomassen, juge, Cour suprême, ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme)

M. Igor Ivanovich Rogov (Kazakhstan), Président, Conseil constitutionnel  
(Suppléant : M. Talgat Donakov, Directeur adjoint, Administration présidentielle)

M. Sergii Kivalov (Ukraine), Président, Comité de la Justice, Verkhovna Rada de l'Ukraine  
(Suppléant : M. Volodymyr Pylypenko, membre de parlement)

M. Óscar Urviola Hani (Pérou), Président, Tribunal constitutionnel  
(Suppléant : M. Carlos Mesía Ramírez, juge, Tribunal constitutionnel)

M. Milenko Kreća (Serbie), professeur, Faculté de droit, Université de Belgrade  
(Suppléant : M. Vladan Petrov, professeur, Faculté de droit, Université de Belgrade)

---

2. Le membre a démissionné le 7 juillet 2010. Un nouveau membre n'a pas encore été nommé.

M. Joaquim Benedito Gomes Barbosa (Brésil), Président, Cour suprême fédérale  
(Suppléant : M<sup>me</sup> Cármen Lúcia Antunes Rocha, juge, Cour suprême fédérale)

M. Il-Won Kang (République de Corée), juge, Cour constitutionnelle  
(Suppléant : M. Joon Gyu Kim, avocat)

M<sup>me</sup> Sarah Cleveland (Etats-Unis d'Amérique), professeur, Université de droit de Columbia  
(Suppléante: M<sup>me</sup> Evelyn M. Aswad, professeur de droit, Faculté de droit, Université d'Oklahoma)

M<sup>me</sup> Taliya Khabrieva (Russie), Directrice, Institut de la législation et de droit comparé  
(Suppléant : M. Vladimir Lafitsky, Vice-Directeur, Institut de la législation et de droit comparé)

M. Michael Frendo (Malte), ancien président, Chambres des députés

M<sup>me</sup> Regina Kiener (Suisse), professeur de droit constitutionnel et administratif, Université de Zurich  
(Suppléante : M<sup>me</sup> Monique Jametti Greiner, Vice-Directrice, chef de la Division des affaires internationales, Office fédéral de la justice)

M. Zlatko Knežević (Bosnie-Herzégovine), juge, Cour constitutionnelle  
(Suppléants: M. Nedim Ademović, avocat

M. Marko Bevanda, professeur adjoint, Faculté de droit, Université de Mostar)

M. András Zs. Varga (Hongrie), professeur, Université catholique Pázmány Péter, Faculté de droit et de sciences politiques  
(Suppléant: M. László Székely, Commissaire pour les droits fondamentaux)

M. Juan José Romero Gozmán (Chili), Tribunal constitutionnel  
(Suppléant : M. Francisco Fernández Fredes, juge, Tribunal constitutionnel)

## **Membre associé**

M<sup>me</sup> Olga G. Sergeeva (Bélarus), Vice-présidente, Cour constitutionnelle

## **Observateurs**

N.N. (Argentine)

N.N. (Canada)

M. Vincenzo Buonomo (Saint-Siège), professeur de droit international, Université pontificale de Latran

M. Takaaki Shintaku (Japon), Consul, Consulat général du Japon, Strasbourg

M. Álvaro Moerzinger (Uruguay), Ambassadeur de l'Uruguay à La Haye

## Participants

### *Union européenne*

M. Lucio Gussetti, Directeur, Service juridique, Commission européenne

M. Esa Paasivirta, Conseiller juridique, Commission européenne

### *OSCE/BIDDH*

M. Thomas Vennen, chef du Département sur la démocratisation

## Statut spécial

### *Autorité nationale palestinienne*

M. Ali Khashan, ancien ministre de la Justice

### *Afrique du Sud*

N. N.

## Secrétariat

M. Thomas Markert, directeur, Secrétaire de la Commission

M<sup>me</sup> Simona Granata-Menghini, Secrétaire adjointe de la Commission

M. Pierre Garrone, chef de la Division des élections et des référendums

M. Rudolf Dürr, chef de la Division de la justice constitutionnelle

M<sup>me</sup> Artemiza-Tatiana Chisca, chef de la Division des institutions démocratiques et des droits fondamentaux

M. Serguei Kouznetsov, chef de la Division de la coopération avec les pays voisins

M<sup>me</sup> Charlotte de Broutelles, administratrice

M<sup>me</sup> Caroline Martin, administratrice

M<sup>me</sup> Tanja Gerwien, administratrice

M. Gaël Martin-Micallef, administrateur

M<sup>me</sup> Amaya Ubeda De Torres, administratrice

M. Ziya Caga Tanyar, administrateur

M<sup>me</sup> Tatiana Mychelova, responsable des relations publiques

M<sup>me</sup> Svetlana Anisimova, responsable de projets

M<sup>me</sup> Helen Monks, responsable des finances et de l'organisation des sessions plénières

M<sup>me</sup> Giovanna Langella

M<sup>me</sup> Brigitte Aubry

M<sup>me</sup> Marian Jordan

M<sup>me</sup> Brigitte Rall

M<sup>me</sup> Ana Gorey  
M<sup>me</sup> Caroline Godard  
M<sup>me</sup> Marie-Louise Wigishoff  
M<sup>me</sup> Valérie Schaeffer  
M<sup>me</sup> Rosy Di Pol  
M<sup>me</sup> Tetiana Kudria  
M<sup>me</sup> Isabelle Sudres  
M<sup>me</sup> Barbara Bauer

## Fonctions et composition des sous-commissions

**Président:** M. Buquicchio (Italie)

**Président honoraire :** M. Paczolay (Hongrie), Président, Cour constitutionnelle

### Bureau

- Premier Vice-Président et Président du Conseil scientifique : M. Helgesen
- Vice-Présidents: M<sup>me</sup> Suchocka, M. Tuori
- Membres : M. Endzins, M. Tanchev

### Conseil scientifique

M. Helgesen (Président), M. Buquicchio, M<sup>me</sup> Flanagan, M. Esanu, M. Hoffmann-Riem, M. Sorensen, M<sup>me</sup> Thorgeirsdottir, M. Tuori

### Conseil des élections démocratiques

Président : M. Gross (Assemblée parlementaire)

Vice-président : M. Colliard

Commission de Venise - Membres : M<sup>me</sup> Alanis Figueroa, M. Darmanovic, M. Kask  
(Suppléants : M<sup>me</sup> Biglino Campos, M. Craig, M. Endzins, M. Vermeulen)

Assemblée parlementaire – Membres : M<sup>me</sup> Josette Durrieu, M<sup>me</sup> Marietta de Pourbaix-Lundin  
(Suppléants : M<sup>me</sup> Tinatin Khidasheli, M. Michael McNamara, M. Jordi Xucla)

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux – Membres : M. Jos Wienen, M<sup>me</sup> Gudrun Mosler-Törnström  
(Suppléant : M<sup>me</sup> Pearl Pedernana)

### Conseil mixte de justice constitutionnelle

Président : M. Grabenwarter

Coprésident : M<sup>me</sup> Anne Rason

Membres : M<sup>me</sup> Alanis Figueroa, M<sup>me</sup> Banic, M. Gonzalez Oropeza, M<sup>me</sup> de Guillenchmidt, M. Gumi, M. Haroutunyan, M. Jankauskas, M. Kask, M<sup>me</sup> Macejkova, M. Mihai, M. Neppi Modona, M<sup>me</sup> Omejec, M<sup>me</sup> Palma, M. Papuashvili, M. Pazin, M. Ribicic, M<sup>me</sup> Siljanovska-Davkova, M<sup>me</sup> Simackova, M<sup>me</sup> Thorgeirsdottir, M. Torfason, ainsi que 90 agents de liaison de 65 cours constitutionnelles ou organes équivalents

## **Etat fédéral et régional**

Président : M. Hoffmann-Riem

Membres : M. Scholsem, M. Velaers

## **Droit international**

Président : M. Dimitrijevic (décédé le 5 octobre 2012)

Membres : M. Aurescu, M<sup>me</sup> Bilkova, M. Cameron, M. Hüseyinov, M<sup>me</sup> Koufa, M<sup>me</sup> Milasiute, M<sup>me</sup> Peters, M<sup>me</sup> Simackova

## **Protection des minorités:**

Président : M. Velaers

Membres : M. Aurescu, M. Bartole, M. Bessaïh, M. Habchi, M. Hamilton, M<sup>me</sup> Koufa, M<sup>me</sup> Peters, M. Scholsem, M<sup>me</sup> Siljanovska-Davkova, M. Tuori

## **Droits fondamentaux**

Président : M<sup>me</sup> Thorgeirsdottir

Membres : M<sup>me</sup> Aaciksoo, M<sup>me</sup> Alanis Figueroa, M. Aurescu, M<sup>me</sup> Banic, M. Cameron, M<sup>me</sup> Err, M. Esanu, M. Gonzalez Oropeza, M. Gstöhl, M. Haenel, M. Heller, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Hüseyinov, M. Kask, M<sup>me</sup> Koufa, M. Mesia Ramirez, M. Mifsud Bonnici, M<sup>me</sup> Milasiute, M<sup>me</sup> Omejec, M. Papuashvili, M. Pazin, M. Torfason, M. Tuori, M. Velaers, M<sup>me</sup> Wedam Lukic

## **Institutions démocratiques**

Président : M. Paczolay

Membres : M. Bartole, M. Cameron, M. Darmanovic, M<sup>me</sup> Err, M. Esanu, M. Gstöhl, M. Hamilton, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Jensen, M. Kask, M<sup>me</sup> Kiener, M. Nicolatos, M. Özbudun, M. Papuashvili, M. Ribicic, M. Scholsem, M. Sejersted, M<sup>me</sup> Siljanovska-Davkova, M<sup>me</sup> Thorgeirsdottir, M. Torfason, M. Tuori

## **Pouvoir judiciaire**

Président : M<sup>me</sup> Flanagan

Membres : M. Bartole, M. Bessaih, M. Canturri Montanya, M<sup>me</sup> Err, M. Esanu, M. Gstöhl, M<sup>me</sup> de Guillenchmidt, M. Habchi, M. Hamilton, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Kask, M<sup>me</sup> Kiener, M. Kivalov, M. Mihai, M. Neppi Modona, M. Nicolatos, M. Papuashvili, M. Pazin, M<sup>me</sup> Siljanovska-Davkova, M<sup>me</sup> Simackova, M. Torfason, M<sup>me</sup> Wedam Lukic

## **Méthodes de travail**

Président : M. Sorensen

Membres : M. Buquicchio, M. Clayton, M. Grabenwarter, M. Hoffmann-Riem, M. Sejersted

## **Amérique latine**

Président: M<sup>me</sup> Alanis Figueroa

Membres: M. Buquicchio, M. Darmanovic, M<sup>me</sup> Flanagan, M. Gonzalez Oropeza, M. Hirschfeldt, M<sup>me</sup> Palma, M. Paczolay, M. Mesia Ramirez, M<sup>me</sup> Siljanovska-Davkova

## **Bassin méditerranéen**

Président: M. Menouni

## Liste des publications

### Série – *Science et technique de la démocratie*<sup>1</sup>

- N° 1 Rencontre avec les présidents des cours constitutionnelles et instances équivalentes<sup>+2</sup> (1993)
- N° 2 Modèles de juridiction constitutionnelle<sup>\*3</sup> (1993)
- N° 3 Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique (1993)
- N° 4 La transition vers un nouveau type d'économie et ses reflets constitutionnels (1993)
- N° 5 Les rapports entre le droit international et le droit interne (1993)
- N° 6 Les rapports entre le droit international et le droit interne\* (1993)
- N° 7 Etat de droit et transition vers une économie de marché<sup>+</sup> (1994)
- N° 8 Les aspects constitutionnels de la transition vers une économie de marché (1994)
- N° 9 La protection des minorités (1994)
- N° 10 Le rôle de la cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit (1994)
- N° 11 Le concept contemporain de confédération (1995)
- N° 12 Les pouvoirs d'exception du gouvernement\* (1995)
- N° 13 L'application des dispositions constitutionnelles relatives aux médias dans une démocratie pluraliste<sup>+</sup> (1995)
- N° 14 Justice constitutionnelle et démocratie référendaire (1996)
- N° 15 La protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle\* (1996)
- N° 16 Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités (1997)
- N° 17 Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence (1997)
- N° 18 Le patrimoine constitutionnel européen (1997)

---

1. Les publications sont disponibles en français, sauf indication contraire.

2. Les publications marquées d'un + contiennent des interventions en langue originale (français ou anglais).

3. Les publications marquées d'un \* sont également disponibles en russe.

---

- 
- N° 19 L'Etat fédéral et régional\* (1997)
- N° 20 La composition des cours constitutionnelles (1997)
- N° 21 Nationalité et succession d'Etats (1998)
- N° 22 Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle (1998)
- N° 23 Incidences de la succession d'Etat sur la nationalité (1998)
- N° 24 Droit et politique étrangère (1998)
- N° 25 Les nouvelles tendances du droit électoral dans la grande Europe (1999)
- N° 26 Le principe du respect de la dignité de la personne humaine (1999)
- N° 27 L'Etat fédéral et régional dans la perspective de l'intégration européenne (1999)
- N° 28 Le droit à un procès équitable (2000)
- N° 29 Sociétés en conflit : la contribution du droit et de la démocratie au règlement des conflits<sup>+</sup> (2000)
- N° 30 Intégration européenne et droit constitutionnel (2001)
- N° 31 Les implications constitutionnelles de l'adhésion à l'Union européenne<sup>+</sup> (2002)
- N° 32 La protection des minorités nationales par leur Etat-parent<sup>+</sup> (2002)
- N° 33 Démocratie, Etat de droit et politique étrangère<sup>+</sup> (2003)
- N° 34 Code de bonne conduite en matière électorale\* (2003)
- N° 35 La résolution des conflits entre Etat central et entités dotées d'un pouvoir législatif par la Cour constitutionnelle<sup>4</sup> (2003)
- N° 36 Cours constitutionnelles et intégration européenne<sup>‡</sup> (2004)
- N° 37 Le constitutionnalisme européen et américain<sup>‡</sup> (2005)
- N° 38 La consolidation de l'Etat et l'identité nationale<sup>‡</sup> (2005)
- N° 39 Les standards européens du droit électoral dans le constitutionnalisme européen<sup>1</sup> (2005)
- N° 40 Bilan de quinze ans d'expérience constitutionnelle en Europe centrale et orientale\* (2005)
- N° 41 L'organisation des élections par un organe impartial<sup>‡</sup> (2006)
- N° 42 Le statut des traités internationaux en matière de droits de l'homme<sup>‡</sup> (2006)
- 

4. Les publications marquées d'un ‡ sont disponibles uniquement en anglais.

---

- N° 43 Les conditions préalables à une élection démocratique<sup>‡</sup> (2006)
- N° 44 Peut-il être remédié à la durée excessive des procédures? <sup>‡</sup> (2007)
- N° 45 La participation des minorités à la vie publique<sup>‡</sup> (2008)
- N° 46 L'annulation des résultats des élections<sup>‡</sup> (2010)
- N° 47 Le blasphème, l'insulte et la haine<sup>‡</sup> (2010)
- N° 48 La supervision du processus électoral<sup>‡</sup> (2010)
- N° 49 La définition et le développement des droits de l'homme et la souveraineté populaire en Europe<sup>‡</sup> (2011)
- N° 50 10 ans du Code de bonne pratique en matière électorale<sup>‡</sup>

## Autres publications

### Collection « *Point de vue – point de droit* »

- Guantanamo – violation des droits de l'homme et droit international? (2007)
- Le CIA au-dessus des lois? Détentions secrètes et transferts illégaux de détenus en Europe (2008)
- Forces armées et services de sécurité : quel contrôle démocratique ? (2009)

### Collection « *les Européens et leurs droits* »

- Le droit à la vie (2006)
- La liberté de religion (2007)
- Les droits des enfants en Europe (2008)
- La liberté d'expression (2009)

### Autres titres

- La lutte contre le blasphème, les insultes et la haine dans une société démocratique (2008)
- Droit électoral (2008)
- Conférences européennes des administrations électorales
  - 2<sup>e</sup> Conférence (Strasbourg 2005)
  - 3<sup>e</sup> Conférence (Moscou, 2006)
  - 4<sup>e</sup> Conférence (Strasbourg, 2007)

- 5<sup>e</sup> Conférence (Bruxelles, 2008)
- 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> Conférences (La Haye, 2009, et Londres, 2010<sup>5</sup>)

### Bulletin de jurisprudence constitutionnelle

1993 – 2013 (trois publications par an)

### Bulletins spéciaux

- Description des cours (1999)\*
- Textes de base - extraits des constitutions et lois sur les cours constitutionnelles – n<sup>os</sup> 1-2 (1996), n<sup>os</sup> 3-4 (1997), n<sup>o</sup> 5 (1998), n<sup>o</sup> 6 (2001), n<sup>o</sup> 7 (2007), n<sup>o</sup> 8 (2011)
- Grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (1998)\*
- Liberté confessionnelle (1999)
- Edition spéciale Grands arrêts 1 – République tchèque, Danemark, Japon, Norvège, Pologne, Slovénie, Suisse, Ukraine (2002)
- Edition spéciale Grands arrêts 2 – Belgique, France, Hongrie, Luxembourg, Roumanie, USA (2008)
- Relations entre cours (2003)
- Statut et fonction des secrétaires généraux des cours constitutionnelles (2006)
- Les critères de limitations des droits de l'homme (2006)
- Omission législative (2008)
- Relations avec les autres pouvoirs de l'Etat (2012)
- Grands arrêts de la Cour européenne de justice (2013)
- Description des cours (2013)

### Rapports annuels

- 1993 – 2013

### Brochures

- 10<sup>e</sup> anniversaire de la Commission de Venise (2001)
- Statut révisé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (2002)
- Campus UniDem – Formation juridique des fonctionnaires (2003)<sup>6</sup>
- 20<sup>e</sup> anniversaire – Publications (2010)

5. Uniquement disponible en format électronique.

6. Egalement disponible en italien.

- Sélection des études et des rapports (2010)
- Commission de Venise – Points clés (2010)<sup>7</sup>
- Services fournis par la Commission de Venise aux cours constitutionnelles et aux organes équivalents (2011)
- Code de bonne conduite en matière électorale (2011)<sup>8</sup>
- La Commission de Venise du Conseil de l'Europe (2012)
- Principaux documents de référence de la Commission de Venise (2013)

---

7. Egalement disponible en russe et en espagnol.

8. Egalement disponible en arabe, en russe et en espagnol.

---

## Liste des documents adoptés en 2013

### 94<sup>e</sup> session plénière (Venise, 8-9 mars 2013)

CDL-AD(2013)001	Rapport sur la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres
CDL-AD(2013)002	Avis conjoint <sup>1</sup> relatif aux projets de lois de la République de Moldova sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales
CDL-AD(2013)003	Avis sur la loi fédérale n° 65-FZ du 8 juin 2012 de la Fédération de Russie modifiant la loi fédérale n° 54-FZ du 19 juin 2004 sur les réunions, rassemblements, manifestations, marches et piquets ainsi que le code des infractions administratives
CDL-AD(2013)004	Mémoire <i>amicus curiae</i> destiné à la Cour constitutionnelle de Moldova sur la compatibilité avec les normes européennes de la loi n° 192 du 12 juillet 2012 sur l'interdiction de l'utilisation des symboles du régime communiste totalitaire et de la promotion d'idéologies totalitaires de la République de Moldova
CDL-AD(2013)005	Avis relatif aux projets de modification de lois sur le pouvoir judiciaire de Serbie
CDL-AD(2013)006	Avis sur les projets de modifications de la loi sur le Ministère public de la Serbie
CDL-AD(2013)007	Avis sur les projets d'amendements à la Loi organique sur les juridictions de droit commun de Géorgie
CDL-AD(2013)008	Mémoire <i>amicus curiae</i> pour la Cour constitutionnelle de la Moldova sur l'immunité des juges
CDL-AD(2013)009	Avis sur les dispositions de la loi d'amnistie relatives aux prisonniers politiques de la Géorgie
CDL-AD(2013)010	Avis sur le projet de nouvelle constitution islandaise
CDL-AD(2013)011	Rapport sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique (lobbying)

### 95<sup>e</sup> session plénière (Venise, 14-15 juin 2013)

CDL-AD(2013)012	Avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie
CDL-AD(2013)013	Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la justice et de la dignité humaine de la Direction générale droits de l'homme et Etat de droit sur le projet de loi relative à la Commission d'état temporaire pour les erreurs judiciaires de la Géorgie

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

CDL-AD(2013)014	Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges et sur les modifications de la Constitution proposées par l'Assemblée constitutionnelle d'Ukraine
CDL-AD(2013)015	Avis sur le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine
CDL-AD(2013)016	Avis conjoint sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la Commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine
CDL-AD(2013)017	Avis sur la loi sur le référendum national de l'Ukraine
CDL-AD(2013)018	Avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco
CDL-AD(2013)019	Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme sur la loi n° 2008-37 du 16 juin 2008 relative au Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la République de Tunisie
CDL-AD(2013)020	Avis conjoint sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »
CDL-AD(2013)021	<i>Avis sur la législation électorale du Mexique<sup>2</sup></i>
CDL-AD(2013)022	Avis sur l'interdiction de la « propagande de l'homosexualité » à la lumière de la législation récente dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe
CDL-AD(2013)023	<i>Avis intérimaire sur le projet de loi sur les organisations de travail civique d'Egypte<sup>2</sup></i>

### **96<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 octobre 2013)**

CDL-AD(2013)024	Avis sur la législation relative à la protection contre la diffamation de la République d'Azerbaïdjan
CDL-AD(2013)025	Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme relatif au projet de loi sur le Bureau du procureur de l'Ukraine
CDL-AD(2013)026	Avis conjoint sur les projets d'amendements à la loi sur l'élection des députés de l'Ukraine
CDL-AD(2013)027	Mémoire <i>amicus curiae</i> sur la compatibilité du choix de la date de la fête de la Republika Srpska avec le principe de non-discrimination
CDL-AD(2013)028	Avis sur le projet d'amendements de trois dispositions constitutionnelles concernant la Cour constitutionnelle, le Procureur suprême de l'Etat et le Conseil de la magistrature du Monténégro
CDL-AD(2013)029	Avis sur trois projets de lois constitutionnelles portant modification de deux lois constitutionnelles amendant la Constitution de la Géorgie
CDL-AD(2013)030	<i>Avis conjoint intérimaire sur le projet de loi portant modification à la loi sur les organisations non commerciales et d'autres lois de la République kirghize<sup>2</sup></i>
CDL-AD(2013)031	Règlement intérieur révisé
CDL-AD(2013)032	Avis sur le projet final de la Constitution de la République tunisienne

---

2. Les avis en italique sont disponibles seulement en anglais.

**97<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 décembre 2013)**

- CDL-AD(2013)033      Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux
- CDL-AD(2013)034      Avis sur les propositions de modification du projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges de l'Ukraine
- CDL-AD(2013)035      *Avis sur le Code de procédure pénale du Tadjikistan<sup>2</sup>*
- CDL-AD(2013)036      Avis relatif aux projets d'amendements de 2013 de la loi sur les territoires occupés de la Géorgie
- CDL-AD(2013)037      Avis relatif au projet de loi portant modification du et ajouts au Code civil (introduisant la réparation du préjudice non pécuniaire) de la République d'Arménie
- CDL-AD(2013)038      Avis sur la législation italienne relative à la diffamation



## Etats membres de la Commission – 60

Albanie (1996), Algérie (2007), Allemagne (1990), Andorre (2000), Arménie (2001), Autriche (1990), Azerbaïdjan (2001), Belgique (1990), Bosnie-Herzégovine (2002), Brésil (2009), Bulgarie (1992), Chili (2005), Chypre (1990), Croatie (1997), Danemark (1990), Espagne (1990), Estonie (1995), Etats-Unis (2013), Fédération de Russie (2002), Finlande (1990), France (1990), Géorgie (1999), Grèce (1990), Hongrie (1990), Irlande (1990), Islande (1993), Israël (2008), Italie (1990), Kazakhstan (2011), Kirghizstan (2004), Kosovo (2014), Lettonie (1995), « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (1996), Lichtenstein (1991), Lituanie (1994), Luxembourg (1990), Malte (1990), Maroc (2007), Mexique (2010), République de Moldova (1996), Monaco (2004), Monténégro (2006), Norvège (1990), Pays-Bas (1992), Pérou (2009), Pologne (1992), Portugal (1990), République de Corée (2006), République tchèque (1994), Roumanie (1994), Royaume-Uni (1999), Saint-Martin (1990), Serbie (2003), Slovaquie (1993), Slovénie (1994), Suède (1990), Suisse (1990), Tunisie (2010), Turquie (1990), Ukraine (1997).

## Membre associé

Bélarus (1994)

## Observateurs – 5

Argentine (1995), Canada (1991), Japon (1993), Saint-Siège (1992), Uruguay (1995)

## Participants – 2

Union européenne, OSCE/BIDDH

## Statut de coopération spécial – 2

Afrique du Sud, Autorité nationale palestinienne

## La Commission de Venise

DG-I, Conseil de l'Europe – 67075 Strasbourg Cedex, France

Tél.: +33 3 88 41 20 67 – Fax: +33 3 88 41 37 38

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

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

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

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE