

## LA RÉCONCILIATION À TRAVERS L'ASSISTANCE CONSTITUTIONNELLE AUX PAYS DE L'EUROPE DE L'EST : LE RÔLE DE LA COMMISSION DE VENISE

par Giorgio MALINVERNI

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (ci-après : la Commission) a été créée lors d'une conférence internationale qui s'est tenue les 19 et 20 janvier 1990 à Venise<sup>(1)</sup>, à laquelle ont participé tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, de même que, en tant qu'observateurs, plusieurs Etats d'Europe centrale et orientale. Quelques semaines plus tard, en mai 1990, la Commission de Venise a été établie en tant qu'accord partiel du Conseil de l'Europe<sup>(2)</sup>.

La Commission, dont les membres sont des experts indépendants de renommée internationale en raison de leur expérience au sein des institutions démocratiques ou de leur contribution au développement du droit et des sciences politiques<sup>(3)</sup>, a été conçue comme un instrument supplémentaire pouvant contribuer à la réalisation des objectifs du Conseil de l'Europe dans le domaine du droit constitutionnel. Aux termes de l'article premier de son statut, elle est en effet « un organe consultatif qui coopère avec les Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que les Etats non-membres, en particulier ceux de l'Europe centrale et orientale ». Toujours selon la même disposition, son champ d'action spécifique est celui des garanties offertes par le droit au service de la démocratie.

(1) Pour cette raison, la Commission est souvent appelée également Commission de Venise, ville où elle siège.

(2) Résolution (90) 6, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 mai 1990, lors de sa quatre-vingt-sixième session.

(3) Art. 3 du Statut.

## les cahiers de la paix n° 10 - 2004

**“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**

centre mondial de la **paix** - verdun  
des libertés et des droits de l'homme



L'une des raisons majeures à l'origine de la création de la Commission a été le besoin pressant de disposer d'une structure institutionnelle capable d'apporter une assistance aux pays de l'Europe de l'Est, libérés du joug de la dictature. L'une des activités principales de la Commission de Venise a donc consisté, dès sa création, à aider ces nations sœurs à mettre en place les infrastructures politiques et juridiques nécessaires en vue de réaliser la démocratie pluraliste, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme. L'action de la Commission s'inscrit donc dans le cadre des trois principes de base du patrimoine constitutionnel européen: la démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit.

Les activités exercées par la Commission de Venise en vue de prévenir les conflits et favoriser la réconciliation sont variées et ont des facettes multiples. On peut, me semble-t-il, regrouper l'ensemble de ces activités en cinq catégories: la prévention par l'activité normative; la prévention par l'activité consultative; la prévention par la médiation; la prévention par la formation et la prévention par la promotion des standards européens.

## I. La prévention par l'activité normative

L'activité normative de la Commission s'est exercée selon trois axes différents : l'élaboration de projets de conventions ; l'adoption de déclarations et la rédaction de statuts pour certains territoires.

### 1. L'élaboration de projets de conventions

Le meilleur et, pour le moment, le seul exemple d'élaboration de projets de conventions par la Commission de Venise est constitué par le projet de convention sur la protection des minorités nationales qui est devenu, quelques années plus tard, la convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, du 1<sup>er</sup> février 1995. C'est pour répondre au besoin impérieux d'une réglementation internationale du problème des minorités que la Commission, à la demande de quelques Etats (Italie,

Yougoslavie et Hongrie) s'est lancée dans l'élaboration de ce projet de convention. Dans un premier temps, elle a dressé une liste de principes devant régir le statut des minorités nationales. Cette liste a été présentée par son Président à la conférence de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE, en 1990. La Commission a ensuite transformé la liste de principes, qu'elle a assortie d'un mécanisme de contrôle, en un projet de convention, qu'elle a adopté le 8 février 1991 et qu'elle a ensuite soumis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe<sup>(4)</sup>.

On sait que ce projet a été suivi par d'autres. Se plaçant dans une optique légèrement différente, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en particulier, a adopté le 1<sup>er</sup> juin 1993 un projet de Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. C'est essentiellement sur la base de ces deux documents qu'a été finalement adoptée la convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, ouverte à la signature des Etats le 1<sup>er</sup> février 1995 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1998.

## 2. L'adoption de déclarations

Parfois, l'activité normative de la Commission est moins ambitieuse, et plutôt que d'entreprendre l'élaboration de projets de conventions, elle se limite à adopter des déclarations.

La Commission a en effet estimé que lorsque des problèmes communs se rencontrent dans plusieurs Etats, qui soulèvent des difficultés importantes de technique juridique, une analyse comparative, voire l'élaboration de modèles, peut se révéler nécessaire. Dans ces cas, la Commission procède en général à l'élaboration d'un questionnaire qu'elle adresse à tous ses membres. Sur la base de ce questionnaire elle élabore ensuite un rapport. Je me limiterai à donner trois exemples.

(4) Document CM (91) 29. Le texte de ce projet a été publié dans la Revue universelle des droits de l'homme 1991, p. 189.

a) Consciente de l'importance que revêt, pour les Etats issus du bloc communiste, la réglementation des rapports entre le droit international et le droit interne, la Commission a constitué un groupe de travail chargé d'étudier cette question. Le rapporteur de ce groupe a rédigé un questionnaire à l'intention des membres de la Commission. Sur la base des réponses reçues, il a établi un rapport contenant non seulement une étude comparative des solutions apportées à ces problèmes par les dispositions et par les pratiques constitutionnelles des Etats européens, mais également des modèles de solution. Ceux-ci ont été présentés au séminaire sur les rapports entre le droit international et le droit interne que la Commission a organisé à Varsovie en mai 1993<sup>(5)</sup>.

b) Suite à un questionnaire qu'elle avait établi et qu'elle avait adressé à tous les Etats membres, la Commission a également rédigé un rapport sur les fondements juridiques de la politique étrangère. A la fin de ce rapport, elle a élaboré des principes qui doivent guider les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Etats qui partagent les mêmes valeurs dans l'exercice de la politique étrangère<sup>(6)</sup>.

c) La Commission avait procédé de la même manière lorsqu'elle avait adopté sa déclaration relative aux incidences de la succession d'Etats en matière de nationalité des personnes physiques, qu'elle a adoptée le 14 septembre 1996<sup>(7)</sup>. Cette déclaration compte seize articles qui devraient régir cette matière et qui la réglementent dans le détail. Ici aussi il y avait eu, au départ, un questionnaire. L'origine de cette étude se trouve dans les nombreux problèmes de nationalité des personnes physiques survenus à la suite de la dislocation de l'Union Soviétique.

(5) Voir Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit. Les rapports entre le droit international et le droit interne, Collection Science et technique de la démocratie, Actes du Colloque de Varsovie, 1993.

(6) Document CDL-DI.

(7) Document CDL-NAT (96) 7. Voir Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit. Incidences de la succession d'Etats sur la nationalité, Collection Science et technique de la démocratie, n° 23, 1998, p. 5.

### 3. La rédaction de statuts

Durant l'été 1998, à la suite d'une demande que lui a présentée l'Autriche, alors Présidente en exercice de l'Union européenne, la Commission a élaboré des propositions relatives à l'organisation possible des pouvoirs entre la République fédérale de Yougoslavie et la province du Kosovo et avait envisagé, à ce sujet, plusieurs hypothèses, allant de la création d'une nouvelle république au statut spécial d'auto-détermination interne de la province du Kosovo. Elle avait dressé une liste des compétences respectives de l'Etat central et de la province autonome.

Enfin, toujours au nombre des activités normatives, il est encore possible de mentionner l'avis que la Commission est en train de rédiger, à la demande du Haut Représentant en Bosnie-Herzégovine, sur la réforme des mécanismes de protection des droits de l'homme dans cet Etat.

## II. La prévention par l'activité consultative

La Commission a toujours réservé une place importante, et même prioritaire, lors de chacune de ses réunions, à l'aide qu'elle peut apporter à la rédaction des textes constitutionnels des nouvelles démocraties. Il s'agit là d'une fonction classique d'assistance et de conseil. La tâche est considérable. Il s'agit en effet, pour ces pays, de jeter les fondements d'institutions entièrement nouvelles et différentes, en rupture avec le passé. Leur source d'inspiration peut bien sûr être leur propre tradition nationale, telle qu'elle existait avant l'établissement des régimes communistes, mais elle est le plus souvent puisée dans les expériences des Etats démocratiques, notamment des Etats membres du Conseil de l'Europe. La Commission a ainsi rendu et continue à rendre des avis sur les projets qui sont soumis à sa réflexion, sur la base de rapports préparés par certains de ses membres qui se sont le plus souvent rendus dans le pays concerné.

L'activité consultative de la Commission revêt plusieurs formes.

Le plus souvent, les avis sont donnés sur la Constitution elle-même. L'exemple le plus récent concerne la collaboration de la Commission à la révision de la Constitution moldave. A cet effet la Commission de Venise a mis sur pied un groupe de travail qui a été étroitement associé aux travaux de la Commission moldave chargée de rédiger une révision de la Constitution. Plusieurs séances de travail ont été tenues, soit à Venise, soit à Chisinau, soit encore à Strasbourg.

Dans d'autres cas la Commission de Venise est appelée à donner son avis sur la conformité de constitutions ou de statuts d'entités infra-étatiques avec la constitution nationale. C'est ainsi que le 19 septembre 1996, la Commission a rendu un avis sur la compatibilité des Constitutions de la République serbe de Bosnie et de la Fédération de Bosnie-Herzégovine avec la Constitution de l'Etat de Bosnie-Herzégovine<sup>(8)</sup>. Là aussi, les membres de la Commission chargés d'effectuer cette étude s'étaient rendus à Sarajevo.

Dans le même ordre d'idées on peut mentionner l'avis donné par la Commission, le 18 décembre 1997<sup>(9)</sup>, sur la conformité du projet de Constitution de la République autonome du Nakhitchevan avec la Constitution de la République d'Azerbaïdjan. Cet avis a été rendu à la demande du Président de la République d'Azerbaïdjan. Le Nakhitchevan est une République autonome qui n'a pas de frontières communes avec le reste de l'Azerbaïdjan. Un avis semblable a été rendu le 7 mai 1998 sur la conformité de la Constitution de la Gagaouzie avec la Constitution de la Moldavie<sup>(10)</sup>.

L'activité consultative de la Commission ne se limite pas à donner des avis et des commentaires sur les projets de constitutions. Loin de se cantonner aux constitutions au sens étroit, elle porte également sur des projets de lois qui ont un lien étroit avec les constitutions. On peut mentionner, à titre d'exemple, l'avis sur le projet de loi sur la nationalité de la

(8) Document CDL (96) 56.

(9) Document CDL-INF (97) 6.

(10) Document CDL (98) 41 rév.

République du Kirghizistan, du 15 septembre 1993<sup>(11)</sup>; l'avis sur la loi relative au statut des citoyens de l'ancienne Union soviétique qui n'ont pas la citoyenneté de la République de l'Estonie, du 31 mai 1995<sup>(12)</sup>; l'avis du 18 février 1998 sur la loi électorale de l'Arménie<sup>(13)</sup>; l'avis du 18 novembre 1996 sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan<sup>(14)</sup>, et l'avis sur le projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire en Macédoine, du 11 mai 1998<sup>(15)</sup>.

La Commission donne ces avis non seulement à la demande des autorités des Etats concernés, mais de plus en plus souvent également à la demande des organes du Conseil de l'Europe, notamment de la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire<sup>(16)</sup>. C'est ainsi que le 26 mars 1998, la Commission a rendu un avis sur les problèmes juridiques découlant de la coexistence de la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté des Etats indépendants et de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>(17)</sup>. Dans cet avis, elle a conclu qu'il n'était pas souhaitable qu'un même Etat soit partie aux deux systèmes de protection des droits de l'homme. C'est également à la demande de l'Assemblée parlementaire que la Commission s'est prononcée sur la Constitution de l'Ukraine suite à l'adhésion de ce pays au Conseil de l'Europe, et à la demande du Comité des Ministres qu'elle a examiné la Constitution de la Fédération de Russie, dans le cadre de la procédure d'adhésion de cet Etat<sup>(18)</sup>.

La Commission est consultée en principe sur des textes en phase d'élaboration plutôt que sur des textes déjà adoptés, et dont la modification serait beaucoup plus difficile.

(11) Document CDL (93) 46.

(12) Document CDL (95) 26.

(13) Document CDL (98) 10.

(14) Document CDL-INF (96) 10.

(15) Document CDL (98) 44.

(16) Art. 2 par. 2 du Statut.

(17) Document CDL-INF (98) 8.

(18) CDL (94) 11.

L'intervention de la Commission à différents stades du processus d'adoption d'un texte facilite la prise en considération de ses commentaires et relève donc d'une approche très constructive.

Même si ses avis sont le plus souvent suivis lors de l'élaboration du texte final, la Commission n'a pas pour but d'imposer une solution, mais pratique l'échange de vues, en suivant une méthode de dialogue non directive.

Voici, à titre d'exemple, comment s'est déroulée l'activité consultative en matière constitutionnelle avec l'Albanie<sup>(19)</sup>.

La Commission a poursuivi une coopération privilégiée avec l'Albanie. A plusieurs reprises, un agent de liaison de la Commission a séjourné à Tirana pour assurer des relations suivies avec les autorités albanaises. Bien qu'entamé dès le début de la démocratisation du pays, le processus qui devait conduire à l'adoption d'une nouvelle Constitution en Albanie s'est étendu sur plusieurs années. Dès 1991, la Commission a coopéré à la révision constitutionnelle. Elle s'est alors prononcée sur un premier projet de constitution démocratique<sup>(20)</sup>.

Le passage d'un système totalitaire à la démocratie libérale nécessitait d'urgence l'adoption de dispositions constitutionnelles sur les droits de l'homme. C'est pourquoi l'accent fut mis sur le chapitre relatif aux droits de l'homme du projet révisé de Constitution. Suite à un échange de vues à ce sujet avec une délégation albanaise<sup>(21)</sup>, un grand nombre de changements et d'améliorations suggérés par la Commission ont été incorporés dans ce chapitre, qui a été adopté par le parlement en avril 1993.

L'Albanie est devenue membre du Conseil de l'Europe en 1995. L'un des engagements pris lors de son adhésion était l'adoption d'une nouvelle constitution conforme aux principes du Conseil de l'Europe. En 1994, un groupe de travail de la Commission a examiné le projet de Constitution albanaise

(19) D'autres exemples tout aussi illustratifs pourraient être donnés à propos de la coopération avec l'Ukraine, la Bosnie-Herzégovine ou la Moldavie.

(20) CDL (91) 37.

(21) CDL (93) 13.

qui a été soumis à référendum - et rejeté - le 6 novembre 1994. Cet avis a été transmis aux autorités albanaises après le vote, afin de ne pas impliquer la Commission dans la campagne référendaire<sup>(22)</sup>. La Commission a estimé que le projet constituait un effort sérieux d'adoption d'une Constitution conforme aux critères européens en matière de démocratie, de droits de l'homme et de garantie de l'Etat de droit. Toutefois, la prohibition générale des partis à base religieuse ou ethnique apparaissait excessive, tout comme la règle limitant la direction des « grandes » communautés religieuses aux citoyens albanais, nés en Albanie et résidant en Albanie depuis au moins vingt ans. Par ailleurs, un certain nombre de dispositions méritaient davantage de précision, notamment en ce qui concernait les restrictions aux droits fondamentaux, afin d'éviter des limitations excessives de ces droits. D'autres précisions pouvaient être apportées en matière de rapports entre le droit international et le droit interne, de recours au référendum ou de pouvoirs respectifs du Parlement, du Président et du Gouvernement dans le domaine des traités internationaux, tandis que la procédure de nomination du Premier Ministre pouvait être simplifiée. La Commission a noté que les pouvoirs du Président de la République étaient étendus. Il était également souhaitable d'introduire au niveau constitutionnel l'accès à un tribunal en matière de contentieux administratif, ainsi qu'une règle garantissant la nomination de tous les juges à vie ou jusqu'à l'âge de la retraite, de façon à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Les remarques émises ci-dessus n'impliquaient pas, sauf exception, l'incompatibilité du texte avec les standards constitutionnels européens. Cependant, lorsqu'elle fait part de ses commentaires, la Commission préfère signaler les dispositions qui pourraient être interprétées de façon contraire à ces critères, de façon à éviter les problèmes en amont plutôt qu'en aval, au moment de l'application du droit.

(22) Cet avis a été publié dans le Rapport annuel d'activités pour 1994 de la Commission, pp. 24 ss.

En 1995, à la demande de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise a adopté un avis sur la loi albanaise sur l'organisation du pouvoir judiciaire, qui était le chapitre VI de la Constitution provisoire de l'Albanie<sup>(23)</sup>. A la demande de la même Commission, la Commission de Venise a examiné en 1998 les récents amendements apportés aux dispositions constitutionnelles majeures qui étaient alors en vigueur en Albanie concernant le Conseil supérieur de la Magistrature, les dispositions supplémentaires relatives à la rotation des juges siégeant à la Cour constitutionnelle et les nouvelles dispositions sur l'administration publique d'activités économiques illégales<sup>(24)</sup>.

La participation de la Commission au processus d'élaboration de la nouvelle Constitution albanaise revêt un caractère exemplaire, car la Commission a été impliquée tout au long de ce processus. Le Groupe de travail pour l'Albanie, créé en 1997 au sein de la Commission, a participé activement au processus de rédaction de la nouvelle Constitution du pays. Il a coopéré de manière constante avec la commission constitutionnelle albanaise aux différents stades d'élaboration du texte. Tout au long de l'année 1998, plusieurs réunions se sont tenues, pendant lesquelles les différentes versions du projet de Constitution ont été examinées article par article. La Commission a en outre été invitée à donner son avis sur les questions les plus importantes soulevées par le projet, par exemple sur le choix entre un système unicaméral et un système bicaméral.

La nouvelle constitution albanaise a été adoptée par référendum le 22 novembre 1998. Ainsi, l'Albanie dispose d'une loi fondamentale pleinement conforme aux standards du patrimoine constitutionnel européen - et du Conseil de l'Europe - en matière de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence du droit.

(23) CDL (95) 74 rév.

(24) CDL-INF (98) 9.

### III. La prévention par la médiation

La Commission est parfois appelée à intervenir dans des situations de graves crises constitutionnelles. Son action vise alors à éviter l'aggravation de ces crises. Dans ces cas, elle est appelée non pas à donner un avis sur un projet de Constitution, mais à interpréter des dispositions constitutionnelles déjà en vigueur.

a) C'est ainsi que, à la demande du Président de la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission a donné le 17 avril 1998 un avis sur un conflit qui opposait, en Albanie, le Parlement de ce pays à la Cour constitutionnelle, au sujet du principe de la rotation par tiers des juges au sein de cette Cour<sup>(25)</sup>.

Trois juges ayant présenté leur démission avant l'expiration de leur mandat pour des raisons politiques, la Cour considérait que le renouvellement d'un tiers des juges était déjà intervenu suite au remplacement des juges démissionnaires. Ne partageant pas, pour des raisons politiques, cette manière de voir de la Cour constitutionnelle, le Parlement modifia l'article de la Constitution relatif à la rotation des juges. Agissant de sa propre initiative, la Cour constitutionnelle se saisit de cette affaire, jugea que la modification de la Constitution effectuée par le Parlement était inconstitutionnelle et l'annula. Le Parlement suspendit alors la Cour constitutionnelle.

La solution de ce conflit supposait une interprétation des art. 18 et 23 de la Constitution albanaise, ce que fit la Commission.

Mais la Commission ne se limita pas à donner ce qu'elle estimait être l'interprétation correcte de la Constitution. Elle appela la Cour constitutionnelle d'Albanie à respecter la volonté du constituant, selon laquelle une rotation par tiers des juges devait intervenir tous les trois ans. Elle invita par ailleurs le Parlement albanais à abroger la loi par laquelle il avait suspendu la Cour constitutionnelle. Elle exhorta ces

(25) Document CDL-INF (98) 9.

deux organes à coopérer dans un esprit et dans un climat de respect mutuel et exigea que chacun des organes se cantonne dans les limites de ses compétences en résistant à la tentation de devenir un instrument dans la lutte que se livrent les forces politiques.

b) Le 18 novembre 1996, la Commission a donné un avis <sup>(26)</sup> relatif à des amendements à la Constitution de la République du Bélarus qui avaient été proposés par le Président de la République et par certains groupes parlementaires. Ces propositions d'amendements étaient le reflet d'un conflit qui opposait le Chef de l'Etat et une partie du Parlement au sujet du régime politique qui devait régir le pays. La Commission parvint à la conclusion qu'aussi bien le projet présidentiel que celui qui émanait du Parlement étaient loin de respecter les exigences minimales de démocratie qui sont à la base du patrimoine constitutionnel européen. Les deux projets étaient de nature à ouvrir la voie à une escalade de l'aggravation des problèmes institutionnels pouvant conduire, par des voies opposées, à l'instauration d'un système autoritaire. Aux yeux de la Commission, ni la mise en place d'un régime avec forte prépondérance du Président, allant jusqu'à un contrôle total par ce dernier sur tous les autres organes de l'Etat, y compris le Parlement, ni la proposition d'introduire un régime d'assemblée, dépourvu de tout système de freins et de contrepoids, ne pouvaient être considérés comme des solutions acceptables.

c) En été 1997, une crise constitutionnelle grave avait éclaté dans la République serbe de Bosnie-Herzégovine suite à la dissolution du Parlement par la Présidente de la République, et la désignation, toujours par la Présidente, d'un nouveau gouvernement.

Par lettre du 8 juillet 1997, le Bureau de Haut Représentant de la Communauté internationale en Bosnie-Herzégovine a alors soumis à la Commission de Venise la question de savoir si la Présidente de la République serbe de Bosnie-Herzégovine avait le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale sans avoir reçu l'avis du Premier Ministre et

(26) Document CDL-INF (96) 8

du Président de l'Assemblée; si la Présidente de la République était habilitée à nommer un Gouvernement après avoir dissous le Parlement et si le Gouvernement avait le pouvoir de suspendre la décision de la Présidente portant dissolution de l'Assemblée nationale.

La solution de ce conflit entre les principaux organes de l'Etat requérait, ici aussi, une interprétation correcte des dispositions pertinentes de la Constitution de la République serbe de Bosnie-Herzégovine, en l'occurrence les art. 94 et 114. La Commission de Venise remit son avis au Haut Représentant de la Communauté internationale en Bosnie-Herzégovine quelques jours seulement après que celui-ci lui eut présenté sa demande. Une crise constitutionnelle grave put ainsi être évitée.

d) Toujours en République serbe de Bosnie-Herzégovine, et de nouveau à la demande du Haut Représentant de la Communauté internationale dans ce pays, la Commission de Venise a rendu le 8 février 1999 un second avis sur les compétences respectives du Président de la République et du Parlement pour former le Gouvernement. Une situation de crise s'était en effet créée suite aux refus successifs du Parlement de donner l'investiture aux candidats au poste de Premier Ministre qui étaient proposés par le Président de la République. Tous ces candidats appartenaient à des formations politiques qui ne détenaient pas la majorité au Parlement, si bien que le pays se trouvait depuis plusieurs mois sans gouvernement.

Dans ce cas également, l'avis de la Commission a consisté à donner une interprétation correcte des dispositions pertinentes de la Constitution de la Republika Sprska, en l'occurrence surtout les art. 70, 72, 80 et 90.

#### IV. La prévention par la formation

Lorsque, dans le cadre de son activité consultative, la Commission réalise qu'un thème commun à plusieurs constitutions soumises à son examen présente des difficultés importantes de technique juridique, elle n'hésite pas à entreprendre une analyse comparative.

La Commission a ainsi sélectionné certains thèmes, qu'elle a approfondis soit au cours de séminaires qu'elle a organisés, soit en confiant à l'un de ses membres le soin de rédiger un rapport détaillé, soit encore en instituant un groupe de travail.

La Commission a en particulier organisé, et organise encore, une série de séminaires universitaires pour la démocratie, appelés séminaires UniDem, souvent en coopération avec des Universités d'Europe centrale et orientale, sur des thèmes choisis. Ces séminaires réunissent des juristes spécialisés des Etats membres et tous ceux qui, dans le pays, interviennent dans la mise en œuvre de la Constitution (députés, fonctionnaires, professeurs d'Université, juges, etc.). Le but des séminaires UniDem est de contribuer à créer une culture démocratique dans les cercles juridiques des nouvelles démocraties.

a) Une première série de séminaires a eu pour objet la justice constitutionnelle. Consciente de l'importance que revêt l'administration d'une bonne justice constitutionnelle pour la réalisation de l'Etat de droit, la Commission a organisé, le 8 octobre 1990, une rencontre avec les Présidents des Cours constitutionnelles des Etats membres du Conseil de l'Europe et des Etats de l'Europe centrale et orientale intéressés, dans le but de mettre en commun l'expérience acquise par les pays dans lesquels de tels organes existent et fonctionnent depuis longtemps. Les participants avaient à leur disposition le document de travail intitulé « Modèles de juridiction constitutionnelle », rédigé par un membre de la Commission <sup>(27)</sup>.

A la lumière des résultats de cette rencontre et à la demande des Etats de l'Europe centrale et orientale concernés, la Commission a décidé de concentrer ses efforts en priorité sur la question de la procédure devant les juridictions constitutionnelles. Elle a chargé l'un de ses membres de préparer un rapport sur cette question. Elle a également

(27) H. Steinberger, Modèles de juridiction constitutionnelle, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1992.

organisé, sur ce sujet, des séminaires UniDem sur le rôle de la Cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit (Bucarest, 1994), sur la protection des droits fondamentaux par la justice constitutionnelle (Brioni, 1995) et sur la justice constitutionnelle et la démocratie référendaire (Strasbourg, 1995). Les actes de ces séminaires ont été publiés dans la collection de la Commission intitulée « Science et technique de la démocratie ».

La deuxième action entreprise par la Commission en vue de faciliter les échanges et les expériences dans le domaine de la justice constitutionnelle a été la création d'un centre de documentation sur la jurisprudence en matière de droit constitutionnel, qui est à même de fournir aux tribunaux nouvellement établis un choix d'éléments de jurisprudence facilement accessibles, fondé sur les décisions d'organes judiciaires établis depuis plus longtemps. La Commission publie à cet effet, trois fois par an, un « Bulletin de jurisprudence constitutionnelle » fort apprécié.

b) Un autre domaine dans lequel la Commission a organisé des séminaires UniDem est celui de la transition d'un système d'économie planifiée vers un système d'économie libérale. Sur cette problématique, deux séminaires ont été organisés, le premier à Moscou en février 1993 et le second à Sofia quelques mois plus tard.

c) L'émergence du problème de la protection des minorités a été un souci constant de la Commission, dès le début de ses activités. Consciente du fait qu'une protection insuffisante des minorités nationales peut conduire à de graves difficultés, la Commission s'est penchée sur ce problème en suivant deux orientations différentes.

La première a été l'élaboration d'un projet de convention européenne pour la protection des minorités, dont il a été question ci-dessus.

Dans un deuxième axe de recherches, la Commission a étudié, dans une perspective comparative, comment le fédéralisme et le régionalisme peuvent contribuer à résoudre le problème des minorités. Certains de ses membres ont



rédigé des rapports sur les solutions que les structures fédérales offrent à la protection des minorités en Suisse, en Autriche, en Belgique et au Canada<sup>(28)</sup>. Ces formules éprouvées pourraient constituer, sinon un « modèle européen » à reprendre tel quel, du moins une source d'inspiration pouvant permettre aux nouvelles démocraties de trouver des ébauches de solution à leurs problèmes.

Dans le même ordre d'idées, la Commission a commencé à réunir toute la documentation juridique disponible en Europe sur la protection des minorités (législation et pratiques nationales, traités internationaux, etc.). Cette collection de données européennes en matière de protection des minorités devrait faciliter l'accès des Etats intéressés à la documentation pertinente.

Toujours dans une perspective comparative, la Commission a enfin chargé l'un de ses membres de rédiger un questionnaire fouillé et détaillé sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à la protection des minorités dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Sur la base de ce questionnaire, un rapport a ensuite été rédigé, qui permet de donner une image de la réglementation commune européenne en la matière<sup>(29)</sup>.

Toujours sur le problème des minorités, la Commission de Venise a organisé à Lausanne, en avril 1996, en collaboration avec l'Institut suisse de droit comparé, un séminaire UniDem sur le thème « Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités ». Les actes de ce séminaire ont été publiés dans la collection « Science et technique de la démocratie »<sup>(30)</sup>.

d) Parmi les thèmes généraux étudiés récemment par la Commission dans le cadre de séminaires UniDem, il y a lieu de mentionner : l'Etat fédéral et régional<sup>(31)</sup>; droit et politique

(28) Conseil de l'Europe, documents CDL-MIN (92) 7 et (93) 1 et 3.

(29) Voir Conseil de l'Europe, «La protection des minorités», Collection Science et technique de la démocratie, n° 9, 1994.

(30) Série science et technique de la démocratie, n° 16.

(31) Série science et technique de la démocratie, n° 19.

étrangère<sup>(32)</sup>; l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues<sup>(33)</sup>; le financement des partis politiques<sup>(34)</sup>; la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique<sup>(35)</sup>; droit électoral et minorités nationales<sup>(36)</sup> et nationalité et succession d'Etats<sup>(37)</sup>.

## V. La prévention par la promotion des standards européens

Le droit constitutionnel européen que les nouvelles démocraties sont prêtes à assimiler, grâce notamment à leur ouverture au droit international et à la généralisation de la juridiction constitutionnelle, sert en même temps d'étalon à la Commission, lorsqu'elle est appelée à se prononcer sur des projets de Constitution qui lui sont soumis. L'une des principales questions qu'elle se pose toujours est en effet celle de savoir si le projet en question satisfait aux exigences des standards européens : suffrage universel libre et authentique, respect du principe de la séparation des pouvoirs et garantie des droits et libertés des individus et des groupes.

A plus d'une occasion, la Commission a dû relever l'incompatibilité de projets qui lui ont été soumis avec les exigences du standard européen. Il en a été par exemple ainsi de dispositions qui réservaient la titularité de certains droits fondamentaux aux seuls citoyens. Il en a été ainsi, également, de dispositions qui assuraient une protection insuffisante aux personnes privées de liberté. Se fondant sur les dispositions détaillées de l'art. 5 CEDH, la Commission a insisté sur la nécessité d'énumérer de manière limitative les motifs autorisant l'arrestation et la détention d'une personne et, en cas de détention, de lui reconnaître certains droits fondamentaux, en particulier celui du contrôle judiciaire de la mesure privative de liberté.

(32) Série science et technique de la démocratie, n° 24.

(33) CDL-INF (98) 14.

(34) CDL-PP (99) 3.

(35) CDL-MIN (98) 1.

(36) CDL-MIN (99) 1.

(37) Science et technique de la démocratie, n° 23.

Un autre domaine dans lequel la Commission a dû intervenir à plusieurs reprises est celui des garanties judiciaires et du procès équitable. Suite aux interventions et aux recommandations de la Commission, plusieurs dispositions trop sommaires ou lacunaires ont été amendées en prenant inspiration de l'art. 6 CEDH.

Sans vouloir multiplier les exemples, relevons encore que c'est en s'inspirant de la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier des paragraphes 2 des art. 8 à 11, que les auteurs de plusieurs projets de constitution ont, suite aux indications de la Commission, énuméré les conditions qui permettent de restreindre l'exercice des droits fondamentaux : existence d'une base légale, d'un intérêt public et respect du principe de proportionnalité.

Récemment, la Commission a été amenée à émettre un avis sur la compatibilité de la peine de mort avec la Constitution de deux Etats, l'Ukraine et l'Albanie.

S'agissant de l'Ukraine<sup>(38)</sup>, la Commission a constaté que la Constitution ne contient aucune disposition prévoyant expressément la peine de mort et qu'elle ne contient pas, non plus, une disposition portant abolition explicite de cette peine. C'est donc par l'interprétation des dispositions pertinentes de la Constitution, à la lumière de la Constitution dans son ensemble, mais aussi en tenant compte des engagements internationaux de l'Ukraine considérés à la lumière de l'évolution internationale en la matière, que la constitutionnalité de la peine de mort doit être abordée. La Commission a noté l'importance remarquable qu'accorde la Constitution ukrainienne au droit à la vie et au droit au respect de la dignité humaine. Elle a souligné également l'obscurité du terme « arbitrairement » à l'article 27 par. 2 première phrase de la Constitution<sup>(39)</sup>, en rappelant que ce terme n'introduit pas nécessairement une exception au droit à la vie et qu'il a parfois servi de base juridique pour des positions abolitionnistes. De plus, l'art. 28 de la Constitution,

(38) Avis du 17 avril 1998, CDL-INF (98) 1.

(39) «Nul ne peut être arbitrairement privé de sa vie».

qui garantit le droit à la dignité humaine et qui interdit les peines ou les traitements cruels, inhumains ou dégradants, a pour effet de réduire à un champ pratiquement inexistant toute possibilité d'instituer ou d'exécuter la peine de mort. Elle a noté, enfin, que la peine de mort n'est admise dans l'espace juridique européen qu'à titre transitoire et qu'en tout état de cause son exécution n'est pas tolérée.

En conclusion, compte tenu de l'absence de base constitutionnelle explicite autorisant la peine de mort; de l'ambiguïté du terme « arbitrairement » dans la première phrase de l'art. 27, par. 2 de la Constitution de l'Ukraine; du fait que l'art. 27, par. 2 a repris la règle générale de l'art. 6 du Pacte des Nations Unies sur les droits civils politiques (droit à la vie) sans reprendre l'exception (peine de mort); de l'importance que la Constitution de l'Ukraine accorde au droit à la vie; du fait que l'interdiction constitutionnelle de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ne laisse pratiquement pas de place pour le maintien et l'exécution de la peine de mort; de l'évolution de l'ordre public européen vers l'abolition de la peine de mort, la Commission a estimé que la peine de mort ne peut passer pour conforme à la Constitution ukrainienne.

A la demande du bureau de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe la Commission a donné un avis analogue le 11 février 1999 sur la compatibilité de la peine de mort avec la Constitution de l'Albanie<sup>(40)</sup>. Après avoir examiné le texte de l'art. 21 de la Constitution albanaise (« la vie est protégée par la loi ») et constaté l'absence de mention expresse de la peine de mort dans cette même Constitution, la Commission a analysé comment des dispositions semblables ont été interprétées par les Cours constitutionnelles dans d'autres Etats. Ayant également pris en compte la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur ce délicat problème, la Commission est parvenue à la conclusion que l'imposition de la peine de mort était incompatible avec la Constitution albanaise.

(40) CDL (99) 1.

## Conclusion

Née au lendemain de la chute du mur de Berlin, la Commission de Venise a joué un rôle important dans le processus d'adoption de Constitutions conformes aux standards du patrimoine constitutionnel européen dans les pays d'Europe centrale et orientale. L'ingénierie constitutionnelle, qui a pour but d'élaborer des constitutions adaptées aux besoins d'un pays donné, est incontestablement un élément susceptible de contribuer à prévenir des situations de crise et, partant, des violations des droits de l'homme.