

**DROIT INTERNATIONAL ET
COOPÉRATION INTERNATIONALE**

« *Johannis-Andræ* Touscoz amicorum discipulorumque opus »

Hommage à Jean-André TOUSCOZ

**Professeur Émérite de l'Université de Nice-Sophia Antipolis
Président honoraire de cette Université**

France Europe Éditions



**LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE
PAR LE DROIT, DITE « COMMISSION DE VENISE » : CADRE
ET ACTEUR PRIVILÉGIÉS DE COOPÉRATION EN MATIÈRE
DE JUSTICE CONSTITUTIONNELLE**

Jean-Charles ENGEL

**Lecteur d'arrêts près le cabinet de M. le Président
du Tribunal de première instance des Communautés européennes¹**

1. Si toute coopération internationale se caractérise, par définition, par une action conjointe et coordonnée, dans un domaine déterminé, en vue de parvenir à des résultats communs dans un ou plusieurs domaines de la vie internationale², il est des coopérations qui procèdent davantage d'une interdépendance subie que d'une solidarité voulue³. Ce n'est, toutefois, pas le cas, bien au contraire, de celle réalisée dans le cadre de la *Commission européenne pour la démocratie par le droit*, plus connue sous le nom de « Commission de Venise », ville où elle a été créée lors d'une conférence internationale les 19 et 20 janvier 1990 et où elle se réunit depuis, quatre

¹ L'auteur, qui expose ici son opinion personnelle, laquelle n'engage pas l'Institution à laquelle il appartient, souhaite exprimer ses très vifs remerciements tout particulièrement à M. Schnitz Rudolf Dürr, Chef de la Division de la justice constitutionnelle, Conseil de l'Europe, ainsi qu'à toute son équipe, pour l'aide précieuse qu'ils lui ont apportée dans ses recherches pour la préparation de cette contribution.

² Voir pour une définition générale, G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF 2005, p. 238 ; pour une illustration, voir, par exemple, les préambules respectifs de la Charte des Nations Unies et de l'Acte final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, ou encore, la Déclaration de Marrakech du 15 avril 1994.

³ Voir, pour une telle distinction, N. Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *Droit international public*, LGDJ 2002, p. 1035.

fois par an⁴. Ne participent, en effet, à la « Commission de Venise » que des États, organisations ou organismes internationaux qui ont fait le choix de réfléchir et de contribuer ensemble à la définition d'un patrimoine constitutionnel européen, voire plus globalement depuis quelques années, à la définition d'un patrimoine constitutionnel commun, à partir des trois piliers du Conseil de l'Europe que sont les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit. Il s'agit donc bien d'une coopération animée, non seulement, par une dynamique solidaire autour de certains standards constitutionnels, mais également, par la volonté d'en garantir la consolidation, la diffusion et le développement⁵ et ce, dans cette conviction partagée, qui fut déjà à l'origine du Conseil de l'Europe, que « la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation »⁶.

2. Si l'idée de départ en avait été imaginée et formulée, dès la fin des années 1980, par M. Antonio La Pergola, alors ministre des affaires européennes et ancien président de la cour constitutionnelle italienne, la « Commission de Venise » n'a finalement été instituée qu'après la chute du mur de Berlin, dans le cadre du Conseil de l'Europe, et a d'abord,

⁴ En vertu de l'article 3-4 de son Statut, « [l]a Commission se réunit en session plénière en règle générale quatre fois par an. Ses Sous-commissions se réunissent en cas de besoin ». L'article 8-3 prévoit, quant à lui, que « [l]e siège de la Commission est établi à Venise ».

⁵ Voir notamment G. Buquicchio / P. Garrone, *Vers un espace constitutionnel commun ? Le rôle de la Commission de Venise*, in : Haller, Bruno / Krueger, Hans-Christian / Petzold, Herbert (Hrsg.), *Law in Greater Europe – Towards a Common Legal Area, Studies in Honour of Heinrich Klebes*, Den Haag, London 2000, p. 3.

⁶ Statut du Conseil de l'Europe, 5 mai 1949, premier considérant, disponible sur <http://conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/001.htm>; voir également, dans le même sens, *La Commission de Venise disponible pour construire un Irak démocratique*, Interview de M. Antonio La Pergola du 2 mai 2003, sur www.coe.int/t/fr/com/dossiers/interviews/20030502_interv_Pergola.asp, ou encore, G. Malinverni, *La réconciliation à travers l'assistance constitutionnelle aux pays de l'Europe de l'Est : le rôle de la Commission de Venise*, in « *Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable* », Actes du colloque du Centre Mondial de la Paix, en collaboration avec l'Université de la Paix, Les Cahiers de la paix, n° 10 -2004, p. 207.

principalement voire exclusivement, servi d'instrument d'ingénierie constitutionnelle d'urgence pour les pays d'Europe centrale et orientale au sortir du totalitarisme soviétique, dans un contexte de transition démocratique. Elle a, cependant, évolué et acquis aujourd'hui, discrètement mais incontestablement, une autre envergure, le statut d'une véritable instance de réflexion indépendante reconnue internationalement. C'est ainsi que, après révision de son statut en 2002, l'accord partiel l'instituant⁷ a été transformé en un accord élargi⁸, offrant désormais à des pays non européens, pour certains déjà observateurs, la possibilité d'en devenir membres à part entière⁹, et que le recours à son expertise a déjà été envisagé voire sollicité dans des projets excédant les limites du continent, tel que, par exemple, celui de la reconstruction d'un Irak démocratique¹⁰.

3. La « Commission de Venise » est un organe consultatif indépendant, composé d'experts éminents, respectivement désignés par chaque pays membre, en raison de leur expérience au sein des institutions démocratiques ou de leur contribution au développement du droit et des sciences politiques. Les membres de la Commission sont, en particulier, des profes-

⁷ Résolution (90) 6 relative à un Accord partiel portant création de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 10 mai 1990 lors de sa 86^e session), disponible sur <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/PartialAgr/Html/Venise9006.htm>.

⁸ Résolution (2002) 3 portant adoption du statut révisé de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 21 février 2002, lors de la 754^e réunion des délégués des ministres), disponible sur <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/PartialAgr/Html/Venise2002-3.htm>.

⁹ Tous les pays membres du Conseil de l'Europe sont membres de la « Commission de Venise » ; en outre, le Kirghizstan a rejoint la Commission en 2004, le Chili en 2005, la République de Corée et le Monténégro en 2006. La Commission comprend actuellement 50 membres à part entière. Le Belarus est membre associé. L'Argentine, le Canada, le Saint-Siège, Israël, le Japon, le Kazakhstan, le Mexique, les États-Unis et l'Uruguay ont le statut d'observateur. L'Afrique du Sud a, quant à elle, un statut spécial de coopération équivalent à celui d'observateur. La Commission européenne et l'OSCE/BIDDH participent, quant à eux, aux sessions plénières de la Commission (www.venice.coe.int/site/dynamics/N_members_ef.asp?L=F).

¹⁰ Voir notamment l'interview de M. Antonio La Pergola du 2 mai 2003, précitée.

seurs d'université, notamment, de droit constitutionnel ou de droit international, des juges de cours suprêmes ou constitutionnelles ou encore des membres de parlements nationaux. Ils siègent à titre individuel et ne reçoivent ni acceptent aucune instruction. Leur mandat est de quatre ans et est renouvelable¹¹.

4. Comme l'indique déjà son nom complet, le champ d'action spécifique de la Commission est défini par son statut comme étant « celui des garanties offertes par le droit au service de la démocratie »¹². Aux termes de son statut, la Commission œuvre, en particulier, pour le renforcement de la compréhension des systèmes juridiques des États participants, notamment en vue du rapprochement de ces systèmes, la promotion de l'État de droit et de la démocratie ainsi que l'examen des problèmes posés par le fonctionnement, le renforcement et le développement des institutions démocratiques¹³. Traditionnellement, l'action de la « Commission de Venise » est présentée sous ses trois grands aspects : l'assistance constitutionnelle, recouvrant également l'assistance en matière électorale, d'une part, l'étude théorique de grandes questions juridiques et politiques transnationales, notamment à travers des séminaires organisés dans le cadre d'universités pour la démocratie, dits « séminaires *UniDem* », d'autre part, et la coopération avec les cours constitutionnelles et organes équivalents, enfin¹⁴. Je n'en développerai, cependant, ici que le dernier. D'abord, parce que c'est celui que j'ai pu découvrir dans le cadre de mes anciennes fonctions au Service Recherche et documentation de la Cour de justice des Communautés européennes. Ensuite, parce que, à ma connaissance, il n'a

¹¹ Voir les articles 1-1, 2-1 et 2-3 de la Résolution (2002) 3 précitée (pour la liste actuelle des membres individuels de la « Commission de Venise », voir www.venice.coe.int/site/dynamics/N_members_ef.asp?L=F&All=Yes).

¹² Article 1-1 de la Résolution (2002) 3 précitée.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Voir P. Garrone, *La Commission de Venise à la veille de son dixième anniversaire*, *Rivista di studi politici internazionali* 66 (1999), p. 527, ou encore, J. Robert, *L'ingénierie constitutionnelle et l'Europe de l'est : Le rôle de la Commission européenne pour la démocratie par le droit*, in : Milacic, Slobodan (ed.), *La réinvention de l'État : démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale*, Bruxelles 2003, p. 195 seq.

pas encore été, sinon rarement, l'objet d'une analyse spécifique¹⁵. Enfin, et surtout, parce que, dans ce domaine, la « Commission de Venise » est à la fois cadre et acteur privilégié de coopération.

5. Avant d'appréhender, sous ces deux angles, le rôle joué par la « Commission de Venise » dans la coopération en matière de justice constitutionnelle, il convient, au préalable, de souligner que celui-ci lui a été couplé dans un souci de complémentarité avec les deux premiers volets de son action. À quoi aurait, en effet, servi de coopérer en amont, au niveau des idées et de leur formulation dans les textes, si cette coopération n'avait pas été continuée en aval, dans leur application par le juge. Par ailleurs, si la « Commission de Venise » a, pour cette raison, décidé de créer dès 1992 un centre de documentation, pour stimuler des échanges mutuels d'informations entre cours constitutionnelles et organes équivalents, et pour informer de leurs décisions le public intéressé, ainsi que de mettre en place un réseau d'agents de liaison avec ces différentes juridictions, cette coopération a été renforcée en 2002, après la révision du statut de la Commission, par la création d'un conseil mixte de justice constitutionnelle, organe pilote regroupant les agents de liaison désignés par les cours comme des membres de la Commission¹⁶. Cet organe a été substitué aux réunions de la sous-commission de la justice constitutionnelle avec les agents de liaison des cours constitutionnelles et organes équivalents. L'institution d'une co-présidence à sa tête, représentant respectivement les cours constitutionnelles et la sous-commission de la justice constitutionnelle, témoigne, par ailleurs, de l'importance du rôle dorénavant confié aux cours constitutionnelles dans cette coopération.

1. La « Commission de Venise » : un cadre privilégié de coopération en matière de justice constitutionnelle

¹⁵ Pour une présentation analytique officielle des différentes actions de la Commission dans le cadre de sa coopération en matière de justice constitutionnelle, voir le document CDL-JU(2006) 027 rév. « Services fournis par la Commission de Venise aux cours constitutionnelles et aux organes équivalents », disponible sur [www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-JU\(2006\)027rev-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-JU(2006)027rev-f.pdf); voir également la présentation sur le site de la « Commission de Venise » disponible sur www.venice.coe.int/site/main/Constitutional_Justice_F.asp#conseil.

¹⁶ Article 3-4 de la Résolution (2002) 3, précitée.

6. La « Commission de Venise » est, tout d'abord, un cadre privilégié de coopération en matière de justice constitutionnelle. Elle encourage, en effet, les échanges entre cours constitutionnelles et organes équivalents, non seulement, en assurant leur promotion à travers la publication périodique d'un bulletin de jurisprudence et l'alimentation d'une base de données à partir de celui-ci, mais encore, en les facilitant par la mise en place d'un forum et d'un groupe de discussion à l'attention des agents de liaison des cours constitutionnelles.

1.1. La promotion des échanges entre cours constitutionnelles et organes équivalents formalisée dans un bulletin de jurisprudence et une base de données

1.1.1. *La promotion des échanges entre cours constitutionnelles et organes équivalents à travers le Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*

7. Depuis janvier 1993, la « Commission de Venise » publie trois fois par an un bulletin de jurisprudence, appelé le *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*¹⁷. Ce bulletin fait état de la jurisprudence la plus importante de quelque 80 cours constitutionnelles et organes équivalents d'Europe, d'Asie, d'Afrique et des Amériques, ainsi que de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de justice des Communautés européennes. Chaque édition paraît en français et en anglais et comprend les décisions les plus significatives rendues, sur une période de quatre mois, par des cours constitutionnelles ayant établi avec la Commission une relation privilégiée, directement, du fait de la participation de l'État à l'accord élargi, ou, indirectement, par l'intermédiaire d'une association de cours constitutionnelles coopérant avec elle¹⁸.

8. La sélection des décisions est opérée par les cours constitutionnelles elles-mêmes et sont transmises par les agents de liaison, avec leur texte

¹⁷ Les numéros réguliers du Bulletin sont complétés par une série de bulletins spéciaux présentant des décisions fondamentales sur des thèmes spécifiques.

¹⁸ Voir, pour plus de détails sur cette coopération, le point 2.2. de cette contribution.

intégral, sous forme de décisions abrégées, selon une présentation systématisée et indexée, dans le cadre de la contribution de chaque cour au Bulletin. Le Secrétariat de la « Commission de Venise » relit, ensuite, les contributions, uniformise, le cas échéant, les indexations, gère la plupart du temps la traduction et s'assure de la concordance des deux versions linguistiques.

9. La publication au Bulletin des décisions ainsi transmises sous une forme systématisée et indexée facilite ainsi l'accès direct à leurs textes intégraux comme la comparaison des jurisprudences et, partant, permet un échange d'informations et d'idées entre les cours. Ce type d'échange s'est très vite révélé profitable, non seulement, pour les cours constitutionnelles nouvellement créées, telles que celles, par exemple, d'Europe centrale et orientale, mais également pour leurs homologues plus anciennes qui ont, parfois simultanément, à résoudre des problèmes juridiques semblables¹⁹.

1.1.2. *La promotion des échanges entre cours constitutionnelles et organes équivalents à travers la base de données « CODICES »*

10. A dessein d'optimiser encore un peu davantage ces échanges d'informations et cette coopération entre les cours constitutionnelles et organes équivalents, la « Commission de Venise » s'est dotée en 1995 d'une base de données, dénommée « CODICES » (*Digest of Constitutional Cases*). L'idée d'une base de données avait, cependant, déjà été évoquée en 1991, dans la première étude sur l'établissement d'un centre de documentation de la jurisprudence des juridictions constitutionnelles²⁰, le Bulletin ayant toujours été considéré comme une première étape vers la création d'une base de données de jurisprudence constitutionnelle pleinement opérationnelle.

11. Outre les 4 000 décisions abrégées qui ont été publiées dans le Bulletin jusqu'aujourd'hui, la base « CODICES » contient, à ce jour,

¹⁹ Voir, en ce sens, *La Commission de Venise*, Cahiers du Conseil constitutionnel (français), n° 1, 1996, disponible sur www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc1/ccc1cdl.htm

²⁰ Document CDL (92) 2.

approximativement 5 000 textes intégraux de décisions, pour la plupart en anglais ou en français, mais, également, dans 24 autres langues. Tous les bulletins spéciaux y sont également inclus. La base « *CODICES* » renferme, par ailleurs, les textes complets de plusieurs constitutions. Cette base est disponible sur CD-ROM ainsi que consultable sur Internet. Sa mise à jour se fait au rythme de la publication du Bulletin, c'est-à-dire trois fois par an²¹.

12. La base « *CODICES* » permet des recherches sensiblement facilitées par rapport à celles dans le Bulletin, de par la multiplicité des entrées possibles, permettant des recherches, par exemple, sur des champs particuliers (titre, mots-clés, sommaires, résumé), ou encore, par l'intermédiaire d'un thésaurus systématique offrant d'effectuer une recherche thématique sur l'ensemble de la base. De plus, elle apporte encore, par rapport au Bulletin, la possibilité d'interroger l'ensemble des notices transmises depuis l'origine comme d'accéder facilement au texte intégral des décisions de certaines cours par un lien hypertexte.

1.2. La facilitation des échanges entre cours constitutionnelles et organes équivalents par la mise en place d'un forum et d'un groupe de discussion

13. Toujours dans le même esprit, la « Commission de Venise » a mis en place la possibilité pour les cours de demander et d'échanger, rapidement et confidentiellement, par l'intermédiaire de leurs agents de liaison, des informations concernant des questions d'actualité ou de discuter ouvertement de toute autre question liée à leurs activités respectives. Si ces échanges ont lieu, pour le moment, classiquement et presque exclusivement sous la forme d'échange de *mails*, dans le cadre de ce qui est appelé le *Forum de Venise*, un groupe de discussion permettant des débats en ligne entre les cours a également été créé récemment.

²¹ Voir la présentation de *CODICES* sur le site de la « Commission de Venise » : www.venice.coe.int/site/main/Constitutional_Justice_F.asp#codices.

1.2.1 La facilitation des échanges entre cours constitutionnelles et organes équivalents par le « Forum de Venise »

14. Dans le cadre du *Forum de Venise*, les échanges entre cours se font, de façon classique, par *e-mail*. Plus précisément, lorsqu'une question est posée par ce biais, l'agent de liaison de la cour demanderesse adresse sa question au Secrétariat de la « Commission de Venise ». Le Secrétariat effectue alors, tout d'abord, une recherche dans la base de données « *CODICES* » pour vérifier si des données, notamment des décisions abrégées, peuvent constituer des éléments de réponse. La question et les éléments éventuellement trouvés dans la base sont ensuite transmis à l'ensemble des agents de liaison des autres cours qui sont invités à y répondre, et ce, directement à l'agent de liaison demandeur et en copie au Secrétariat. Un délai, la plupart du temps assez bref, leur est imparti pour ce faire.

15. Généralement, la question posée est liée à une affaire pendante devant la cour dont l'agent de liaison souhaite connaître la jurisprudence des autres cours dans des affaires aux points de droit similaires. La cour demanderesse est encouragée par le Secrétariat à faire connaître les suites qu'elle a données aux réponses qu'elle aura obtenues, par exemple la décision qu'elle aura finalement prise, laquelle sera alors tant diffusée dans le cadre du *Forum de Venise* que publiée dans le *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*²².

1.2.2. La facilitation des échanges entre cours constitutionnelles et organes équivalents par le nouveau groupe de discussion « Venise »

16. Le *Forum de Venise* a été récemment complété par l'ouverture d'un groupe de discussion, le groupe de discussion « *Venise* », permettant des débats en ligne entre les cours²³. Le cadre qui est ainsi proposé à ces

²² Voir le procès verbal de la 3^e réunion du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle, Venise 10 mars 2004 (CDL-JU-PV (2004) 001) disponible sur [www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-JU-PV\(2004\)001-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-JU-PV(2004)001-f.asp).

²³ www.extraweb.coe.int/team10/veniceforum/Lists/NewsGroup/AllItems.aspx

dernières pour développer leur coopération est donc encore moins formel que le précédent et optimise, sinon l'instantanéité, du moins la rapidité des réponses. Force est, toutefois, de reconnaître que, pour l'instant, compte tenu, notamment, de leur charge de travail dans le cadre de leur activité principale, les agents de liaison n'ont pas encore eu l'occasion de tester réellement l'utilité de ce nouvel outil mis à leur disposition par le Secrétariat de la « Commission de Venise »²⁴.

17. Par l'ensemble de ces « médias », encourageant et facilitant les échanges d'informations et d'idées, la « Commission de Venise », grâce notamment au dynamisme de son Secrétariat, offre donc aux cours constitutionnelles et organes équivalents une véritable logistique de coopération et en constitue, par conséquent, sans nul doute un cadre privilégié. Cadre idéal de coopération en matière de justice constitutionnelle, elle en est donc tout naturellement également devenue un acteur privilégié.

2. La « Commission de Venise » : un acteur privilégié de coopération en matière de justice constitutionnelle

18. La « Commission de Venise » est un acteur privilégié de coopération en matière de justice constitutionnelle par l'assistance juridique et le soutien direct qu'elle apporte aux cours constitutionnelles et organes équivalents, d'une part, et par les liens qu'elle développe à travers le monde avec certaines associations de cours constitutionnelles, d'autre part.

2.1. L'assistance juridique et le soutien direct apportés aux cours constitutionnelles et organes équivalents par la « Commission de Venise »

2.1.1. L'assistance juridique apportée aux cours constitutionnelles et organes équivalents par la « Commission de Venise »

²⁴ Voir le procès verbal de la 5^e réunion du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle, Budapest 15-16 juin 2006, point 5 b (CDL-JU-PV (2006) 001).

19. L'assistance juridique apportée par la « Commission de Venise » aux cours constitutionnelles et organes équivalents peut consister, non seulement, dans l'organisation de séminaires, mais également dans la délivrance d'avis *amicus curiae*.

2.1.1.1. L'organisation de séminaires en coopération avec les cours constitutionnelles (ou le programme CoCoSem)

20. À la demande d'un certain nombre de cours constitutionnelles, la « Commission de Venise » a mis en place une série d'activités en coopération avec celles-ci, et notamment des conférences et séminaires, appelés « *CoCoSem* ». Depuis 1996, des séminaires de ce type ont été organisés dans dix-sept pays²⁵.

21. Conformément aux directives élaborées par le Secrétariat de la Commission en ce domaine²⁶, les thèmes de ces séminaires sont choisis par les cours et reflètent souvent les problèmes auxquels celles-ci sont alors confrontées, par exemple l'indépendance de la cour constitutionnelle, le rôle de la cour constitutionnelle dans la protection des droits de l'homme ou encore le contentieux électoral devant la cour constitutionnelle. Des sujets plus pratiques, comme le budget de la cour ou la gestion des cas, ont également été traités dans ce cadre. D'autres branches du pouvoir de l'État participent souvent également à ces séminaires, sur invitation de la cour. La « Commission de Venise » s'efforce ainsi de contribuer à un débat, dans le pays même, susceptible également de promouvoir les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe.

22. En pratique, une liste de thèmes présentés comme étant des « *thèmes d'intérêt* » et dégagés lors de discussions préalables avec et au sein du Secrétariat de la « Commission de Venise » est généralement proposée à la cour

²⁵ Voir le document CDL-JU (2006) 027 rév. « *Services fournis par la Commission de Venise aux cours constitutionnelles et aux organes équivalents* », précité.

²⁶ Voir, par exemple, Commission de Venise, *Organisation des séminaires en coopération avec les cours constitutionnelles (CoCoSem)*, document CDL-JU (2002) 9, disponible sur [www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU\(2002\)009-f.asp?PrintVersion=True](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU(2002)009-f.asp?PrintVersion=True).

constitutionnelle intéressée. Elle reste, cependant, libre de proposer d'autres sujets. À cet égard, le fait qu'un thème ait déjà fait l'objet d'un précédent séminaire n'empêche pas qu'il soit traité à nouveau dans un autre séminaire. Par ailleurs, une combinaison de plusieurs thèmes dans un seul séminaire est également possible dans le cadre d'un séminaire d'une durée de deux jours.

23. Pour que le séminaire présente un maximum d'intérêt, la cour intéressée est invitée à informer le Secrétariat de la manière dont elle souhaiterait que les rapporteurs abordent les sujets sur lesquels ils sont invités à s'exprimer et, à cette fin, d'envoyer une note succincte sur la nature exacte des problèmes rencontrés ou des pratiques suivies dans le domaine en question. Cette information est, en effet, indispensable pour que les rapporteurs puissent concentrer leurs travaux sur les questions qui intéressent réellement la cour. Le programme du séminaire est donc établi conjointement entre le Secrétariat de la Commission et la cour. En pratique, le plus souvent, le Secrétariat rédige un premier projet de programme et des observations sont ensuite formulées par la cour. Cette dernière peut, toutefois, également faire des propositions. En général, trois ou quatre rapporteurs internationaux, ainsi qu'un nombre équivalent de rapporteurs nationaux désignés par la cour intéressée, font une présentation sur l'un des thèmes du programme.

24. Ce souci de la « Commission de Venise » de répondre aux attentes des cours constitutionnelles dans le cadre de l'organisation des « *CoCo Séminaires* » démontre à quel point elle est un acteur privilégié de coopération en matière de justice constitutionnelle. Un deuxième exemple réside dans la délivrance par la Commission d'avis *amicus curiae*.

2.1.1.2. La délivrance d'avis *amicus curiae*, notamment sur des aspects de droit comparé ou de droit international liés à une affaire pendante devant une cour constitutionnelle

25. Toujours à la demande d'une cour constitutionnelle ou d'un organe équivalent, voire de la Cour européenne des droits de l'Homme, la « Commission de Venise » peut être appelée à donner des avis *amicus curiae*, principalement sur des aspects de droit comparé ou de droit inter-

national liés à une affaire pendante devant la cour en question²⁷. La Commission ne donne, cependant, pas de réponse quant à la constitutionnalité de la loi nationale contestée mais limite son avis aux questions de droit comparé et de droit international. Ces avis peuvent, le cas échéant, être fournis dans un délai très rapide, du moins sous une forme préliminaire.

26. La Cour constitutionnelle de la Géorgie a été la première à demander à la « Commission de Venise » un avis *amicus curiae*, sur une question que son agent de liaison avait d'ailleurs déjà préalablement soulevée dans le cadre du *Forum de Venise*, spécialement sur les relations entre la liberté d'expression et la défense du droit à l'honneur²⁸. La Commission a, également, été saisie par la Cour constitutionnelle d'Albanie pour rendre un avis *amicus curiae* sur l'interprétation des articles 125 et 136 de la Constitution albanaise concernant la nomination des plus hauts juges ou encore par le Tribunal constitutionnel géorgien pour rendre un tel avis sur le rapport entre liberté d'expression et diffamation en cas d'imputations diffamatoires de faits non avérés. La Cour européenne des droits de l'Homme a, quant à elle, également saisi la « Commission de Venise » à cette fin, dans le cadre d'une affaire alors pendante devant elle, concernant la nature des procédures devant la Chambre des droits de l'Homme et devant la cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine²⁹.

27. Cette assistance juridique mise à la disposition des cours par la « Commission de Venise » est doublée de la possibilité d'un soutien direct, de nature plus politique.

²⁷ À la demande de tout organe d'État, y compris les cours constitutionnelles, la « Commission de Venise » peut, en effet, également être appelée à donner de tels avis sur des projets de lois relatives aux cours constitutionnelles.

²⁸ Voir le procès verbal de la 3^e réunion du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle, précité, point 6, disponible sur [www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-JU-PV\(2004\)001-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-JU-PV(2004)001-f.asp).

²⁹ Les avis cités sont disponibles sur le site de la « Commission de Venise » au www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Search_cf.asp?L=E&Text=amicus+curiae&S=0&C=0&Search=Title+Search (les documents dans la série CDL-AD sont les textes adoptés).

2.1.2. *Le soutien direct apporté aux cours constitutionnelles et organes équivalents par la « Commission de Venise »*

28. Le soutien direct apporté aux cours constitutionnelles est destiné à celles d'entre elles qui subissent des pressions d'autres pouvoirs de l'État ou dont les décisions ne sont pas mises en œuvre. Il peut consister dans l'organisation de séminaires internationaux sur des questions litigieuses ou en des déclarations, le cas échéant publiques. Le Bulletin et la base de données « CODICES » peuvent, également, parfois contribuer à cet objectif de renforcement des cours vis-à-vis des autres pouvoirs de l'État. Dans les affaires délicates, la référence par une cour constitutionnelle à d'autres décisions similaires rendues par des cours d'autres pays permet, en effet, souvent de mieux faire accepter une solution qui aurait, autrement, pu susciter la controverse voire dégénérer en un blocage institutionnel.

29. Un certain nombre de cas permettent de prendre la mesure du soutien direct susceptible d'être apporté par la « Commission de Venise » aux cours constitutionnelles. Un séminaire a ainsi, par exemple, été organisé en Ukraine sur le budget de la cour, lequel risquait en l'espèce d'être grandement amputé³⁰. À cette même fin, un séminaire a également été organisé avec la cour constitutionnelle de Bosnie Herzégovine³¹. De même, le président de la « Commission de Venise » a adressé une lettre aux autorités albanaises pour leur faire part de ses préoccupations concernant l'inexécution d'une décision de la cour constitutionnelle d'Albanie³². Il est même arrivé, enfin, que l'intervention de la « Commission de Venise » puisse empêcher que des cours constitutionnelles soient tout simplement supprimées.

30. Outre ce soutien direct et l'assistance juridique offerts aux cours constitutionnelles des pays qui en sont membres, la « Commission de

³⁰ Voir www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Seminar_ef.asp?L=E&SID=76 ; voir, également, concernant l'Ukraine, la Déclaration relative à la non nomination de juges à la cour constitutionnelle, www.venice.coe.int/files/2005_12_17_ukr_declaration_apointment_cc_judges_E.asp.

³¹ Voir www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Seminar_ef.asp?L=E&SID=18.

³² Voir [www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-PV\(2002\)051-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-PV(2002)051-f.asp).

Venise » entretient encore, enfin, à travers le monde, des relations privilégiées avec d'autres cours constitutionnelles que celles de ses pays membres, en coopérant avec des associations auxquelles elles appartiennent.

2.2. La coopération de la « Commission de Venise » avec des associations de cours constitutionnelles à travers le monde

31. La « Commission de Venise » coopère avec des associations de cours constitutionnelles au sein desquelles toutes les cours ne peuvent pas bénéficier directement de la coopération de la Commission, à défaut pour leur État d'en être membre. L'article 3-4 de son Statut l'y autorise, en effet, en prévoyant dans sa première phrase, que « [l]a Commission coopère avec les cours constitutionnelles et les instances équivalentes de manière bilatérale et par l'intermédiaire d'associations représentant ces cours ».

32. Si la Commission a ainsi tissé des liens plus ou moins forts avec de nombreuses associations, conférences et autres réseaux de cours constitutionnelles, et notamment, par exemple, avec la *Conférence des cours constitutionnelles européennes*, le *Réseau des cours constitutionnelles d'Asie* ou encore l'*Union des cours et conseils constitutionnels arabes*³³, la coopération qu'elle a développée, voire formalisée, avec l'*Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français* (A.C.C.P.U.F.) permet particulièrement bien d'illustrer ce dernier type d'action. D'abord, bien sûr, parce qu'elle se fonde sur la préexistence d'un intérêt commun autour du développement de la justice constitutionnelle. Ensuite, parce qu'elle permet un échange entre cours qui ne sont pas impliquées dans les travaux, soit de la « Commission de Venise », soit de l'A.C.C.P.U.F. Enfin, parce qu'elle prévoit un échange mutuel d'informations dans le cadre d'une coopération approfondie, et notamment, pour ce

³³ Voir, concernant certaines de ces coopérations, le procès verbal de la 5^e réunion du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle, précité, point 7.

qui est de cet exemple précis, d'un côté, d'élargir la base de données « CODICES » à la production documentaire de cours ne participant pas aux travaux de la « Commission de Venise », et de l'autre, d'offrir, en retour, à l'A.C.C.P.U.F. le droit d'utiliser, pour son propre bulletin et sa propre base de données, le thésaurus systématique utilisé par la Commission pour le *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* et la base « CODICES »³⁴.

33. Le « relais » que peuvent ainsi constituer ces associations permet donc, en définitive, à la « Commission de Venise » d'étendre le réseau de ses interlocuteurs, d'élargir la portée de son action et, ainsi, de développer encore un peu plus l'espace de solidarité, de concertation et de partage de connaissances et d'expériences dont elle est à l'origine, comme de contribuer d'autant au rayonnement des standards constitutionnels qu'elle s'est donné mission de faire partager, de diffuser, désormais aussi à travers le monde.

34. L'autorité acquise par la « Commission de Venise » en Europe et dans beaucoup de parties du monde tient donc à sa nature comme à son action. L'accord partiel dont elle est née n'avait-il d'ailleurs pas, à cet égard, été élargi, principalement à partir de ce constat que « *le caractère indépendant de la Commission et ses méthodes de travail flexibles sont la clé de son succès et doivent être maintenus* »³⁵ ? La coopération en matière de justice constitutionnelle et la formidable logistique déployée par la Commission dans ce domaine, qui viennent d'être décrites, permettent de s'en convaincre. Et le potentiel de développement du patrimoine constitutionnel commun dont se nourrit cette coopération serait, en outre, loin

³⁴ Voir l'Accord entre l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (A.C.C.P.U.F.) et la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit du Conseil de l'Europe, CDL-JU (1999) 008, 12 avril 1999 ([www.venice.coe.int/docs/1999/CDL-JU\(1999\)008-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1999/CDL-JU(1999)008-f.asp)) ainsi que le Protocole à l'accord signé à Vaduz le 30 avril 1999 entre l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (A.C.C.P.U.F.) et la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), CDL-JU (2001) 015 rev.2 ([www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-JU\(2001\)015rev2-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-JU(2001)015rev2-f.asp)).

³⁵ Voir le préambule de la Résolution (2002) 3, précitée.

d'être épuisé, si l'on en croit le Professeur Jean Touscoz qui annonçait déjà, il y a quinze ans, dans d'autres mélanges, au moment du regain démocratique dans les pays d'Europe centrale et orientale, que ce dernier était « *le révélateur de tendances plus profondes et plus anciennes et non la véritable cause de l'évolution en cours* »³⁶. Mais ceci est un autre débat.

³⁶ Voir J. Touscoz, *Les droits de l'Homme et l'Europe*, in *L'Europe et le droit*, Mélanges en hommage à Jean Boulouis, 1991, p. 495.