

CONSEIL DE L'EUROPE : COMMISSION DE VENISE

par
Gianni BUQUICCHIO
Président de la Commission de Venise

et
Simona GRANATA-MENGHINI
Secrétaire adjointe de la Commission de Venise

TABLE DES MATIÈRES

Généralités, 1-2.

SECT. 1. – Origines de la Commission de Venise, 3-5.

SECT. 2. – Composition et structure de la Commission de Venise, 6-17.

ART. 1. – ÉTATS MEMBRES, OBSERVATEURS ET ÉTATS ASSOCIÉS, 6-8.

ART. 2. – MEMBRES DE LA COMMISSION, 9-10.

ART. 3. – ORGANES DE LA COMMISSION, 11-17.

SECT. 3. – Compétences de la Commission de Venise, 18-43.

ART. 1. – COMPÉTENCE *RATIONE MATERIAE*, 18-23.

ART. 2. – COMPÉTENCE *RATIONE LOCI*, 24-26.

ART. 3. – COMPÉTENCE *RATIONE PERSONAE*, 27-43.

§ 1. – *Saisines*, 27-42.

§ 2. – *Saisine motu proprio*, 43.

SECT. 4. – Avis de la Commission, 44-70.

ART. 1. – TYPES D'AVIS, 44-49.

ART. 2. – NATURE ET IMPACT DES AVIS, 50-58.

ART. 3. – NORMES APPLIQUÉES, 59-70.

SECT. 5. – Documents à caractère général, 71-72.

SECT. 6. – Procédure, 73-88.

SECT. 7. – Autres activités, 89-96.

ART. 1. – JUSTICE CONSTITUTIONNELLE, 89-93.

ART. 2. – SÉMINAIRES, 94-95.

ART. 3. – OBSERVATION ÉLECTORALE, 96.

BIBLIOGRAPHIE

BARTOLE, *Final Remarks: The Role of the Venice Commission*, Review of Central and East European Law 26 (2000), 351 et. seq. – BRUMMER, *Kapitel 10 - Die Venedig-Kommission, Der Europarat - Eine Einführung* (2008). – BUQUICCHIO, Vingt ans avec Antonio La Pergola pour le développement de la démocratie, in VAN DIJK, GRANATA-MENGHINI (eds.), *Liber amicorum Antonio La Pergola*, 2009, Juristförlaget i Lund, p. 29. – BUQUICCHIO et GARRONE, Vers un espace constitutionnel commun ? Le rôle de la Commission de Venise, in HALLER et alii (eds.), *Law in Greater Europe*, 2000, Kluwer, p. 3 ; L'harmonisation du droit constitutionnel européen : la contribution de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, 1998, Uniform Law Studies. – BUQUICCHIO et DÜRR, *The Venice Commission's Action in Africa*, in YAZICI, GÖZLER, GÖZTEPE, *Essays in Honour of Ergun Özbudun*, 2008, Yetkin, Ankara, vol. II, p. 165-174 ; *European Standards for an Independent*

Judiciary in a Democratic State – Contribution of the Venice Commission, in CSEHI, SCHANDA et SONNEVEND, *Viva Vox Iuris Civilis, Tanulmányok Sólyom László Tiszteletére 70. Születésnapja Alkalmából*, Mélanges László SOLYOM, Xenia-Libri Amicorum, Universitas Catholicae de Petro Pazmany Nominatae, Budapest, 2012, p. 105-118. – BUQUICCHIO et GRANATA-MENGHINI, *The Venice Commission Twenty Years on. Challenge met but Challenges ahead*, in VAN ROOSMALEN, VERMEULEN, VAN HOOFF et OOSTLING (eds.), *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter Van Dijk*, Cambridge, Portland (Intersentia 2013), p. 241. – CAGGIANO, *La Commissione per la Democrazia attraverso il Diritto*, Rivista di diritto europeo, 1989. – CHABLAIS et GARRONE, *European Commission for Democracy through Law - Review of Recent Reports and Opinions relevant to the Protection of National Minorities*, European Yearbook

of Minority Issues, vol. 05, 2005/6. – VAN DIJK, *The Venice Commission on certain aspects of the European Convention of Human Rights*, in BREITENMOSER (éd.), *Human rights, democracy and the rule of law* - Liber amicorum Luzius Wildhaber, Zürich, 2007, p. 183-202. – DÜRR, *The Venice Commission*, in Kleinsorge, Council of Europe, in WOUTERS, *International Encyclopaedia of International Laws: Intergovernmental Organizations*, Alphen aan den Rijn, 2010, p. 151-163; Les travaux de la Commission de Venise en matière de partis politiques [extraits d'avis], in ACCPUF, *Le statut, le financement et le rôle des partis politiques : un enjeu de la démocratie*, Bull. ACCPUF, n°6, p. 59. – ENGEL, *La Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite « Commission de Venise » : cadre et acteur privilégiés de coopération en matière de justice constitutionnelle*, in Mélanges en l'honneur de Jean Touscoz, p. 867. – GARRONE, *La Commission de Venise à la veille de son 10^e anniversaire*, Rivista di Studi politici internazionali, 1999; *Le patrimoine électoral européen*, RD publ. 2001.1418. – FLANAGAN, *The Venice Commission and the Protection of Human Rights*, in VAN ROOSMALEN, VERMEULEN, VAN HOOFF et OOSTLING (eds.), *Fundamental Rights and Principles* – Liber amicorum Pieter Van Dijk, Intersentia Cambridge, Antwerp, Portland, 2013, p. 255. – GIAKOUMOPOULOS, *La contribution du Conseil de l'Europe aux réformes constitutionnelles : l'action de la Commission de Venise*, in AMATO, BRAIBANT et VENIZELOS, *La révision constitutionnelle dans l'Europe d'aujourd'hui*, European Public Law Series, vol. XXIX, p. 695. – HÄBERLE, *Die Verfassung der Ukraine imeuropäischen Rechtsvergleich*, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 51 (1998), 761 et seq. – HOFFMANN-RIEM, « *Soft Law* » und « *Soft Instruments* » in der Arbeit der Venedig-Kommission des Europarats. *Zur Wirkungsmacht einer beratenden Einrichtung*, in BÄUERLE, DANN, WALLRABENSTEIN (Hrsg.), *Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag*, Tübingen, Mohr-Siebeck-Verlag, 2013, p. 595-630. – JOWELL, *The Venice Commission - Disseminating Democracy through Law*, Public Law 2001, p. 675. – LAPINSKAS, *The European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission)*, in Lithuania's membership in the Council of Europe, 1999. – LOPEZ-GUERRA, *Some thoughts on Constitutional Engineering*, in VAN DIJK et GRANATA-MENGHINI (eds.), Liber amicorum Antonio La Pergola, Juristförlaget i Lund 2009, p. 129-143. – MALINVERNI, *L'expérience de la Commission européenne pour la démocratie par le droit*, in FLAUSS, *Vers un droit constitutionnel européen - Quel droit constitutionnel européen ?*, RUDH 1995, vol. 7; *The Contribution of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*, in SICILIANOS, *The Prevention of Human Rights Violations*, 2001; *La réconciliation à travers l'assistance constitutionnelle aux pays de l'Europe de l'Est : le rôle de la Commission de Venise*, Les cahiers de la paix n° 10-2004, p. 207. – MARKERT, *Der Beitrag der Venedig-Kommission*, in VITZTHUM et WINKELMANN, *Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas, Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht*, Band 69/2003, p. 87-107.

– MATSCHER, *Demokratie durch Recht*, Salzburger Nachrichten, 1^{er} juill. 2000; *Il contributo della Commissione di Venezia alla protezione delle minoranze in Europa*, in AUER, FLÜCKIGER et HOTTELIER, *Les droits de l'homme et la Constitution, Études en l'honneur de Giorgio Malinverni*, 2007. – NICK, *New Prospects for Croatia's Co-operation with the Venice Commission*, Croatian International Relations Review, 1999. – PABEL, *Parteiverbote auf dem europäischen Prüfstand*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 63 (2003), p. 92-98. – RAUE, *Der Europarat als Verfassungsgestalter seiner neuen Mitgliedsstaaten : Vom Beobachter zum Reformer in Osteuropa ?*, Schweizer Studien zum Internationalen Recht, vol. 126, 2005. – ROBERT, *L'ingénierie constitutionnelle et l'Europe de l'Est : Le rôle de la Commission européenne pour la démocratie par le droit*, in MILACIC (éd.), *La réinvention de l'État : démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale*, p. 195; *La Commission européenne pour la démocratie par le droit dite « Commission de Venise »*, in CSCE *Dimension Humaine et règlement des différends*, Paris, 1993, p. 255. – ROUSSEAU, *La notion de patrimoine constitutionnel européen*, in *Le patrimoine constitutionnel européen*, Science et technique de la démocratie n° 18, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997, p. 16-37. – SALINAS ALCEGA, *La Comisión para la democracia a través del derecho (Comisión de Venecia)*, Monografías del Real Instituto de Estudios Europeas, 1999. – SCHIMKE, *Arbeit und Einfluss des Venedig-Kommission des Europarats, Die Gutachten des Venedig-Kommission in der Rechtsprechung des EGMR*, in *Hamburger Rechtsnotizen* 2013, Heft 1, S. 12-19. – SCHOLSEM, *Conclusions*, in *Le patrimoine constitutionnel européen*, Science et technique de la démocratie n° 18, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg 1997, p. 223-230. – STEINBERGER, *Venice Commission*, 2007, Max Planck Encyclopedia. – THEUERKAUF, *Parteiverbote und die Europäische Menschenrechtskonvention*, 2006, Zürich/Basel/Genf, p. 149-152. – TORFASON, *That Lands be settled through Law*, Afmælisrit (mélanges) Thor Vilhjálmsson, p. 275 (English translation). – UBEDA DE TORRES, *La régionalisation par la coordination interétatique : le rôle catalyseur de la Commission de Venise*, in DOUMBÉ-BILLÉ (sous la dir. de), *La régionalisation du droit international*, Cahiers de droit international, 2012, Bruylant.

Thèses :

RÜLKE, *Venedig-Kommission und Verfassungsgerichtsbarkeit*, Dissertation, 2002, Georg August Universität Göttingen

Documents de la Commission de Venise :

Rapports annuels d'activité 1993 – 2012. – Bulletins de jurisprudence constitutionnelle 1993 – 2012 (trois parutions par année). – Bulletins spéciaux.

Sites internet :

www.venice.coe.int. – www.CODICES.coe.int. – www.venice.coe.int/WCCJ.

Généralités

1. La Commission européenne pour la démocratie par le droit est une instance consultative indépendante en matière de droit constitutionnel au sens large, rattachée au Conseil de l'Europe dont elle est partie intégrante. Elle est plus connue sous le nom de « Commission de Venise », car elle a son siège dans la ville lagunaire, à la *Scuola Grande di San Giovanni Evangelista* qui lui est mise à disposition gratuitement par les autorités régionales italiennes par disposition statutaire (art. 6, paragraphe 3, du Statut révisé de la Commission de Venise). À Venise, la Commis-

sion se réunit en session plénière quatre fois par an (en mars, juin, octobre et décembre), tandis que le secrétariat de la Commission, composé de fonctionnaires du Conseil de l'Europe, est basé à Strasbourg.

2. La Commission de Venise est régie par son Statut (Résolution du Comité des ministres (2002)3 adoptant le Statut révisé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit) et son Règlement intérieur révisé (CDL-AD(2013)031, adopté par

la Commission lors de sa 50^e session plénière [Venise, 8-9 mars 2002] et tel qu'amendé lors de sa 53^e session plénière [Venise, 13-14 déc. 2002], puis lors de sa 61^e session plénière [Venise, 2-3 déc. 2004] et enfin lors de sa 96^e session plénière [Venise, 11-12 oct. 2013]).

SECTION 1^{re}

Origines de la Commission de Venise

3. *Les premières ébauches.* — L'idée de créer un Forum de constitutionnalistes pour le développement de la démocratie et de l'État de droit fut lancée en 1988 par Antonio LA PERGOLA, alors ministre des Affaires européennes de l'Italie. L'idée ayant reçu un accueil assez mitigé au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, certainement en raison des risques potentiels d'ingérence dans la souveraineté étatique, une Conférence ministérielle sur « le développement de la démocratie par le droit » fut organisée à Venise, les 31 mars-1^{er} avril 1989, par le ministre des Affaires étrangères italien, le Vénitien DE MICHELIS (V. le discours prononcé par LA PERGOLA, in *Liber Amicorum* Antonio La Pergola, Juristförlaget i Lund, 2009, p. 35). Dans la déclaration finale de la conférence, les ministres exprimèrent leur soutien pour la création d'une « Commission pour la démocratie par le droit » afin d'apporter « une contribution remarquable à l'examen des développements politiques dans les États non membres du Conseil de l'Europe, ainsi que dans des États non européens ». Cependant, lors de la réunion du 5 mai 1989, le Comité des ministres n'autorisa pas la création de la Commission, tout en lui accordant les auspices du Conseil de l'Europe. Une nouvelle conférence ministérielle fut organisée à Venise les 19-20 janvier 1990, avec le soutien des autorités italiennes, au lendemain de la chute du mur de Berlin ; à cette occasion, la Conférence prit note de la création de la Commission (V. le discours prononcé par Antonio LA PERGOLA lors de cette conférence, in *Liber Amicorum* Antonio La Pergola, *op. cit.*, p. 39), à laquelle adhèrent 16 pays membres du Conseil de l'Europe : l'Autriche, la Belgique, Chypre, le Danemark, la Finlande, la France, la république fédérale d'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, Malte, le Portugal, Saint-Marin, l'Espagne, la Suisse et la Turquie. Antonio LA PERGOLA fut élu président.

4. *Un accord partiel.* — Le 10 mai 1990, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe adopta la résolution Res(90)6 relative à un accord partiel portant création de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, pour une durée initiale de deux ans. La Commission de Venise devint ainsi un organe du Conseil de l'Europe sous la forme d'un « accord partiel », c'est-à-dire un instrument de coopération « à géométrie variable », un arrangement destiné à permettre que seuls les pays membres du Conseil de l'Europe qui sont intéressés par une ligne de conduite particulière s'engagent à y participer en se partageant la charge budgétaire y relative (si les États non membres y sont également admis, on parle d'un « accord partiel élargi »). 18 pays devinrent membres de la Commission de Venise (les 16 pays fondateurs plus l'Irlande et la Norvège) sur 23 pays membres du Conseil de l'Europe. En décembre 1992, tous les pays membres du Conseil de l'Europe n'avaient pas encore adhéré à la Commission : manquaient l'Islande, les Pays-Bas, la Pologne et le Royaume-Uni. La pleine intégration de la Commission dans le programme d'activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe n'étant dès lors pas possible, le Comité des ministres décida de proroger la durée de la Commission en maintenant sa structure d'accord partiel.

5. *Un accord élargi.* — Dix ans plus tard, la Fédération de Russie ayant adhéré à la Commission le 1^{er} janvier 2002, tous les États membres du Conseil de l'Europe étaient désormais membres de la Commission ; plusieurs États non membres étaient devenus

observateurs et avaient exprimé leur intérêt à participer aux travaux de la Commission sur un pied d'égalité. Le Comité des ministres transforma alors la Commission de Venise en « accord élargi » (Résolution du Comité des ministres (2002)3 adoptant le Statut révisé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit), formule qui désigne un accord de coopération entre tous les États membres du Conseil de l'Europe d'une part, et un ou plusieurs États non membres, d'autre part (Résolution statutaire (93)28 sur les accords partiels et élargis). Depuis 2002, les nouveaux membres du Conseil de l'Europe sont automatiquement devenus également membres de la Commission de Venise. La Commission a maintenu son budget séparé de celui du Conseil de l'Europe (art. 6 du Statut révisé).

SECTION 2

Composition et structure de la Commission de Venise

ART. 1^{er}. — ÉTATS MEMBRES, OBSERVATEURS ET ÉTATS ASSOCIÉS

6. *États membres, Observateurs et États associés.* — Aujourd'hui (mai 2014), la Commission de Venise compte 59 pays membres : outre les 47 pays membres du Conseil de l'Europe, en font partie : le Kirghizistan (2004), le Chili (2005), la république de Corée (2006), l'Algérie (2007), le Maroc (2007), Israël (2008), le Brésil (2009), le Pérou (2009), la Tunisie (2010), le Mexique (2010), le Kazakhstan (2011) et les États-Unis d'Amérique (2013). La Commission a un membre associé (le Bélarus) et cinq observateurs (l'Argentine, le Canada, le Saint-Siège, le Japon et l'Uruguay). Seuls ces six pays, qui participaient déjà aux travaux de la Commission lors de sa transformation en accord élargi, peuvent garder leur statut, à moins qu'ils ne deviennent membres à part entière ; aucun autre pays ne peut devenir associé ou observateur, leur seule option étant désormais de devenir membres à part entière : les statuts de membre observateur et associé ont en effet été supprimés lors de la révision du Statut en 2002. L'Afrique du Sud et l'Autorité nationale palestinienne ont un statut spécial de coopération équivalent à celui d'observateur.

7. *Nouvelles adhésions.* — Un pays non membre du Conseil de l'Europe souhaitant adhérer à la Commission de Venise doit manifester cette intention à la Commission ainsi qu'au secrétaire général du Conseil, qui en saisit le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Ce dernier, à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger (art. 20 d. du Statut du Conseil de l'Europe), peut inviter l'État concerné à adhérer. La date d'adhésion coïncide avec la date à laquelle l'État accepte cette invitation et communique à la Commission le nom du membre et celui du membre suppléant.

8. *L'Union européenne.* — Aux termes de l'article 2, paragraphe 6, du Statut révisé, « La Communauté européenne est autorisée à participer aux travaux de la Commission. Elle pourra devenir membre de la Commission selon les modalités décidées en accord avec le Comité des ministres ». Les contacts entre la Commission de Venise et l'Union européenne sont réguliers et fréquents. Au moins un représentant de la Commission européenne participe aux sessions plénières. L'adhésion de l'Union européenne à la Commission a été étudiée, mais elle ne s'est pas encore concrétisée.

ART. 2. — MEMBRES DE LA COMMISSION

9. *Qualifications des membres de la Commission.* — Aux termes de l'article 2 du Statut révisé, la Commission de Venise est composée d'« experts indépendants éminents en raison de leur expérience au sein des institutions démocratiques ou de

leur contribution au développement du droit et des sciences politiques». Ces experts (un membre et un, voire, exceptionnellement, deux membres suppléants) sont désignés *intuitu personae* au titre de chaque État membre, normalement par le ministère des Affaires étrangères, pour une durée de quatre ans; leur mandat est renouvelable *ad libitum*. Les pays observateurs et associés nomment un membre, qui n'a toutefois pas le droit de vote (art. 2 du règlement intérieur révisé). Les membres de la Commission sont généralement des professeurs d'université, des présidents ou juges de Cours constitutionnelles ou suprêmes, des procureurs généraux, des membres de parlements nationaux, des *ombudsmans* et, plus rarement, des membres de l'exécutif ou des hauts fonctionnaires. La composition de la Commission est malheureusement loin de respecter l'égalité hommes/femmes : sur 59 membres, seulement 14 sont des femmes.

10. Indépendance et impartialité des membres. — Les membres siègent à titre individuel et, comme il est précisé à l'article 2 du Statut révisé, « ne reçoivent ni acceptent aucune instruction ». Ils peuvent être remplacés à la fin de leur mandat, mais, afin de renforcer leur indépendance, le Statut prévoit qu'ils ne peuvent être remplacés avant terme que « s'ils ont présenté leur démission ou si la Commission constate que le membre concerné n'est plus en mesure ou n'est plus qualifié pour exercer ses fonctions ». Cette dernière clause se réfère à des raisons de santé ou d'impossibilité définitive et avérée de travailler pour la Commission (il est requis par le Statut que les membres aient la capacité et la disponibilité de siéger à la Commission). Le Règlement intérieur ajoute que les membres « agissent de telle manière à être et à apparaître indépendants, impartiaux et objectifs en ce qui concerne toutes les questions examinées par la Commission ». Les membres sont tenus d'informer la Commission de toute tâche et fonction qu'ils exercent qui puisse être considérée pertinente pour le travail de la Commission. Le *curriculum vitae* des membres est également rendu public. Tout conflit d'intérêts potentiel doit être porté à la connaissance du président, par l'intermédiaire du secrétaire. La notion de conflit d'intérêts comprend « toute circonstance qui peut apparaître influencer leur examen impartial et objectif de toute question traitée par la Commission; cette information porte en particulier mais non exclusivement sur toute tâche, rémunérée ou non, qui leur est confiée par un gouvernement ». L'existence d'un potentiel conflit d'intérêts a comme conséquence que le membre concerné ne peut pas prendre part au vote mais peut participer à la discussion sous réserve qu'il informe la Commission de « ses intérêts relatifs au point traité ». Les membres de la Commission sont également tenus d'être « prudents » lorsqu'ils commentent en public les décisions de la Commission et les textes qu'elle adopte (art. 3a, paragraphe 5, du règlement intérieur révisé).

ART. 3. — ORGANES DE LA COMMISSION

11. Le(la) président(e) de la Commission. — La Commission élit son(sa) président(e) parmi ses membres pour un mandat de deux ans, renouvelable. Le président dirige les travaux de la Commission et la représente dans les relations extérieures. En dehors des sessions plénières, il(elle) prend des décisions au nom de la Commission, si nécessaire en consultation avec le Bureau (art. 6, paragraphe 2, du Règlement intérieur révisé). En cas d'empêchement, il est remplacé par l'un des trois vice-présidents. Antonio LA PERGOLA a été président dès la création de la Commission et jusqu'à son décès en 2007. Le Norvégien Jan HELGESEN a ensuite assuré la présidence jusqu'en 2009. Depuis, le président est l'Italien Gianni BUQUICCHIO. En 2013, la Commission a élu un président honoraire, M. Peter PACZOLAY, sans fonctions exécutives.

12. Le Bureau et le Bureau élargi. — Aux termes de l'article 4 du Statut révisé, outre le président, la Commission élit parmi ses membres, pour un mandat renouvelable de deux ans, trois vice-présidents et quatre autres membres qui, ensemble, constituent le Bureau. Le règlement intérieur prévoit également que le Bureau puisse se réunir comme « Bureau élargi », avec la participation des présidents des sous-commissions. Avec le président, le Bureau et le Bureau élargi prennent les décisions stratégiques et formulent des propositions qui seront soumises à la Commission lors des séances plénières. En dehors des sessions, le président, en consultation avec le Bureau, décide par exemple de l'envoi des avis urgents aux autorités nationales (art. 14a du Règlement intérieur révisé et Lignes directrices, point E). Le Bureau élargi discute des demandes d'adhésion de nouveaux pays et des questions d'élargissement plus généralement; il peut formuler des recommandations à cet égard à l'attention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (Lignes directrices, point F).

13. Élections. — Le règlement intérieur prévoit que les élections des membres du Bureau se fassent à la majorité des voix exprimées (art. 6, paragraphe 1). Les lignes directrices précisent que ces élections sont préparées par un « comité de sages », nommé par la session plénière sur proposition du Bureau élargi. Il s'agit là d'une procédure consensuelle, visant à éviter tout conflit pouvant perturber le fonctionnement des séances plénières et les relations entre membres.

14. Les sous-commissions. — Afin de permettre des discussions approfondies en comité plus restreint que la session plénière, qui ne compte pas moins d'une centaine de participants, des sous-commissions thématiques sont constituées tous les deux ans. Leur nombre variable et leur composition sont fixés par la session plénière sur proposition du Bureau élargi. Les membres de la Commission joignent différentes sous-commissions selon leurs propres intérêts ou spécialisation. Chaque membre est néanmoins libre de participer aux réunions des sous-commissions, indépendamment du fait d'en être formellement membre. Les sous-commissions se réunissent (en général) la veille des sessions plénières pour examiner les projets d'études ainsi que des projets d'avis particulièrement complexes. Les textes examinés et adoptés par les sous-commissions sont par la suite soumis à la Commission pour discussion et adoption en séance plénière. Les sous-commissions qui existent à ce jour sont les suivantes : État fédéral et régional; Droit international; Protection des minorités; Droits fondamentaux; Institutions démocratiques; Pouvoir judiciaire; Relations extérieures; Méthodes de travail; Amérique latine; Bassin Méditerranéen. Il existe en outre trois autres organes qu'on pourrait qualifier de sous-commissions permanentes : le Conseil des élections démocratiques; le Conseil mixte de justice constitutionnelle et le Conseil scientifique.

15. Le Conseil des élections démocratiques. — Depuis sa création en 2002, le Conseil des élections démocratiques (CED) est l'organe chargé d'assurer la coopération dans le domaine électoral entre la Commission de Venise, en tant qu'organe juridique, et l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, en tant qu'organes politiques responsables de l'observation des élections, dans le but de promouvoir les valeurs européennes communes en matière électorale : le patrimoine électoral européen. Le Conseil des élections démocratiques est composé de neuf membres : 4 représentants de la Commission de Venise, 3 de l'Assemblée parlementaire et 2 du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Le Parlement européen, la Commission européenne, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH) et l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sont également invités à se joindre à ses travaux.

à titre d'observateurs. Le Conseil des élections démocratiques est chargé d'examiner les avis et études de la Commission de Venise en matière électorale avant leur soumission à la session plénière.

16. Le Conseil mixte de la justice constitutionnelle. — Afin de soutenir les organes de contrôle constitutionnel qui mettent en œuvre les textes constitutionnels (les Cours constitutionnelles, les Conseils constitutionnels et les Cours suprêmes avec compétence constitutionnelle), la Commission de Venise a mis en place un réseau de coopération avec ces Cours, au centre duquel se trouve le Conseil mixte de justice constitutionnelle établi en vertu de l'article 3 du Statut révisé de la Commission. Cet organe est composé de membres de la Commission et des représentants (agents de liaison) des cours des pays membres, associé et observateurs. Dans le cadre de son travail, le Conseil mixte ne fait pas de distinction entre ces trois catégories. Contrairement aux membres, les agents de liaison ne sont pas indépendants, mais représentent leur cour. Au vu de sa double composition – à la fois des membres de la Commission et des agents de liaison, le Conseil mixte a une coprésidence composée d'un membre et d'un agent de liaison. Cette coprésidence témoigne du caractère coopératif du Conseil mixte. Le Conseil mixte de justice constitutionnelle se réunit une fois par an, au siège d'une des cours, ou – tous les trois ans – à Venise, en marge d'une session plénière. Le Conseil mixte oriente le travail de la Commission avec les cours participantes, ses relations « extérieures » avec des groupes régionaux et linguistiques (qui regroupent des cours) ainsi qu'avec la Conférence mondiale de la justice constitutionnelle.

17. Le Conseil scientifique. — Un Conseil scientifique a été créé en 2010, afin de préserver la haute qualité des travaux de la Commission de Venise et de contribuer à la cohérence de son travail (art. 17a du règlement intérieur révisé). Ainsi, le Conseil scientifique prépare les « compilations » thématiques des avis et études de la Commission ; ces documents résument les principes et les conclusions que la Commission a énoncés dans les très nombreux avis qu'elle a rendus depuis le début de ses activités. En outre, le Conseil scientifique propose les études à entreprendre et les conférences et séminaires scientifiques à organiser ; il peut aussi fournir au besoin aux membres de la Commission des données scientifiques pertinentes aux fins de l'élaboration des avis et des rapports, spécialement les résultats de recherches comparatives. Le Conseil scientifique est composé par le premier vice-président de la Commission, qui le préside, par le président de la Commission (membre de droit) et par trois présidents de sous-commissions. Sa composition est décidée tous les deux ans par la Commission, sur proposition du Bureau élargi. Le vice-secrétaire général de la Commission fait fonction de secrétaire du Conseil scientifique.

SECTION 3

Compétences de la Commission de Venise

ART. 1^{er}. — COMPÉTENCE *RATIONE MATERIAE*

18. Objectifs statutaires. — Aux termes de l'article 1^{er} du Statut révisé, le champ d'action spécifique de la Commission de Venise est celui « des garanties offertes par le droit au service de la démocratie ». Ses objectifs statutaires sont les suivants : « renforcer la compréhension des systèmes juridiques des États participants, notamment en vue du rapprochement de ces systèmes ; promouvoir l'État de droit et la démocratie ; examiner les problèmes posés par le fonctionnement, le renforcement et le développement des institutions démocratiques ». Priorité est

donnée, selon le Statut révisé, aux travaux relatifs : « a. aux principes et à la technique constitutionnels, législatifs et administratifs qui servent l'efficacité des institutions démocratiques et leur renforcement, ainsi que le principe de la primauté du droit ; b. aux droits et libertés fondamentaux, notamment ceux qui concernent la participation des citoyens à la vie publique ; c. à la contribution des collectivités locales et régionales au développement de la démocratie ». Les objectifs statutaires représentent les trois étapes fondamentales de l'assistance que la Commission de Venise prête à ses États membres : 1) la compréhension et le rapprochement des systèmes juridiques des pays membres, par le biais des techniques du droit comparé ; 2) la promotion des valeurs du Conseil de l'Europe (démocratie, État de droit, respect des droits fondamentaux), par le biais de recommandations visant la modification et l'amélioration des textes juridiques telles la Constitution et les lois constitutionnelles ; 3) une contribution à la solution des problèmes liés au fonctionnement des institutions démocratiques, exercice qui présuppose la compréhension non seulement du système juridique en tant que tel, mais également de la culture juridique et politique qui l'entoure et du contexte politique, social et économique dans lequel les textes juridiques opèrent.

19. Domaines explorés. — Concrètement, la Commission de Venise a examiné notamment des projets de constitutions, des lois touchant au fonctionnement des institutions démocratiques de l'État, des lois électorales, des lois sur les partis politiques, des lois sur les Cours constitutionnelles, des lois sur l'organisation du système judiciaire et sur les procureurs, des lois sur l'exercice des droits fondamentaux, des lois sur la protection des minorités nationales et des lois sur l'autonomie locale.

20. Thèmes généraux. — La Commission de Venise réalise également des études et rapports sur des sujets d'intérêt général. Les thèmes abordés sont nombreux (V. *infra*, nos 71 s.).

21. Lignes directrices. — Les travaux d'étude et d'approfondissement de la Commission peuvent aboutir à l'élaboration de lignes directrices thématiques, souvent en coopération avec l'OSCE/BIDDH.

22. Lois-modèle. — L'article 3, paragraphe 1, du Statut révisé mentionne également parmi les compétences de la Commission de Venise la préparation de « lois et accords internationaux » ; il s'agit là d'une compétence que la Commission a exercée avec une grande parcimonie. Une seule fois, en 1990, sollicitée par l'Italie, la Hongrie et la Yougoslavie, elle a préparé un projet de convention pour la protection des minorités nationales (Proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités, CDL(91)7). Ce texte est à la base de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du 1^{er} février 1995 (www.conventions.coe.int). La Commission s'est en revanche constamment abstenue de préparer des modèles de lois ou lois-type pour des domaines spécifiques ; en effet, ce genre d'exercice contredit un postulat essentiel du travail d'assistance de la Commission, à savoir que chaque pays et chaque contexte présentent des spécificités telles qu'ils nécessitent une solution adaptée et individualisée, bien que celle-ci puisse s'inspirer des solutions adoptées par d'autres pays.

23. Textes en préparation et textes déjà adoptés. — La Commission examine tant des projets que des textes de loi déjà adoptés, en première, deuxième ou dernière lecture. Toutefois, l'assistance est plus efficace lorsqu'elle peut débiter à une phase précoce du processus législatif, quand les recommandations de la Commission peuvent être discutées et, le cas échéant, prises en compte sans qu'il soit nécessaire de déclencher un processus de révision législative.

ART. 2. – COMPÉTENCE RATIONE LOCI

24. Les démocraties en transition. — Tout État membre de la Commission de Venise peut demander à la Commission d'analyser l'un de ses textes juridiques ; les États non membres peuvent également le faire, à condition d'obtenir l'autorisation du Comité des ministres et d'en supporter éventuellement les frais. Le domaine géographique du travail de la Commission comprend dès lors, en principe, les 59 pays membres. Traditionnellement, cependant, en raison de sa création au lendemain de la chute du mur de Berlin, la Commission a été vue comme un conseil juridique pour les pays de l'Europe centrale et orientale qui affrontaient une « transition démocratique » et, pendant plusieurs années, elle a concrètement travaillé plutôt avec ces pays qu'avec les démocraties déjà consolidées de l'Europe occidentale. Ainsi, la Commission a examiné les constitutions (en partie ou dans leur totalité) ou des lois constitutionnelles dans une trentaine de ses pays membres, notamment l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Fédération de Russie, la Géorgie, la Hongrie, le Kirghizistan, le Kazakhstan, la Moldavie, le Monténégro, l'Ouzbékistan, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, la Tunisie et l'Ukraine.

25. Les démocraties consolidées. — La Commission a préparé des avis concernant les systèmes juridiques de certains pays d'Europe occidentale. Dans le cas de la Belgique (2002 et 2012), du Liechtenstein (2002), de l'Italie (2005), du Royaume-Uni (2007) et de Monaco (2013), la demande en avait été faite par l'Assemblée parlementaire, et non pas par les États concernés. La Suisse (2001), la Finlande (2008), le Luxembourg (2002 puis 2009) et l'Islande (2012), par contre, ont eux-mêmes saisi la Commission. Le Luxembourg, en formulant une demande d'avis sur trois projets de lois en 2002, avait explicitement indiqué que la saisine se voulait un témoignage de confiance en l'utilité de la Commission de Venise pour les démocraties déjà consolidées. Par ailleurs, la Commission a préparé des avis sur les constitutions de trois pays récemment devenus membres de l'Union européenne : la Bulgarie (2008), la Hongrie (2012) et la Roumanie (2014).

26. Pays du « voisinage ». — Depuis sa transformation en accord élargi en 2002, la Commission de Venise s'est montrée très active en dehors du continent européen, notamment dans le domaine de la justice constitutionnelle. Plus récemment, elle a développé de manière très intense ses relations avec les pays de la rive Sud de la Méditerranée (surtout avec la Tunisie et le Maroc, mais aussi avec l'Égypte, la Jordanie et la Libye), notamment après le « Printemps arabe ». En 2013, la Commission a adopté des avis formels concernant la Tunisie et l'Égypte. Elle poursuit également ses relations avec les pays de l'Asie centrale (outre le Kirghizistan et le Kazakhstan, pays membres, avec l'Ouzbékistan et le Tadjikistan). Cette coopération s'est intensifiée grâce à des contributions volontaires. Depuis l'adoption par le Conseil de l'Europe, en 2011, d'une politique de voisinage concernant la région méditerranéenne, le Moyen-Orient et l'Asie centrale (Document d'information du secrétaire général du Conseil de l'Europe sur la Politique de voisinage du Conseil de l'Europe SG/Inf(2011)7 rév 2. – Déclaration par M. DAVUTOĞLU, président sortant du Comité des ministres et M. KOSTYANTYN GRYSHCHENKO, président entrant du Comité des ministres à la 121^e session du Comité des ministres [CM(2011)50final]), la Commission a été encouragée à poursuivre ses contacts « pionniers » et à développer des programmes de coopération.

ART. 3. – COMPÉTENCE RATIONE PERSONAE

§ 1^{er}. – Saisines

27. La Commission prépare des avis sur des textes constitutionnels ou législatifs sur demande des organes statutaires du Conseil de l'Europe, de son secrétaire général, des États concernés ou d'une organisation ou instance internationale participant aux travaux de la Commission (art. 3, paragraphe 2, du Statut révisé). La Commission ne peut s'autosaisir d'un texte ou d'une question liée à un contexte national spécifique, y compris des suites d'avis rendus précédemment.

A. – Saisine par les organes statutaires et par le secrétaire général du Conseil de l'Europe

28. Assemblée parlementaire. — La grande majorité des demandes non étatiques proviennent de l'Assemblée parlementaire, soit de son Bureau, soit de l'une de ses commissions (le plus fréquemment la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe [Commission de suivi] et la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme). Un accord de coopération a été conclu en 2004 entre la Commission et l'Assemblée parlementaire afin de faciliter leur coopération (Accord de coopération entre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la Commission européenne pour la démocratie par le droit [Commission de Venise], CDL(2004)102). Cet accord prévoit notamment que « [l']Assemblée et ses commissions profiteront de la possibilité offerte par l'article 3 du Statut révisé de la Commission de Venise pour lui demander son avis sur des questions relatives à son domaine d'action spécifique, tel qu'il est défini à l'article 1 du Statut révisé ». En outre, le Bureau de l'Assemblée « peut inviter ses commissions à consulter la Commission de Venise chaque fois qu'elles examinent une question qui est du domaine de compétence de la Commission ; c'est le cas, en particulier, pour des rapports élaborés dans des domaines comme la réforme constitutionnelle, la séparation des pouvoirs, les règles électorales, le règlement des conflits, le fédéralisme et l'autonomie, les minorités nationales et les droits fondamentaux ».

29. Comité des ministres et Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. — Le Comité des ministres et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux n'ont pas exercé leur pouvoir de saisine, bien qu'ils collaborent avec la Commission et qu'ils fassent souvent référence à ses avis.

30. Secrétaire général. — Les saisines par le secrétaire général, rares dans le passé, ont récemment connu une augmentation (avis sur l'État de droit en Roumanie [2012] ; avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie [2012]).

31. Cour européenne des droits de l'homme. — La Commission de Venise a préparé cinq mémoires *amicus curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme à travers deux procédures différentes. Dans les affaires Jeličić (CEDH 31 oct. 2006, Jeličić c/ Bosnie-Herzégovine, req. n° 41183/02), Bjelić (CEDH 28 avr. 2009, Bjelić c/ Monténégro et Serbie, req. n° 11890/05), Sejdić et Finci (CEDH 22 déc. 2009, Sejdić et Finci c/ Bosnie-Herzégovine, req. nos 27996/06 et 34836/06) et Rywin (Rywin c/ Pologne, req. nos 6091/06, 4047/07 et 4070/07, pendantes), la Commission est intervenue dans la procédure aux termes de l'article 36 § 2 de la Conv EDH et de l'article 44 § 3 du règlement intérieur de la Cour. Dans une cinquième affaire (CEDH 7 juin 2007, Parti nationaliste Basque – Organisation régionale d'Iparralde c/ France, req. n° 71251/01), la Cour a invité la Commission de Venise à « exprimer un avis ou à lui faire un rapport écrit sur toute question que la chambre juge pertinente pour l'affaire » aux termes de l'article A1, paragraphe 2, de l'annexe au Règlement intérieur de la Cour sur les mesures d'instruction. Les deux procédures sont

équivalentes, le recours à l'une ou à l'autre dépendant essentiellement de l'interprétation du règlement de la Cour de la part de la chambre compétente.

B. – Saisine par les États

32. États membres et États non membres. — Tout État membre de la Commission de Venise peut bénéficier de son assistance, en demandant notamment la préparation d'avis sur des textes juridiques en préparation ou déjà adoptés. Un État non membre de la Commission de Venise peut bénéficier de l'assistance de la Commission sur autorisation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe ; dans ce cas, les frais de l'activité d'assistance sont éventuellement à la charge de l'État non membre demandeur. Dans le cadre de la « politique de voisinage », le Comité des ministres a autorisé un certain nombre d'activités thématiques dans les pays de la rive Sud de la Méditerranée et de l'Asie Centrale. Les pays bénéficiaires peuvent s'adresser à la Commission sans en faire la demande spécifique au Comité des ministres. Les coûts de ces activités sont généralement pris en charge par des programmes de coopération financés par des pays ou par l'Union européenne.

33. Institutions étatiques habilitées à la saisine. — Les demandes d'avis doivent émaner d'une institution étatique, tel que le Parlement (en la personne de son président ; l'opposition parlementaire ne peut pas saisir la Commission, encore moins l'opposition extraparlamentaire ou un parti politique) ou le gouvernement (le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères ou le ministre compétent). Quand la demande ne provient pas du président de l'institution, mais de l'un de ses membres, pour pouvoir être prise en considération, elle doit parvenir à la Commission par un canal officiel, comme la représentation permanente auprès du Conseil de l'Europe.

34. Tribunaux ordinaires. — La Commission ne peut pas être saisie par les tribunaux et cours ordinaires, au nom du principe de la séparation des pouvoirs.

35. Tribunaux constitutionnels. — En revanche, la Commission peut accueillir une demande provenant d'une Cour constitutionnelle, d'un Conseil constitutionnel ou d'une instance équivalente (Cour suprême le cas échéant), mais seulement sur une question abstraite relative à une affaire qui est pendante devant elle (mémoire *amicus curiae*).

36. Ombudsman. — La Commission accepte des demandes d'avis provenant d'un *ombudsman* national seulement dans des cas bien précis. En premier lieu, elle accepte d'être saisie par un *ombudsman* sur des textes directement liés au statut de l'institution, comme la loi établissant l'institution ou déterminant son budget ; ainsi la Commission a préparé de nombreux avis sur la création, la réforme et la fusion des institutions de médiation aux niveaux étatique et sous-étatique en Bosnie-Herzégovine. En second lieu, la Commission peut accepter qu'un *ombudsman* la saisisse sur un projet de loi donné, lorsque la Constitution lui confère le droit d'initiative législative ou le droit d'être consulté sur des initiatives législatives.

C. – Saisines interétatiques

37. Normalement, les États saisissent la Commission de Venise sur des questions liées à leurs propres textes constitutionnels ou législatifs. Il peut néanmoins arriver qu'un État demande à la Commission d'analyser un texte juridique d'un autre État, spécialement un État voisin. De tels cas, certes rares, soulèvent des problèmes délicats. Une situation de ce genre s'est déjà présentée : en 2001, la Roumanie demanda à la Commission de Venise d'examiner la compatibilité avec les normes internationales de la très controversée « loi sur le statut » des minorités de souche hongroise à l'étranger, de la Hongrie. Afin de trouver

un accord entre les deux États, la Commission de Venise décida d'élargir l'objet de l'avis, en effectuant une analyse comparative des lois similaires d'autres pays et en élaborant des principes directeurs en matière de relations entre les États et leurs minorités de souche (Commission de Venise, CDL-INF(2001)019, Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur État-parent ; *Kin-State involvement in minority protection - lessons learned*, Association for International Law and International Relations, Bucarest, 2004). Depuis 2002, aux termes de l'article 3, paragraphe 2, du Statut révisé, si une demande d'avis provenant d'un État concerne un autre État, ce dernier doit désormais en être informé et donner son accord, faute de quoi la Commission doit soumettre la question au Comité des ministres pour décision.

D. – Saisine de la part d'une instance internationale participant aux travaux de la Commission

38. Si les instances internationales participant aux travaux de la Commission peuvent lui demander des avis (art. 3, paragraphe 2, du Règlement intérieur), celles-ci doivent justifier d'un intérêt légitime en l'avis sollicité. La Commission a été saisie par le Haut Représentant pour la Bosnie-Herzégovine sur plusieurs questions liées au cadre constitutionnel et législatif de ce pays, et également par la Commission européenne dans le cadre de procédures de stabilisation, d'association ou d'adhésion à l'Union européenne.

E. – Saisine de la part d'individus

39. La Commission de Venise ne peut accepter aucune demande d'avis provenant d'individus ou groupes d'individus, ni d'ONG.

F. – Suites aux saisines

40. Refus de donner suite. — La Commission peut refuser de donner suite à une demande d'avis (l'article 3, paragraphe 2, du Statut révisé emploie le terme « peut »). On peut concevoir qu'un refus soit lié à des contraintes de temps, de compétence ou même au contexte politique de la saisine, mais la Commission a rarement fait usage de cette prérogative, et seulement pour des demandes émanant de l'Assemblée parlementaire, jamais d'un État.

41. Abandon d'un avis. — La Commission peut également décider de ne plus donner suite à un dossier lorsque les circonstances rendent l'avis superflu : par exemple parce que le projet de loi en question a été abandonné, ou parce que la loi en question a été annulée par la Cour constitutionnelle.

42. Retrait d'une demande d'avis. — Il appartient à la Commission de décider de se dessaisir d'une demande d'avis lorsque celle-ci est retirée par l'État qui l'avait formulée.

§ 2. – Saisine motu proprio

43. Pouvoir d'initiative pour les études. — La Commission de Venise peut décider de sa propre initiative d'entreprendre des recherches et des études théoriques et générales, à condition toutefois de ne pas empiéter sur les compétences d'autres organes du Conseil de l'Europe (art. 3 du Statut révisé ; par ailleurs, quand une étude s'étend sur l'un de ces domaines de spécialisation, la Commission la prépare conjointement avec l'organe compétent). Bien entendu, des études ou lignes directrices peuvent également lui être commissionnées par les organes statutaires du Conseil de l'Europe (Assemblée parlementaire, Comité des ministres, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux) ou par des États. Les organes statutaires du Conseil de l'Europe, par ailleurs, peuvent discuter et adopter toute proposition de la Commission de Venise (art. 3, paragraphe 1, du Statut révisé).

SECTION 4

Avis de la Commission

ART. 1^{er}. — TYPES D'AVIS

44. Hormis les avis « ordinaires », il existe des types d'avis particuliers.

45. *Avis conjoints.* — Depuis 2002, la Commission de Venise a entrepris de préparer des avis conjoints avec l'OSCE/ODIHR et avec d'autres directions ou services du Conseil de l'Europe. Cette pratique répond à plusieurs exigences : en premier lieu, elle permet de mettre en commun les expériences et les connaissances spécifiques de chacun afin d'assurer la haute qualité de l'avis. De plus, elle permet de respecter les domaines spécifiques de compétence de chaque institution, en accentuant leur complémentarité. Surtout, la pratique des avis conjoints permet de transmettre un message commun. La Commission de Venise a établi une pratique de préparation d'avis conjoints avec l'OSCE/ODIHR dans le domaine électoral, ainsi qu'en matière de liberté de réunion, de liberté de religion et de réglementation des partis politiques. Dans leurs avis conjoints, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH font référence à leurs lignes directrices communes (V. *infra*, n° 72).

46. *Mémoires amicus curiae.* — À la demande d'une Cour constitutionnelle ou d'une juridiction équivalente, la Commission de Venise peut également préparer des mémoires *amicus curiae* sur des questions de droit international ou de droit comparé soulevées dans une affaire pendante devant la cour en question. Le mémoire de la Commission ne porte pas sur la constitutionnalité du texte dont la Cour constitutionnelle a été saisie.

47. *Avis urgents.* — Lorsque la situation nationale ne permet pas de respecter le calendrier des sessions plénières de la Commission, par exemple en raison de délais impératifs pour le Parlement notamment en cas de réforme constitutionnelle, le président de la Commission peut autoriser l'envoi des commentaires individuels des membres rapporteurs ou du projet d'avis consolidé aux autorités nationales, avant adoption par la Commission (art. 14a du Règlement intérieur révisé). La décision du président porte sur le caractère urgent de la situation nationale et sur sa pertinence afin de déroger à la procédure ordinaire suivie par la Commission. Les lignes directrices sur les méthodes de travail de la Commission précisent que le président consulte le Bureau : comme il est implicite que le président et le Bureau approuvent également le contenu des avis individuels des rapporteurs, ceci donne une autorité accrue à ces derniers. Le ou les textes envoyés aux autorités sont par la suite soumis à la Commission lors de la session plénière suivante. Normalement, à ce stade, le texte qui fait l'objet de l'avis aura déjà été adopté par le Parlement : il n'y aura donc pratiquement plus de marge de manœuvre pour la Commission pour persuader les autorités à apporter, au besoin, d'autres modifications, et aucun intérêt à affiner ou corriger son analyse. La session plénière ne procédera donc à aucune discussion de fond ; elle pourra « prendre note » des observations individuelles ou « entériner » le projet d'avis (sans modification). Si, par contre, la procédure nationale n'est pas encore terminée, la Commission pourra « adopter » un avis préparé sur la base des commentaires individuels, après discussion sur le fond et en contradiction avec les représentants des autorités nationales ; l'envoi urgent préventif ne sera alors qu'une simple étape de la procédure, sans impact sur le résultat final (l'adoption d'un avis en bonne et due forme). Le règlement intérieur ajoute que la Commission peut également renvoyer l'adoption de l'avis à une session ultérieure ; ceci sera le cas si la situation interne évolue et que de nouveaux éléments doivent être considérés par la Commission.

48. *Avis intérimaires et finaux.* — Lorsque la Commission est consultée à un stade très précoce de la procédure nationale de préparation d'un texte juridique, elle est amenée à examiner un texte qui est encore provisoire et susceptible d'être modifié à plusieurs reprises. Il arrive que les autorités demanderesses expriment d'ores et déjà leur intention de consulter la Commission également sur les versions successives du texte, étant en quelque sorte accompagnées par la Commission dans le processus de production législative. Dans ce cas, la Commission peut décider d'adopter un ou plusieurs avis « intérimaires » jusqu'à la préparation de l'avis « final ».

49. *Assistance dans le cadre de conflits ethno-politiques.* — Bien que ceci ne se soit pas forcément concrétisé en la préparation d'avis à strictement parler, la Commission de Venise a également contribué à l'interprétation et au développement du droit constitutionnel (notamment de thèmes comme le fédéralisme ou la protection des minorités) de pays qui étaient ou avaient été impliqués dans des conflits ethniques ou politiques. La Commission a alors fourni une assistance technique, voire rédactionnelle, axée sur la dimension juridique de la recherche d'un accord politique. Elle a opéré en ce sens en Bosnie-Herzégovine, en « ex-république yougoslave de Macédoine » ainsi qu'au Kosovo et dans les territoires de la Transnistrie, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud.

ART. 2. — NATURE ET IMPACT DES AVIS

50. *Caractère non contraignant.* — Les avis rendus par la Commission de Venise contiennent, d'une part, l'analyse juridique des dispositions constitutionnelles et législatives en question et, d'autre part, formulent des conclusions et recommandations visant, le cas échéant, à améliorer ces textes. La Commission de Venise étant un organe consultatif, ses avis, et plus précisément ses recommandations, n'ont pas de caractère contraignant : les États concernés n'ont donc aucune obligation juridique de les suivre. Pourtant, les avis de la Commission exercent généralement une influence, parfois considérable, sur les processus de réforme constitutionnelle ou législative dans lesquels ils se situent.

51. *Suites aux avis demandés par les États.* — Un facteur déterminant pour la mise en œuvre des recommandations de la Commission est sans doute l'origine de la demande d'assistance. Lorsqu'un État sollicite lui-même un avis de la Commission, il est souvent confronté à un problème technique sérieux ; dans la mesure où l'avis offre des solutions réalistes et compatibles avec le système juridique pertinent, il est vraisemblable (et fréquent en pratique) que l'État suive les recommandations, ou certaines des recommandations, de la Commission. La saisine de la Commission par un État peut également être due à la circonstance que l'État est confronté à un problème politique interne, ou sur le plan international. Il s'engage alors publiquement à s'adresser à la Commission de Venise et à suivre son avis. L'avis pourra alors servir à accroître le soutien interne pour la réforme (corrigée et améliorée sur la base des conseils de la Commission). Parfois le Gouvernement demande l'assistance de la Commission afin d'obtenir une reconnaissance ou un « label de qualité » pour sa réforme afin d'intégrer la « respectable communauté internationale des pays démocratiques » (LOPEZ-GUERRA, *Some thoughts on Constitutional Engineering*, in VAN DIJK et GRANATA-MENGHINI [eds.], *Liber amicorum Antonio La Pergola*, op. cit., p. 131).

52. *Avis conformes.* — Il est fréquent, bien que la Commission ne soit pas un organe politique, que ses avis s'inscrivent dans des processus politiques au niveau international du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne. L'État peut subir une pression au niveau international pour qu'il soumette son projet

de réforme à l'évaluation de la Commission ; l'avis peut également être demandé directement par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (notamment sa Commission de suivi) dans le cadre d'une procédure de supervision des engagements de l'État, ou par la Commission européenne dans le cadre d'une procédure visant un accord de stabilisation ou d'association. Dans ces cas, les instances internationales vont veiller, voire exercer une pression sur l'État afin qu'il se conforme aux recommandations de la Commission. Dans certains pays, la pression exercée au niveau interne ou international pour obtenir l'implication de la Commission de Venise est devenue si forte, qu'on peut estimer que certaines réformes ont été menées « sur avis conforme » de la Commission de Venise.

53. Impact des avis de la Commission sur l'opinion publique nationale. — Les avis adoptés par la Commission de Venise devenant publics, ils sont souvent relayés par la presse et nourrissent les débats publics. Le Gouvernement est ainsi souvent appelé à justifier devant l'opinion publique le caractère éventuellement non conforme aux normes internationales de son texte juridique, mais aussi de son refus éventuel de mettre en œuvre les suggestions de la Commission de Venise. L'interprétation de l'avis de la Commission donnée par le gouvernement est évidemment subjective et influencée par le contexte et les objectifs politiques.

54. Impact des avis de la Commission de Venise sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. — Hormis les cas où la Commission de Venise a participé en tant que tiers intervenant ou expert à des procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme (V. *supra*, n° 31), celle-ci a fait référence à des avis de la Commission dans de nombreux arrêts et décisions (la Commission de Venise est citée dans 55 arrêts et 15 décisions : www.hudoc.echr.coe.int ; dans le moteur de recherche HUDOC de la Cour, il y a un filtre « organisation », « Commission de Venise »). La Cour de Strasbourg a utilisé les analyses de la Commission à la fois comme source d'information et d'analyse juridique (HOFFMANN-RIEM, « *Soft Law* » und « *Soft Instruments* » in *der Arbeit der Venedig-Kommission des Europarats. Zur Wirkungsmacht einer beratenden Einrichtung*, in BÄUERLE, DANN, WALLRABENSTEIN [Hrsg.], *Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag*, Tübingen, Mohr-Siebeck-Verlag, 2013, p. 595 s. — SCHIMKE, *Arbeit und Einfluss des Venedig-Kommission des Europarats, Die Gutachten des Venedig-Kommission in der Rechtsprechung des EGMR*, in *Hamburger Rechtsnotizen* 2013, Heft 1, S. 12-19).

55. Évaluation de l'impact des avis de la Commission : recommandations-clé. — Évaluer dans quelle mesure un avis de la Commission de Venise a été pris en compte dans la finalisation du texte juridique pertinent n'est pas chose aisée. Il n'est pas utile de procéder à une quantification des recommandations suivies : un avis peut contenir à la fois des recommandations de principe, relatives à des choix fondamentaux (par exemple, quel modèle adopter pour le parquet), des recommandations liées au respect de normes internationales, des recommandations relatives au fonctionnement des freins et contrepoids du système national et des recommandations de technique législative. Le pourcentage de ces dernières peut se révéler prépondérant par rapport aux premières, alors que leur importance est sans doute moindre. Il serait alors paradoxal de se féliciter d'un « taux de mise en œuvre » élevé s'il s'agissait uniquement de points techniques. Il est donc nécessaire d'identifier les recommandations-clé. Néanmoins, la mise en œuvre de celles-ci peut d'une part nécessiter d'autres réformes préalables et, d'autre part, requiert normalement des débats politiques et des consultations publiques (la Commission de Venise encourage par ailleurs l'adoption des lois par des processus consensuels, transparents

et après une consultation publique étendue) dont l'issue n'est jamais totalement prévisible et qui demandent du temps. Il s'ensuit que souvent l'évaluation de l'impact de l'avis ne peut être effectuée qu'à un moment éloigné de sa préparation.

56. Facteurs externes. — La Commission de Venise rend ses avis en tenant compte du contexte juridique dans lequel la réforme constitutionnelle et législative devra être effectuée, mais elle n'exerce aucune influence sur des facteurs essentiels pour la réalisation de la réforme, tels l'indépendance ou l'efficacité du système judiciaire, la culture politique, l'attitude des élites et de la société.

57. Surveillance de la mise en œuvre des avis de la Commission. — La Commission de Venise ne procède normalement ni à un constat officiel de la mise en œuvre de ses avis, ni à leur interprétation « authentique », ni à une évaluation des textes constitutionnels ou juridiques une fois qu'ils ont été adoptés. Il n'existe aucun mécanisme formel de surveillance de la mise en œuvre des avis de la Commission. Néanmoins, celle-ci se renseigne, à travers son secrétariat et ses membres, sur l'état d'avancement des réformes sur lesquelles elle a été consultée et sur les suites données à ses avis : à chaque session plénière, un point de l'ordre du jour est consacré précisément aux « suites données aux avis ». Une section des rapports de session (V. *infra*, n° 88) contient dès lors des informations factuelles sur l'avancement ou l'issue d'une procédure législative interne ainsi qu'une appréciation sommaire de celle-ci. Toutefois, ces informations ne sont pas rendues immédiatement publiques (V. *infra*, n° 88), et par ailleurs, cet exercice n'est ni formalisé, ni structuré. Parfois, à la demande de l'État, la Commission évalue formellement un texte juridique à différentes phases de sa préparation à travers des avis « intérimaires » suivis par l'avis « final » (V. *supra*, n° 48), ou évalue des projets de loi successifs concernant la même réforme. Dans de rares cas, la Commission a été saisie par l'Assemblée parlementaire expressément de la question de la mise en œuvre de l'un de ses avis. Mais l'évaluation de l'impact des avis de la Commission est un exercice essentiellement politique, qui ne revient dès lors pas à la Commission elle-même. La Commission de Venise n'est pas un instrument de surveillance (« monitoring ») des obligations des États.

58. Nature des études et des lignes directrices. — Les documents à caractère général établis par la Commission de Venise, tout comme ses avis, n'ont pas de caractère contraignant, mais contribuent à l'identification et au développement des normes internationales que les États membres du Conseil de l'Europe sont tenus d'observer. La Commission de Venise développe en effet du « droit mou » (V. *infra*, n° 61).

ART. 3. — NORMES APPLIQUÉES

59. Les valeurs du Conseil de l'Europe. — La Commission de Venise analyse les textes constitutionnels et législatifs qui lui sont soumis, dans le cadre des trois principes de base du patrimoine constitutionnel européen : la démocratie, le respect des droits de l'homme et la prééminence du droit, qui sont les fondements de l'activité du Conseil de l'Europe (Statut du Conseil de l'Europe, alinéa 3 du préambule).

60. Valeurs européennes et universelles. — Bien que la Commission de Venise, organe du Conseil de l'Europe, se base principalement sur les valeurs européennes, lorsqu'elle travaille avec des pays non européens, elle élargit ses références aux normes internationales, en relativisant si besoin la nature contraignante des normes européennes. Par ailleurs, le patrimoine constitutionnel commun aux 59 pays membres

de la Commission n'est évidemment pas (ou plus) seulement européen.

61. Droit dur et droit mou. — La Commission de Venise applique en premier lieu des normes de « hard law » — principalement la Convention européenne des droits de l'homme et les autres conventions du Conseil de l'Europe, ainsi que les conventions des Nations unies. Elle applique également des instruments de « soft law », tels que les recommandations du Comité des ministres et les résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. La Commission utilise également des recommandations et lignes directrices qu'elle a elle-même, seule ou conjointement avec d'autres organisations internationales telle l'OSCE-BIDDH, identifiées et codifiées (V. *infra*, n° 72).

62. Les principes fondamentaux : la primauté de la Constitution. — La Commission de Venise a constamment affirmé la nécessité que, dans un État de droit, tout acte juridique soit conforme à la Constitution, qui par définition est la règle suprême et supérieure à toute autre. Le respect de ce principe implique la nécessité qu'une autorité publique puisse annuler les actes contraires à la Constitution (MALINVERNI, L'expérience de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, in FLAUSS, Vers un droit constitutionnel européen - Quel droit constitutionnel européen ?, RUDH 1995, vol. 7, p. 387). La Commission de Venise a dès lors fortement défendu la création, le renforcement et la protection des juridictions constitutionnelles.

63. ... et la primauté du droit international. — La Commission de Venise a également affirmé la nécessité dans un État de droit que les règles du droit international soient respectées (MALINVERNI, article préc., p. 389). Elle a notamment insisté pour que les États inscrivent dans leur Constitution le principe que le droit interne doit se conformer au droit international, tant aux principes généraux qu'aux traités ratifiés par l'État.

64. Les normes en matière de protection des droits de l'homme. — La Commission de Venise se base principalement sur la Convention européenne des droits de l'homme et sur la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Elle fait référence également aux autres conventions pertinentes du Conseil de l'Europe, notamment la Charte sociale européenne, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, et aux rapports et avis de leurs organes (Comité européen des droits sociaux, Comité consultatif et Comité d'experts). La Commission utilise enfin les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, tels que les Pactes internationaux des Nations unies relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels.

65. Les normes en matière de démocratie. — Le droit international n'impose pas une forme de gouvernement spécifique, mais la démocratie est une caractéristique fondamentale de l'ordre public européen et, dans le contexte de la Convention européenne des droits de l'homme, c'est la seule forme de gouvernement acceptable (CEDH, gr. ch., 16 mars 2006, Zdanoka c/ Lettonie, req. n° 58278/00, par. 98). Il n'existe pas une définition universellement admise de la démocratie et on trouve une grande variété de systèmes politiques qui sont considérés comme des démocraties, mais il existe en Europe un consensus sur les éléments essentiels de cette définition (CDL-AD(2013)018, Avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco, §§ 7-25). En matière de démocratie, il n'existe pas un texte unique définissant les normes à prendre en compte dans l'évaluation constitutionnelle. Le suffrage universel libre et authentique est garanti par le Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec

l'interdiction des discriminations (art. 14 Conv. EDH et Protocole n° 12), et par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; d'autres instruments pertinents du Conseil de l'Europe couvrent d'autres aspects de la démocratie (V. par ex. la Charte européenne de l'autonomie locale). Pour ce qui est de la séparation des pouvoirs, notamment l'existence de freins et contrepoids, l'indépendance du système judiciaire, et les pouvoirs du Parlement de contrôler le pouvoir exécutif, il n'existe aucun texte normatif de référence.

66. Les normes en matière de prééminence du droit. — La prééminence du droit n'est traitée que laconiquement par les conventions internationales ; elle est mentionnée dans le Statut du Conseil de l'Europe, mais aucun autre texte ne la traite concrètement. Certains de ses éléments constitutifs sont néanmoins protégés par la Convention européenne des droits de l'homme, notamment ses garanties procédurales — droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial, droit à un recours effectif.

67. L'expérience de la Commission de Venise comme norme. — Lorsqu'elle examine si un texte constitutionnel respecte la séparation des pouvoirs ou contient des freins et contrepoids suffisants, la Commission se penche sur le fonctionnement des institutions démocratiques. Dans cet exercice, elle ne peut se référer à aucun texte spécifique et détaillé. Elle applique alors sa méthode comparée et son expérience. Elle utilise ses propres avis et études précédents comme source de standards ; elle reprend dans ces mêmes avis et études les normes européennes et les fusionne avec ses propres standards. Il s'agit d'une méthode autotéférentielle (HOFFMANN-RIEM, « Soft Law » und « Soft Instruments » in der Arbeit der Venedig-Kommission des Europarats. Zur Wirkungsmacht einer beratenden Einrichtung, in BÄUERLE, DANN, WALLRABENSTEIN [Hrsg.], Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, Tübingen, Mohr-Siebeck-Verlag, 2013, p. 595 s.).

68. Les normes de nature procédurale. — La Commission de Venise a soutenu la nécessité que les processus d'élaboration et de révision constitutionnelles respectent également des normes de nature procédurale ; ainsi, comme gage de confiance publique et de viabilité, les réformes ne doivent être adoptées qu'à la suite de consultations publiques larges, ouvertes et libres, impliquant l'opposition et la société civile, et dans le strict respect des dispositions constitutionnelles sur la révision. Il est également souhaitable, dans la mesure du possible, de consulter la société civile lors de réformes législatives. La Commission a également découragé les réformes répétées à bref intervalle, qui mettent en péril la sécurité juridique ainsi que la stabilité et la pérennité des institutions. S'agissant de la consultation de l'opposition, la Commission a mis en garde contre d'éventuels abus de la part de « super majorités », des partis qui se trouvent en position dominante sans avoir besoin de former de coalitions : sans besoin, donc, de consulter les autres partis.

69. Les critères de fonctionnalité et de viabilité : méthode comparée. — Hormis les questions de principe et de compatibilité avec les normes européennes, dans ses avis, la Commission de Venise analyse également la fonctionnalité et la viabilité des réformes proposées. Cette approche pratique représente en effet un des traits fondamentaux du travail de la Commission, qui la différencie d'autres organes de conseil juridique et qui est particulièrement apprécié. Cette analyse est largement basée sur l'expérience d'autres pays européens ayant adopté, dans des contextes juridiques ou politiques comparables, des solutions similaires à celle qui est sous examen : cette expérience, relatée, partagée et analysée par les membres de la Commission, permet d'identifier des éléments (souvent procéduraux) du projet

de Constitution ou de loi qui, sans être contraires aux normes, risquent de compliquer, voire empêcher le fonctionnement en pratique de la réforme envisagée.

70. Le « patrimoine constitutionnel commun ». — Les principes et valeurs communs aux États membres du Conseil de l'Europe se traduisent en principes juridiques qui se doivent d'être inscrits dans la norme juridique fondamentale de l'État – la Constitution – pour s'imposer à l'ensemble de l'ordre juridique national. Ces principes juridiques ont été repris par les textes conventionnels fondamentaux communs aux États européens (le Statut du Conseil de l'Europe, la Conv. EDH) qui, à leur tour, influencent le droit constitutionnel national. Ces principes communs, composés à la fois de droit conventionnel et de droit national, constituent le « patrimoine constitutionnel commun » que la Commission de Venise, depuis sa création, s'efforce de définir, développer et promouvoir (BUQUICCHIO et GARRONE, *Vers un espace constitutionnel commun ? Le rôle de la Commission de Venise*, in HALLER et alii [eds.], *Law in Greater Europe*, 2000, Kluwer, p. 3 s. – GARRONE, *Le patrimoine électoral européen*, RD publ. 2001. 1418). Lors de leur troisième sommet (Varsovie, 16-17 mai 2005 ; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=860047>), les chefs d'État et de Gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe ont demandé « à tous les États membres de faire usage des avis et de l'assistance de la [...] Commission de Venise pour perfectionner les normes européennes, en particulier dans le domaine du fonctionnement des institutions démocratiques et du droit électoral ».

SECTION 5

Documents à caractère général

71. Les thèmes transnationaux. — Dès le début, la Commission de Venise a examiné chaque projet de constitution et de loi soumis à son attention, de manière individuelle. La Commission a cependant rapidement remarqué que les nouvelles constitutions présentaient de nombreuses caractéristiques et thèmes communs faisant apparaître des difficultés importantes de technique juridique. Elle a ainsi sélectionné certains thèmes généraux liés au fonctionnement de la démocratie dans tous les pays membres, qu'elle a approfondi de façon comparative soit au cours de séminaires scientifiques (*V. infra*, n^{os} 94 s.), soit à travers des analyses comparées et études de caractère général. Les thèmes abordés par la Commission comprennent entre autres : le processus constitutionnel comme instrument de transition démocratique ; les modèles de juridiction constitutionnelle ; les rapports entre le droit international et le droit interne ; la protection des minorités ; le concept contemporain de confédération ; les pouvoirs d'exception ; le rôle de la Cour constitutionnelle dans la consolidation de l'État ; le patrimoine constitutionnel européen ; l'intégration européenne et le droit constitutionnel ; la protection des minorités nationales par leur État-parent ; l'État fédéral et régional ; les amendements constitutionnels ; l'indépendance du système judiciaire (juges et ministère public) ; l'État de droit (www.venice.coe.int).

72. Lignes directrices. — Sur la base de son expérience d'analyse juridique de nombreux textes constitutionnels et législatifs, la Commission de Venise a élaboré plusieurs lignes directrices thématiques, souvent en coopération avec l'OSCE/BIDDH :

– en matière électorale : Lignes directrices en matière électorale (CDL-AD(2002)013) ; Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif (CDL-AD(2002)023rev) ; Lignes directrices sur la tenue des référendums (CDL-AD(2006)027rev) ; Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections (CDL-AD(2009)059) ;

– en matière de partis politiques : Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques (CDL-AD(2004)007rev) ; Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques (CDL-AD(2010)020 ; avec l'OSCE/BIDDH) ;

– en matière de droits fondamentaux : Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (2^e éd.) (CDL-AD(2010)020 ; avec l'OSCE/BIDDH) ; Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses (CDL-AD(2004)028 ; avec l'OSCE/BIDDH).

SECTION 6

Procédure

73. Règlement de procédure. — La Commission de Venise a adopté son règlement intérieur (CDL-AD(2004)050, Règlement intérieur adopté par la Commission lors de sa 50^e session plénière [Venise, 8-9 mars 2002] et tel qu'amendé lors de sa 53^e session plénière [Venise, 13-14 déc. 2002] et lors de sa 61^e session plénière [Venise, 2-3 déc. 2004]). Ce règlement a remplacé celui adopté lors de la création de la Commission (annexé à la Résolution (90)6 du Comité des ministres). En 2010, elle a également formalisé ses méthodes de travail (Lignes directrices relatives aux méthodes de travail de la Commission de Venise, adoptées lors de sa 84^e session plénière, CDL-AD(2010)034). Dans ces règlements, la Commission a néanmoins adopté une approche plutôt minimaliste, afin de garder toute sa flexibilité pour répondre aux demandes d'assistance qui lui parviennent assorties de modalités et de délais très variables.

74. Demandes d'avis. — Les demandes d'avis doivent parvenir à la Commission en bonne et due forme, soit directement de l'autorité nationale compétente, soit par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères ou de la Représentation permanente de l'État concerné auprès du Conseil de l'Europe.

75. Composition du groupe de travail. — Une fois la demande reçue, ou une fois la décision de préparer une étude ayant été prise par la Commission, l'avis ou étude est normalement préparé par un ou plusieurs membres, dits « membres rapporteurs », nommés par le Président. La Commission peut se prévaloir également de l'assistance d'experts extérieurs, qui travaillent alors avec les rapporteurs. Le groupe de travail est constitué selon plusieurs critères : de compétence par matière ; de connaissance du système constitutionnel et juridique du pays demandeur ; de provenance d'un pays avec un système similaire ou présentant un intérêt particulier, soit parce qu'il représente un modèle, soit pour avoir vécu une expérience particulière (par exemple une transition démocratique) ; d'équilibre géographique (à l'exception des pays voisins) ; d'équilibre en termes de parité hommes/femmes.

76. Préparation du projet d'avis. — Les membres rapporteurs préparent chacun une analyse du texte en question sur la base des informations et du matériel recueillis et mis à leur disposition par le Secrétariat, si possible avec l'aide des bureaux extérieurs du Conseil de l'Europe. Un texte consolidé (le projet d'avis) basé sur les contributions individuelles des membres rapporteurs est ensuite rédigé par le Secrétariat.

77. Visite dans le pays concerné. — Au cours de la préparation du projet d'avis, une visite est, en règle générale, organisée dans le pays concerné, afin de rencontrer les autorités compétentes (selon les cas, le Parlement, le Gouvernement – ministère de la Justice et autres ministères compétents –, la Cour constitutionnelle, le bureau du procureur, la Cour suprême ou de cassation, le médiateur ou l'Institution nationale pour la protection des

droits de l'homme) ainsi que la société civile (barreau, associations de magistrats, associations de journalistes, ONG). La visite représente une étape essentielle : elle permet aux rapporteurs de comprendre quels sont les buts recherchés par les autorités, quels sont les tenants et aboutissants du problème, les positions et les enjeux pour les différentes autorités et composantes de la société. Le groupe de travail s'efforce d'adapter l'analyse juridique du texte à ce contexte particulier et de donner une réponse aux arguments présentés au niveau national. Lorsqu'il n'est pas possible d'organiser une visite, un échange écrit d'informations a lieu entre les autorités, la société civile et les membres rapporteurs, par le truchement du secrétariat.

78. Réunions de travail. — Une ou plusieurs réunions de travail peuvent être organisées par la suite entre membres rapporteurs et secrétariat.

79. Distribution du projet d'avis. — Une fois le projet d'avis finalisé, il est distribué, sous forme confidentielle, à tous les membres et suppléants de la Commission pour qu'ils en prennent connaissance en vue de la session plénière. Il est également transmis aux autorités nationales. À ce stade, le projet d'avis est classé « confidentiel ».

80. Confidentialité des documents de la Commission. — « CDL » est l'acronyme, tiré de l'anglais (« Commission for Democracy through Law »), utilisé pour désigner les documents classés confidentiels. Les projets d'avis sont des documents confidentiels ; comme tout document « CDL », ils ne deviennent accessibles au public qu'un an après leur parution, selon les règles du Conseil de l'Europe (Résolution du Comité des ministres du Conseil de l'Europe CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe). Les textes de référence (les Constitutions, projets de loi ou lois qui font l'objet de l'avis) sont rendus publics dès leur parution (documents « CDL-REF »). Après leur adoption à une session plénière, les avis de la Commission sont édités en tant que documents « CDL-AD » et deviennent publics ; ils sont alors transmis officiellement aux autorités nationales et à la partie demanderesse, puis mis en ligne sur le site internet public de la Commission.

81. Réunions des sous-commissions. — Les projets d'avis les plus sensibles et complexes sont normalement examinés la veille de leur soumission à la session plénière par la sous-commission compétente, afin de les analyser en profondeur et de dégager un consensus pour faciliter la discussion en session plénière. Les réunions des sous-commissions se tiennent à huis clos, en présence uniquement des membres et du secrétariat ; les représentants nationaux ne peuvent pas y prendre part.

82. Sessions plénières. — Les projets d'avis et d'études sont examinés par la Commission de Venise lors des sessions plénières, qui se tiennent à Venise durant deux jours, quatre fois par an, en mars, juin, octobre et décembre. Ce sont les seules occasions pour la Commission de réunir tous ses membres et plusieurs suppléants.

83. Huis clos. — Les sessions plénières se tiennent normalement à huis clos. Y assistent, outre les membres, les suppléants, les membres associés et observateurs ainsi que le Secrétariat, des représentants du Comité des ministres, de l'Assemblée parlementaire (nommés par le Bureau de l'Assemblée : V. accord de coopération, CDL(2004)102) et du Congrès des pouvoirs régionaux et locaux du Conseil de l'Europe, des représentants de la *Giunta* de la région de la Vénétie, des représentants de l'Union européenne, d'autres organisations internationales, telles l'OSCE-BIDDH ou l'Association internationale de

droit comparé (IACL), d'éventuelles autres personnalités invitées par le président (art. 11 du Règlement intérieur révisé), notamment des représentants d'institutions nationales qui coopèrent avec la Commission.

84. Représentants nationaux. — Des représentants des États concernés par les projets d'avis préparés par la Commission sont normalement invités à participer à la session plénière afin de présenter leurs arguments et d'en débattre avec toute la Commission (art. 11 du Règlement intérieur révisé). Les représentants nationaux ne sont toutefois pas invités en cas d'adoption d'un mémoire *amicus curiae*, car ce dernier porte sur des questions abstraites et purement juridiques.

85. Langues de travail. — Les langues de travail de la Commission sont l'anglais et le français. Tous les avis et études adoptés par la Commission de Venise existent dans ces deux langues. Aux sessions plénières, l'interprétation dans la langue russe est également assurée. Tout membre, suppléant, associé ou observateur, et tout invité à la session plénière, peut prendre la parole dans une langue autre que les langues de travail, à condition qu'il fasse assurer lui-même l'interprétation dans l'une de ces deux langues. De la même manière, tout document soumis à la Commission de Venise pour qu'elle l'examine doit être traduit dans l'une de ces deux langues (art. 4, paragraphe 4, du Statut révisé ; art. 10 du règlement intérieur).

86. Votes. — L'article 13 du Règlement intérieur précise que chaque membre de la Commission a une voix, à l'exception des membres élus au titre des pays non membres du Conseil de l'Europe, pour les questions soulevées par les instances statutaires dudit Conseil (art. 2, paragraphe 5, du Statut révisé). Les observateurs et l'État associé n'ont pas de droit de vote (art. 2 du Règlement intérieur). La Commission prend ses décisions (procédurales) et adopte ses avis à la majorité de ses membres, sauf si d'autres règles sont prévues par le Règlement intérieur. Toutefois, les membres ne prennent pas part au vote sur des avis portant spécifiquement sur l'État qui les a nommés ou dont ils sont ressortissants. Lorsqu'il existe une situation de conflit d'intérêts en relation avec un point de l'ordre du jour, le président annonce à la Commission que le membre ne prendra pas part au vote (art. 3a paragraphe 4, du Règlement intérieur). Le président peut demander aux représentants des pays qui sont présents à la session plénière de quitter la salle avant le vote sur l'adoption de l'avis les concernant. Les avis sont le plus souvent adoptés par consensus, sans qu'une véritable procédure de vote n'ait lieu.

87. Opinions dissidentes. — Le Règlement intérieur ne prévoit pas la possibilité d'annexer aux avis de la Commission d'éventuelles opinions dissidentes ou partiellement dissidentes, exprimées lors de leur adoption. Ceci correspond au caractère consensuel du travail de la Commission. Le Règlement intérieur prévoit néanmoins la possibilité pour les membres de formaliser leur position à travers le rapport de session (V. *infra*, n° 88). Cette possibilité n'a pratiquement jamais été invoquée.

88. Carnets de bord et rapports de session. — Après chaque session plénière, un carnet de bord résumant les décisions prises par la Commission est préparé par le Secrétariat et distribué aux participants. Un rapport de session, contenant en plus un résumé des discussions ayant entouré chaque décision ainsi que tout autre point discuté pendant la session plénière, est préparé par le Secrétariat. Chaque membre a le droit de demander que le rapport de session fasse état de son propre avis sur une question qui a été examinée par la Commission. Aux termes de l'article 16 du Règlement intérieur, le projet de rapport

est distribué aux membres, qui ont la possibilité de demander des rectifications dans un délai de trente jours. Les rapports de session deviennent publics un an après leur parution.

SECTION 7

Autres activités

ART. 1^{er}. — JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

89. Fertilisation croisée. — La Commission de Venise promeut activement l'échange d'informations entre les Cours constitutionnelles pour permettre ainsi une inspiration mutuelle, souvent surnommée « fertilisation croisée ». Les outils de cet échange sont le « Bulletin de jurisprudence constitutionnelle », la base de données CODICES (www.CODICES.coe.int) et le Forum de Venise.

90. Le Bulletin de jurisprudence constitutionnelle. — Le *Bulletin* paraît en anglais et en français tous les quatre mois et présente des résumés des décisions les plus importantes des cours participantes. La base CODICES permet de faire des recherches sur quelque 7 000 décisions des cours, sur les Constitutions, sur les lois portant sur les cours constitutionnelles et sur leurs descriptions. Elle contient les contributions de 91 Cours constitutionnelles, Conseils constitutionnels et Cours suprêmes (46 en Europe, 25 en Afrique, 9 en Amérique et 11 en Asie); de plus, elle contient des contributions de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, ainsi que la seule décision prononcée par le tribunal de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC pour *Southern African Development Community*), par la suite suspendu.

91. Le Forum de Venise. — Le Forum de Venise classique, dont l'accès est restreint aux agents de liaison, permet à une cour de poser à toutes les autres une question relative à une affaire pendante devant elle. Le « Newsgroup » du Forum de Venise permet aux cours d'informer activement les autres cours d'importantes décisions prises, de changement de leur composition ou de conférences.

92. Coopération avec les groupes régionaux et linguistiques. — Vu le succès du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle — né en Europe — en raison de l'utilité de cet échange d'informations, des groupes régionaux et linguistiques de Cours constitutionnelles d'autres continents ont demandé à être associés à ses travaux. À partir de 1999, la Commission a conclu des accords de coopération avec plusieurs groupes : l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACC-PUF), le Forum des juges en chef de l'Afrique australe, la Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie, l'Union des Cours et des Conseils constitutionnels arabes, la Conférence des tribunaux constitutionnels des pays de langue portugaise, la Conférence Ibéro-américaine de la justice constitutionnelle, la Conférence des juridictions constitutionnelles africaine et l'Association des Cours constitutionnelles et institutions équivalentes de l'Asie. Le Conseil mixte travaille aussi étroitement avec la Conférence des Cours constitutionnelles européennes (CCCE). La Commission de Venise a été

associée à la création de plusieurs de ces groupes. En vertu des accords de coopération, les cours membres des groupes régionaux sont représentées au Conseil mixte, vu que celui-ci gère également les relations de la Commission de Venise avec les groupes susmentionnés. Les accords de coopération prévoient que les cours des groupes peuvent contribuer à la base de données CODICES et qu'elles ont accès au Newsgroup du Forum de Venise.

93. La Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle. — Finalement, le Conseil mixte dirige aussi la coopération avec la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (www.venice.coe.int/WCCJ), qui compte aujourd'hui 72 cours membres et qui est ouverte à toutes les cours des groupes régionaux. La Conférence mondiale se réunit en congrès tous les trois ans (2009 au Cap, 2011 à Rio de Janeiro, 2014 à Séoul). Selon le Statut de la Conférence, adopté en 2011, la Commission de Venise agit comme secrétariat de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.

ART. 2. — SÉMINAIRES

94. Les séminaires UniDem. — La Commission de Venise organise régulièrement des séminaires dans le cadre du programme Universités pour la Démocratie (UniDem). Ce programme vise à promouvoir le développement d'une culture et d'une maturité juridiques et d'une classe politique adéquatement formée, à travers des conférences sur des questions de démocratie et de droit. Les actes des séminaires UniDem sont publiés dans la série « Science et technique de la démocratie » (www.venice.coe.int). Un programme de « formation de formateurs » dirigé vers la fonction publique (le Campus UniDem) a permis de former plusieurs milliers de fonctionnaires des pays du Pacte de stabilité sur des thèmes liés au fonctionnement, à la réforme et aux normes de l'administration publique. Ce programme a été suspendu en 2012.

95. Les séminaires CoCoSem. — À la demande d'un certain nombre de Cours constitutionnelles, depuis 1996 la Commission de Venise a organisé une série de séminaires et conférences sur des thèmes choisis par les cours et concernant souvent les problèmes réels auxquels les cours sont confrontées.

ART. 3. — OBSERVATION ÉLECTORALE

96. En vertu de l'Accord de coopération avec l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise est systématiquement invitée par le Bureau de l'Assemblée à examiner les questions juridiques révélées par une mission d'observation électorale. Lorsque le Bureau de l'Assemblée décide d'observer des élections dans un pays où la législation électorale a été précédemment examinée par la Commission de Venise, l'un des rapporteurs de la Commission de Venise sur cette question peut être invité, en qualité de conseiller juridique, à participer à la mission d'observation de l'Assemblée. La Commission de Venise n'effectue donc pas de l'observation électorale en tant que telle, mais agit comme conseiller juridique pour la mission d'observation électorale.

INDEX ALPHABÉTIQUE

- Assemblée parlementaire**, 28
- Avis**, 41 s., 50 s., 74
- Budget**, 5
- Comité des ministres**, 29
- Comité des pouvoirs locaux et régionaux**, 29
- Commission européenne pour la démocratie par le droit**, 1 s.
- Compétences**, 18 s.
 - *ratione loci*, 24 s.
 - *ratione materiae*, 18 s.
 - *ratione personae*, 27 s.
- Composition**, 6 s.
 - adhésion, 7
 - bureau, 12 s. : élection, 12 s.
 - bureau élargi, 12 s. : élection, 12 s.
 - conseil des élections démocratiques, 15
 - conseil mixte de la justice constitutionnelle, 16
 - conseil scientifique, 17
 - État associé, 6 s.
 - États membres, 6 s.
 - forum de Venise, 91
 - groupe de travail, 75
 - membres, 9 s.
 - observateurs, 6 s.
 - président, 11
 - sous-commissions, 14
 - Union européenne, 8 : Commission européenne, 38
- Confidentialité**, 80 s.
- Conflits**, 49
- Conseil de l'Europe**, 3 s., 59 s.
 - comité des ministres, 3 s. : résolution, 5
 - États membres, 4
 - États non membres, 5
 - organe, 4
- Cour européenne des droits de l'homme**, 31, 54
- Démocratie**, 24 s., 65
- Droit dur (*hard law*)**, 61
- Droit mou (*soft law*)**, 61
- Droits de l'homme**, 64
- Impartialité**, 10
- Indépendance**, 10
- Langue**, 8 s.
- Lignes directrices**, 21, 58, 72
- Lois modèles**, 22
- Objectifs**, 18 s.
- ONG**, 39
- Prééminence du droit**, 66
- Primauté**
 - de la Constitution, 62
 - du droit international, 63
- Principes**
 - communs, 70
 - fondamentaux, 62 s.
- Règlement intérieur**, 2, 10, 73
- Saisine**, 27 s.
- États membres, 32
- États non membres, 32
- *Motu proprio*, 43
- Secrétariat**, 1
- Secrétariat général**, 30
- Statut**, 2, 9 s.
- Tribunaux**, 34 s.
 - cours constitutionnelles, 9, 35 : Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, 90 ; Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, 93
 - *ombudsman*, 9, 36