



Strasbourg, 8 septembre 2021

**Allocution de Mme Claire Bazy-Malaurie,
Vice-Présidente de la Commission de Venise,
à l'occasion de la présentation au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe
du Rapport annuel des activités de 2020**

J'ai l'honneur de m'adresser à vous aujourd'hui en ma qualité de vice-présidente de la Commission de Venise. C'est la première fois que le rapport annuel des activités de la Commission ne vous est pas présenté personnellement par son président. M. Buquicchio a en effet décidé de quitter la présidence et a souhaité d'ores et déjà laisser à l'un de ses vice-présidents la charge de cette présentation traditionnelle, dans l'attente de l'élection du futur président ou de la future présidente de la Commission en décembre. M. Buquicchio nous a assurés cependant qu'il restera disponible pour des missions de représentation que la Commission voudra lui confier. Il ne fait pas de doute que son expérience et sa notoriété seront encore mises à contribution par la Commission.

Des changements se profilent donc pour la Commission de Venise. Des événements inattendus ont déjà provoqué des changements, plus importants qu'il n'y paraît, depuis que la Commission a dû faire face à la pandémie et aux confinements successifs.

La Commission, qui est un forum d'échanges entre spécialistes en droit constitutionnel et protection des droits, et dont l'un des points forts est sa capacité à instaurer un véritable dialogue avec les institutions et avec une multitude d'interlocuteurs et parties prenantes dans les pays concernés par les avis qu'elle prépare, s'est trouvée interdite de missions et de voyages, prisonnière du numérique. Elle n'a alors ni interrompu, ni même ralenti ses activités, au contraire. En 2020, la Commission a adopté plus de rapports et d'avis que les années précédentes. Elle a pu obtenir ce résultat en s'appuyant sur ses traits caractéristiques – et je cite le Président Buquicchio : la flexibilité, la capacité d'anticiper, la proactivité. La Commission a ainsi pu adapter ses méthodes de travail et choisir ses priorités de manière à continuer d'apporter les réponses et l'assistance qui lui étaient demandées.

Alors que nous avons déjà vécu 18 mois de pandémie, nous n'en voyons pas la fin avec certitude. Vous ne serez pas étonnés de la place qu'a pris dans les travaux de la Commission ce qui est devenu une crise mondiale. Dès le début de la crise, la Commission a engagé des travaux sur le cadre constitutionnel, les conditions et les conséquences des situations d'urgence sous l'angle de leur compatibilité avec les normes internationales dans les différents pays. La Commission avait déjà travaillé sur les états d'urgence, et adopté des rapports en 1992, puis en 1995, et des avis sur la législation d'urgence de plusieurs pays membres.

Sa « compilation sur les états d'urgence », parue en avril 2020, et surtout son « rapport sur le respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'état de droit pendant l'état d'urgence » publié dès mai 2020, ont été salués pour leur utilité et leur opportunité. Ils explorent les conditions et les modalités de la gestion de l'urgence, notamment au regard des modifications dans la distribution horizontale et verticale des pouvoirs et des restrictions dans l'exercice des droits fondamentaux.

La nature, l'étendue, la durée des mesures prises par les Etats en réponse à cette crise inédite et exceptionnelle ont pris des proportions sans précédent. L'évolution de la situation a posé sans cesse d'autres interrogations.

Au début surtout, la pandémie a affecté le fonctionnement des institutions : les parlements ne pouvaient pas se réunir, ou seulement rarement ou en nombre restreint ; les cours constitutionnelles et les tribunaux ordinaires avaient suspendu les séances publiques et les audiences ; des limitations de circulation et d'accès étaient posées à la presse ; il était impossible de manifester et de se réunir. Dès le début, la Commission a intégré dans ses travaux le double enjeu de la pandémie pour la démocratie : il fallait, d'une part, éviter les risques liés à l'abus de pouvoirs d'urgence : excès de pouvoirs exécutifs, neutralisation des contrôles démocratiques de ces pouvoirs, prolongation et extension injustifiées des restrictions ; d'autre part, prévenir les conséquences négatives des erreurs de gestion des nouveaux défis posés par la crise.

La commission est convaincue que ces erreurs peuvent être corrigées et leur impact limité grâce au partage d'expérience et de bonnes pratiques. Certes, les risques d'une telle situation ont été souvent évités grâce à l'auto-restriction des gouvernements, mais la vigilance et l'assistance de la communauté internationale ont été et continuent d'être nécessaires afin d'éviter que les difficultés liées à la pandémie ne servent de justification à des mauvaises pratiques. Par exemple, en 2020 la Commission de Venise a observé et critiqué dans plusieurs cas la préparation et l'adoption hâtives de réformes constitutionnelles et législatives, par des procédures urgentes et sans le temps nécessaire au débat public approfondi, ni la possibilité pour les parties prenantes de s'exprimer de manière significative, que la pandémie ne pouvait, à elle seule, justifier. De même, elle a souligné les risques liés à l'organisation durant cette période, pourtant démocratiquement indispensable, des élections parlementaires, présidentielles, administratives, depuis mars 2020.

La Commission a créé et mis en ligne en juin 2020 un « Observatoire sur les situations d'urgence dans les 62 pays membres de la Commission de Venise », qui fournit des informations et des explications sur les modalités de déclaration de l'état d'urgence, sur l'éventuelle dérogation à l'article 15 de la Convention, sur les modalités d'exercice des pouvoirs d'urgence, sur le contrôle juridictionnel de la déclaration, sur les mesures d'urgences concrètement prises et sur le contrôle juridictionnel de ces mesures, sur la tenue d'élections et de référendum.

La Commission a par la suite adopté, en octobre 2020, un rapport intérimaire sur les mesures prises dans les Etats membres de l'UE et leur impact sur la démocratie, l'Etat de droit et les droits fondamentaux. Ce rapport a été préparé à la demande, pour la première fois, vous le savez, du Parlement Européen. La Commission préparera un rapport final qui fera état des développements intervenus dans la seconde phase de la pandémie.

Nous avons tous beaucoup appris de la crise sanitaire les deux dernières années. On peut dire aujourd'hui que la plupart de nos Etats membres ont montré une profonde résilience démocratique et ont pu gérer la crise non sans difficultés et manquements, mais sans compromettre les bases du fonctionnement démocratique des institutions. Mais des défis nouveaux et différents continuent de surgir et de mettre à l'épreuve nos sociétés et nos choix juridiques et politiques. Aussi, la Commission continue de suivre les développements constitutionnels et législatifs liés à la pandémie.

Monsieur le Président, je vous disais que la Commission a malgré tout continué à travailler.

En 2020, malgré les confinements et les restrictions de voyage, la Commission de Venise a adopté un total de 41 textes : 32 avis sur des amendements constitutionnels et des textes législatifs ou des questions juridiques spécifiques, parmi lesquels trois mémoires *d'amicus curiae*, ainsi que neuf textes d'intérêt transnational. En outre, plus de 20 séminaires et conférences ont été (co)organisés; un soutien juridique a été fourni à quatre missions d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Trois bulletins électroniques sur la jurisprudence constitutionnelle et un autre bulletin électronique ont été publiés.

La Commission a été en mesure de répondre à l'ensemble des 32 demandes d'avis qu'elle a reçues. Ce nombre est plus élevé que les années précédentes : en 2019, nous avons reçu 26 demandes d'avis.

Sur ces 32 demandes d'avis, 27 provenaient d'États membres et seulement 5 de l'Assemblée parlementaire. C'est inhabituel, car normalement le ratio de demandes émanant des États membres et de l'Assemblée parlementaire ou des autres organes du Conseil de l'Europe est d'environ 50/50. Je pense que cela s'explique par le fait que l'Assemblée parlementaire a elle-même été touchée par la crise: dès qu'elle a repris ses activités, de nouvelles demandes d'avis ont en effet été formulées.

La Commission a dû adopter de nouvelles méthodes de travail : les visites dans les pays ont été organisées virtuellement, la possibilité de soumettre des observations écrites a été introduite, tandis que les sessions plénières se sont d'abord tenues par écrit et ont ensuite été remplacées par des sessions plénières en ligne et nous n'avons pas manqué une seule séance plénière. Je dois dire que ces procédures ont bien fonctionné parce que la Commission de Venise a pu compter sur les liens étroits qui existent entre ses membres et sur les relations de confiance établis avec nos États membres. Nous avons appris à optimiser les échanges de travail en ligne et nous avons l'intention de les conserver dans la mesure du possible et chaque fois que cela est approprié, même après le retour à la normale. Néanmoins, les réunions virtuelles ne peuvent pas remplacer les échanges ouverts qui ont lieu lors des visites de pays et des sessions plénières, et, dans la mesure du possible, nous sommes revenus aux méthodes de travail normales. Nous avons eu une session plénière hybride à Venise en juillet, et ce fut un succès.

En 2020, le nombre d'avis urgents déposés par les États membres a également augmenté : nous en avons reçu dix, l'urgence étant souvent motivée par le rythme de travail irrégulier des institutions des parlements et gouvernements nationaux, notamment en raison de la pandémie. Je dois souligner à cet égard que si la Commission a développé cette procédure d'urgence pour s'adapter aux besoins des agendas nationaux, elle considère néanmoins que les avis urgents doivent rester l'exception. Elle a refusé de préparer des avis par le biais de cette procédure écrite abrégée chaque fois qu'elle n'était pas convaincue de la nécessité absolue de ne pas retenir la procédure habituelle d'adoption collective lors d'une session plénière à Venise.

En 2020, 8 demandes d'avis concernaient des amendements constitutionnels. En Albanie et en Arménie, il s'agissait de modifications du système électoral qui étaient au moins en partie liées à la pandémie ; cette question s'est également posée au Kirghizistan. Plusieurs autres avis, élaborés conjointement avec l'OSCE/BIDDH, ont également porté sur des modifications considérées comme urgentes (Géorgie, Monténégro). De tels changements, adoptés très près de la fin d'un cycle électoral soulèvent des questions du point de vue de la stabilité du droit électoral, et la Commission de Venise a alors examiné attentivement si le juste équilibre entre la préservation de ce principe important et l'introduction des changements, notamment lorsqu'ils sont soutenus par un large accord politique, est maintenu.

En République de Moldova, d'importants amendements constitutionnels concernant le pouvoir judiciaire ont été élaborés avec l'aide de la Commission au moyen de trois avis successifs ; ces amendements devraient être adoptés par le nouveau Parlement cet automne.

En Islande, un processus de réforme constitutionnelle a été engagé et la Commission a été consultée comme lors du processus précédent. La Commission a également été consultée sur une importante réforme constitutionnelle du système judiciaire qui était en préparation en Bulgarie mais qui n'a pas été poursuivie.

En Russie, une vaste réforme constitutionnelle a été adoptée l'année dernière, et la Commission de Venise l'a analysée à la demande de l'Assemblée parlementaire. L'avis intermédiaire sera complété après analyse de certaines lois d'application. Cet avis intermédiaire prenait la suite de travaux sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Le tout a été présenté il y a quelques mois dans cette enceinte.

Le nombre, l'ampleur et parfois le caractère problématique des réformes dans le domaine constitutionnel ont confirmé l'importance d'accorder la plus grande attention à la protection des garanties de l'État de droit dans nos États membres. A titre d'exemple, à la suite de son suivi avis de 2018 sur les dispositions constitutionnelles concernant notamment l'indépendance du pouvoir judiciaire, la Commission a poursuivi sa coopération avec les autorités maltaises dans la mise en œuvre de réformes importantes et complexes.

Sur ce sujet des réformes judiciaires, la Commission a poursuivi des travaux en Géorgie, en Ukraine, en Moldavie et en Pologne.

Nos travaux ont aussi porté de manière significative sur la justice constitutionnelle. Nous devons être vigilants à ce que les garanties d'indépendance des juges constitutionnels ne soient pas utilisées à mauvais escient pour couvrir une influence illégitime. Même s'ils occupent une place particulière dans la structure de l'État, les juges constitutionnels sont responsables et doivent suivre les procédures applicables. Notre avis sur la nomination des juges de la Cour constitutionnelle d'Albanie a contribué à résoudre les difficultés liées au fonctionnement de cette Cour. Nous sommes heureux de voir qu'aujourd'hui la Cour constitutionnelle est enfin opérationnelle. Un autre avis sur le mandat des juges constitutionnels d'Arménie a abordé la question complexe de la préservation de l'indépendance de la Cour constitutionnelle tout en reconnaissant les profonds changements qui avaient eu lieu dans le pays.

L'année dernière, le président Zelensky a demandé l'aide de la Commission pour résoudre un problème très grave causé par un arrêt controversé de la Cour constitutionnelle ukrainienne qui avait mis en péril l'ensemble du système anti-corruption. Grâce à cette coopération, il a été possible de préserver ce système et même de l'améliorer, tout en procédant à certaines réformes nécessaires de la Cour constitutionnelle. Nous avons été heureux d'apprendre que la Verkhovna Rada vient d'adopter plusieurs amendements législatifs qui tiennent compte des recommandations de la Commission de Venise.

Un dernier point : vous vous souvenez qu'en 2019, la Commission a adopté les « Principes pour la protection et la promotion de l'institution du médiateur » - les Principes de Venise – qui ont été approuvés par votre Commission ainsi que par l'Assemblée parlementaire. L'importance et la reconnaissance de ces principes n'ont cessé de croître, et nous avons été heureux de constater qu'ils ont été reconnus dans la résolution 72/186 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le rôle du Médiateur, devenant ainsi une norme internationale universelle. La Commission a reçu en 2021 de nombreuses demandes d'avis

concernant les Médiateurs et se fera un plaisir d'aborder en détail la question de la protection de l'institution lors de l'échange de vues thématique que vous aviez prévu d'organiser.

Ce ne sont là que quelques exemples des nombreuses questions que nous avons traitées en 2020. Je ne peux pas tous les couvrir, mais je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Monsieur le Président,

En 2020, la Commission et son secrétariat ont fait preuve de résilience et de créativité. Je tiens à exprimer ma gratitude à tous les membres et au Secrétariat pour leur engagement et leur énergie. La Commission a ainsi pu préserver son rôle de conseiller indépendant auprès de ses États membres. Le nombre croissant de demandes d'avis – qui a continué d'augmenter en 2021 – démontre l'utilité de la Commission et la confiance dont elle bénéficie.

Mais pour répondre à toutes ces demandes, la Commission a poussé ses ressources à la limite. Son budget limité ne lui permet pas de couvrir l'ensemble de ces demandes d'avis. Nous en avons reçu jusqu'à 35 au cours du premier semestre de 2021 ; si la tendance se poursuit, nous aurons 70 demandes cette année, soit deux fois et demie plus qu'en 2019, avec le même budget et le même personnel.

La Commission a bénéficié de contributions volontaires très généreuses de plusieurs États membres et de l'Union européenne et elle continue de bénéficier du soutien financier de l'Italie et de la Région de Vénétie pour ses besoins opérationnels. Certaines de ces contributions ont permis à la Commission de continuer à coopérer avec des États non européens du sud de la Méditerranée, d'Asie centrale et d'Amérique latine, y compris, par le biais d'échanges virtuels, pendant les pandémies. Nous sommes extrêmement reconnaissants de ces soutiens financiers, indispensables à notre activité. Sans elles, nous n'aurions pas pu répondre à toutes les demandes. Néanmoins, les contributions volontaires ne couvrent qu'une partie des coûts de préparation des avis. Les ressources extrabudgétaires ne peuvent pas compenser le coût du personnel et de l'infrastructure de la Commission pour lesquels les ressources disponibles sont insuffisantes.

Pour traiter les demandes d'avis, la Commission a dû mettre de côté la préparation des rapports généraux, y compris ceux demandés par les États membres ou par l'Assemblée parlementaire ; elle a dû refuser la participation à des manifestations publiques, y compris certaines de celles qui avaient été organisées dans le cadre des présidences du Comité des Ministres. Nous ne pouvons pas participer à d'importants échanges de vues, au niveau national ou international. Nous n'avons pas été en mesure de mettre à jour notre Observatoire sur l'état d'urgence depuis sa parution.

Et pourtant, l'impact des travaux de la Commission de Venise dépend aussi de sa visibilité, de son implication dans les débats nationaux, de son implication dans les discussions scientifiques.

Il est urgent de trouver une solution à cette question qui compromet véritablement l'efficacité future et, en fin de compte, l'indépendance de la Commission de Venise. Je suis sûre que vous examinerez de près les possibilités d'augmentation du budget de la Commission. Permettez-moi de souligner combien la Commission compte sur votre soutien et celui de la Secrétaire générale à cet égard.

Monsieur le Président,

La Commission de Venise a été créée en mai 1990 : 2020 a donc marqué son 30e anniversaire. Vous avez tous reçu notre volume "Commission de Venise : Trente ans de quête de la démocratie par le droit" avec les contributions d'une soixantaine de membres et anciens membres de la Commission de Venise, publié en octobre 2020. La pandémie nous a empêché de célébrer cet événement à Venise en votre présence et celle de nombreux invités de marque. Les échos qui auraient pu être donnés à la Commission de Venise à cette occasion nous auront sûrement manqué. Mais tant pis ! Quelques soient les circonstances, la Commission est dévouée à la réalisation de la démocratie par le droit, en dépit de toute difficulté inattendue, aussi grave soit-elle. C'est pourquoi je me permets de renouveler mon souhait de pouvoir disposer des moyens de notre ambition commune, qui est grande.