



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 17 février 2004

Diffusion restreinte  
**CDL(2004)008**  
Or. angl

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**PROJET DE RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITES 2003**

## **I. STABILITE DEMOCRATIQUE : UN APERÇU DES ACTIVITES DE LA COMMISSION DE VENISE EN 2002**

La Commission européenne pour la Démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise, est un organe du Conseil de l'Europe composé d'experts indépendants. Elle a été créée juste après la chute du mur de Berlin afin de promouvoir la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme. Depuis l'origine, elle s'est attachée à aider les jeunes démocraties d'Europe centrale et orientale dans le domaine du droit constitutionnel, sans oublier la coopération avec d'autres pays.

En ce qui concerne l'année 2003, nous mettrons l'accent sur les principales activités suivantes.

### Réforme constitutionnelle

Bien que la plupart des pays de l'Europe centrale et orientale aient adopté de nouvelles constitutions au terme du régime du parti unique, ce processus n'est pas encore achevé. En Serbie et au Monténégro, après l'adoption de la Charte constitutionnelle de l'Union d'États, il reste encore aux États membres à adopter de nouvelles constitutions. La Commission de Venise a participé à la rédaction d'une nouvelle constitution pour la Serbie.

Dans certains pays, d'importantes questions concernant la séparation des pouvoirs et le rôle des différents organes de l'État n'ont toujours pas trouvé de solution définitive. Tout au long de l'année 2003, la Commission de Venise a examiné les diverses propositions de révision de la Constitution de l'Ukraine. En Arménie, la Commission de Venise a pris – et continue de prendre – part au processus de réforme constitutionnelle.

D'autres pays entreprennent des révisions plus techniques de leur Constitution, par exemple, dans la perspective d'une adhésion future à l'Union européenne. Ainsi, en 2003, la Commission a-t-elle travaillé en étroite coopération avec la Roumanie sur sa réforme constitutionnelle.

### Règlement des conflits

Un certain nombre de conflits ethno-politiques en Europe exigent, pour être réglés, des changements de la constitution et de la législation en vigueur dans les pays concernés. Ainsi, en 2003, la Commission de Venise a-t-elle pris part aux efforts déployés pour résoudre le statut de la Transnistrie dans le cadre d'une nouvelle Constitution fédérale pour la Moldova. Elle a également procédé à une évaluation de la nouvelle Constitution de la Tchétchénie.

### Tenue d'élections libres

Des élections libres et équitables, tel est le fondement de toute démocratie. En 2003, la Commission a encore intensifié ses activités en matière d'élections, agissant en étroite coopération avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE. Ces efforts se sont portés, en particulier, sur les trois pays du Sud Caucase, mais aussi sur la Moldova, l'Ukraine et l'Albanie.

### Mise en place de standards juridiques

Le Code de bonne conduite en matière électorale, adopté par la Commission en 2002, est accepté comme principal document de référence du droit électoral par l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres et le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux.

### Promotion de l'Etat de droit

La Commission a examiné un grand nombre de lois appliquées dans différents États européens. Elle continue de soutenir et de travailler avec les cours constitutionnelles dans les vieilles et les jeunes démocraties par le biais du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle et au moyen de la base de données CODICES. En 2003, la Commission a participé à la réforme du système judiciaire en Bulgarie.

### Respect des droits de l'homme

La Commission a passé en revue des lois de nombreux pays relatives à des questions telles que la protection des minorités, l'institution de médiation (Ombudsman), la liberté religieuse ou d'association ; pour ce faire, elle s'est servie à la fois de la Convention européenne sur les droits de l'homme et de l'expérience des démocraties européennes comme instruments de référence. Elle a adopté des avis concernant les conséquences d'une Charte de l'Union européenne juridiquement contraignante sur les droits de l'homme, ainsi que le développement des Conventions de Genève sur les prisonniers de guerre et les civils dans les conflits armés.

### Au-delà de l'Europe

La Commission a poursuivi et intensifié sa coopération avec les Cours constitutionnelles et suprêmes – et les associations de ce type de Cours en dehors de l'Europe –, facilitant en particulier, grâce au soutien financier de la Norvège, la mise sur pied d'une conférence judiciaire en Afrique du Sud, selon le modèle de la Commission. Par ailleurs, le séminaire qu'elle a organisé sur le constitutionnalisme européen et américain a offert une occasion unique de dialogue transatlantique sur des affaires juridiques. Le Comité des Ministres a invité le Kirghizstan à devenir le premier État membre non européen de la Commission.

## II. ACTIVITES SPECIFIQUES PAR PAYS

### 1. ALBANIA

#### a. *Législation et administration électorales*

La réunion finale du comité bipartisan pour la réforme électorale s'est tenue en mars à Tirana. La Commission de Venise et son partenaire, l'OSCE/BIDDH, y ont participé en vue d'harmoniser la législation et les pratiques électorales albanaises avec les normes européennes. La réunion a examiné, en particulier, les plaintes et appels, la composition des commissions électorales, les listes d'électeurs et la simplification du système électoral.

A la suite de cette rencontre, la Commission de Venise, en coopération avec la Commission électorale centrale (CEC) albanaise, a organisé un atelier de formation électorale, qui s'est déroulé au début septembre 2003, à Tirana, environ six semaines avant les élections locales. Une trentaine de personnes ont participé à la première partie de l'atelier, session spécialement consacrée aux contentieux électoraux et destinée aux membres de la Commission électorale centrale et de l'Instance de recours en matière électorale, ainsi qu'à des experts de la Cour constitutionnelle. Une cinquantaine de personnes ont participé à la seconde partie, qui a porté sur les contentieux électoraux, sur la composition et le fonctionnement des commissions, ainsi que sur le processus électoral même (notamment le décompte des votes), et qui s'adressait à un plus large public (notamment des représentants de partis politiques et des ONG, ainsi que des membres de la CEC et des commissions électorales locales).

#### b. *La Cour constitutionnelle*

En avril 2003, la Commission de Venise organise un séminaire conjoint sur les effets des arrêts rendus par la Cour constitutionnelle. L'objectif est de sensibiliser les branches exécutives et législatives du gouvernement, ainsi que les autres Cours, au rôle de la Cour et au respect de ses arrêts. Cette démarche était d'autant plus importante que l'Albanie a été critiquée dans un rapport de l'UE pour non-exécution d'un arrêt de la Cour constitutionnelle et que la Commission de Venise a exprimé son inquiétude à ce sujet<sup>1</sup>.

Des représentants de toutes les parties de la société assistent au séminaire, et participent activement aux débats. Le séminaire a bénéficié d'une excellente couverture médiatique ; les correspondants sont nombreux et le message transmis au public clair : respect inconditionnel des arrêts de la Cour constitutionnelle.

A la session de juin de la Commission de Venise, le Président de la Cour constitutionnelle albanaise remercie la Commission de Venise de sa contribution au renforcement des institutions démocratiques en Albanie, plus particulièrement de la lettre du Président de la Commission où il avait exprimé son inquiétude au sujet de la non-exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle. Depuis lors, la situation s'est considérablement améliorée. Le Président

---

<sup>1</sup> Voir le Rapport annuel 2002.

du Parlement et le Président de la République ont expressément reconnu la Cour constitutionnelle en tant que gardien et interprète suprême de la Constitution.

Après le succès du séminaire conjoint tenu en avril, la Cour constitutionnelle et la Commission de Venise ont organisé de concert une conférence à Tirana, les 26 et 27 novembre 2003, à l'occasion du 5<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption de la Constitution albanaise : « Stocktaking and Perspectives » (inventaire et perspectives). La conférence est ouverte par le Président de la République, le Président du Parlement, le Premier ministre et le Coprésident de la Commission constitutionnelle. Les 110 participants se composent de représentants du corps législatif, du pouvoir exécutif, du pouvoir judiciaire et des institutions universitaires.

L'objectif de la conférence est double : d'une part, faire le bilan des cinq années de pratique constitutionnelle en Albanie en présence des membres de la Commission de Venise, lesquels contribuent à la rédaction de la Constitution depuis 1991 ; d'autre part, autour d'une petite table ronde, identifier et évaluer les amendements constitutionnels à éventuellement envisager pour répondre aux besoins identifiés durant ces cinq années de pratique.

La conférence se penche sur les principales questions constitutionnelles qui préoccupent l'Albanie : la Constitution et les institutions politiques ; la Constitution et les pouvoirs locaux ; le rôle de la Cour constitutionnelle en tant que garante de la Constitution ; la nature des droits fondamentaux sélectionnés ; la Constitution et le droit international ; et, enfin, la Constitution et le processus électoral.

L'évaluation de la Constitution se révèle extrêmement positive, malgré quelques amendements à envisager. La table ronde examine les amendements et tire des conclusions.

La conférence bénéficie d'une excellente couverture médiatique, avec, notamment, une conférence de presse retransmise à la télévision sur des chaînes nationales.

## **2. ARMENIE<sup>2</sup>**

### *a. Réforme constitutionnelle*

A la session de juin, il est rappelé qu'en 2001, la Commission de Venise a travaillé, de concert avec les autorités arméniennes, à l'élaboration d'une Constitution révisée pour la République d'Arménie. En Arménie, les amendements constitutionnels ne peuvent être adoptés que par référendum. Le référendum visant à l'adoption de la Constitution révisée, qui s'est appuyé sur

---

<sup>2</sup> *Au cours de l'année 2003, la Commission a adopté les avis suivants concernant l'Arménie :*

- *Avis concernant la loi de la république d'Arménie sur les partis politiques (CDL-AD (2003) 5), adopté par la Commission lors de sa 54<sup>e</sup> session plénière (Venise, 14-15 mars 2003).*

- *Avis concernant le projet de loi sur le défenseur des droits de l'homme de l'Arménie (CDL-AD (2003) 6), adopté par la Commission lors de sa 54<sup>e</sup> session plénière (Venise, 14-15 mars 2003) et élaboré à partir des commentaires de Mme Serra Lopes.*

- *Recommandations conjointes sur la loi électorale et l'administration électorale en Arménie par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (CDL-AD (2003) 21), adoptées par la Commission lors de sa 57<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003) et élaborées à partir des commentaires de M. Krennerich.*

un texte partiellement différent, a eu lieu le 25 mai 2003. La majorité requise pour l'adoption de la Constitution révisée n'a pas été atteinte lors du référendum. Les autorités arméniennes, déterminées à tenter de nouveaux efforts en faveur d'une réforme constitutionnelle, ont décidé d'opérer sur une base beaucoup plus large en associant l'opposition. Pour relancer le processus de réforme, la Commission de Venise a convenu avec les autorités arméniennes de co-organiser une conférence sur les réformes constitutionnelles en Arménie, à Erevan, le 21 janvier 2004. Parmi les thèmes de la conférence, citons : la nécessité d'une réforme constitutionnelle en Arménie ; les normes européennes relatives aux régimes présidentiels par opposition aux démocraties parlementaires ; les relations entre la Constitution arménienne et la Convention européenne des droits de l'homme ; les garanties constitutionnelles de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire ; les garanties constitutionnelles de l'autonomie locale. La conférence vise à débattre des principaux objectifs de la réforme constitutionnelle avec des membres de la majorité et de l'opposition. Les projets d'amendement de la Constitution seront d'abord soumis à la Commission pour avis, puis au Parlement dans le but d'organiser un référendum avant juin 2005.

b. *Projet de loi sur le défenseur des droits de l'homme de l'Arménie*

Lors de sa session de mars, la Commission adopte l'avis concernant le projet de loi sur le défenseur des droits de l'homme de l'Arménie [tel que figurant dans le document CDL-AD (2003) 6], avis élaboré à partir des observations faites par Mme Serra Lopes. La Commission a commenté un précédent projet de loi en 2001<sup>3</sup> ; ces observations, non prises en compte dans le nouveau projet de loi, sont toujours valables : par exemple, celles concernant une formulation plus large de la qualité requise pour porter une question devant le défenseur public, ainsi que l'introduction de dispositions moins restrictives permettant au défenseur de se saisir d'affaires de sa propre initiative. L'avis adopté par la Commission en 2003 traite des dispositions ayant fait l'objet de modifications. La possibilité offerte à l'Ombudsman de former un recours devant la Cour constitutionnelle est considérée comme particulièrement positive.

La question la plus cruciale restant à régler concerne la désignation de l'Ombudsman. Le projet de loi contenait une sérieuse amélioration en prévoyant la nomination du défenseur public par l'Assemblée parlementaire au vote à la majorité qualifiée des membres du Parlement. Mais cette solution, privilégiée par la Commission de Venise, ne pouvait pas voir le jour sous la Constitution en vigueur. En attendant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, l'avis a prévu une solution de compromis : la nomination de l'Ombudsman par le Président en concertation avec les groupes et factions représentés à l'Assemblée nationale<sup>4</sup> et sous ces conditions : le projet de loi doit établir clairement que la nomination est temporaire, le mandat doit prendre fin avec l'élection d'un successeur par le Parlement et, enfin, les tâches d'un Ombudsman désigné par le Président doivent être purement techniques – à savoir, définir les structures de la charge, mais ne pas intervenir dans le traitement des affaires. Lors de la session de mars de la Commission, M. Tuori rappelle qu'une solution transitoire telle que celle proposée dans l'avis a déjà été envisagée en juillet 2002. M. Heidenhain souligne que le BIDDH a émis des réserves quant à la solution transitoire, préférant qu'aucun ombudsman ne soit désigné en attendant l'entrée en vigueur de la Constitution révisée.

---

<sup>3</sup> Voir le document CDL (2001) 26.

<sup>4</sup> La même conclusion avait été tirée en 2002 par un groupe de travail mis en place par la Commission de Venise. voir le document CDL (2002) 109.

Lors de sa session d'octobre, la Commission est informée que la dernière version de la Loi sur le médiateur, telle qu'adoptée en seconde lecture, est conforme aux recommandations de la Commission de Venise. Afin de respecter les exigences de la constitution en vigueur, le texte dispose que, sous réserve de l'adoption de la nouvelle constitution, le premier médiateur sera nommé par le Président, en accord avec les partis représentés au Parlement.

c. *La loi de la république d'Arménie sur les partis politiques*

Lors de sa session de mars, la Commission adopte l'avis relatif à la Loi de la république d'Arménie sur les partis politiques [tel que formulé dans le document CDL-AD(2003)5]. Le Vice-président de l'Assemblée nationale arménienne invite la Commission de Venise à élaborer un avis sur la Loi sur les partis politiques, telle qu'adoptée par l'Assemblée nationale en juillet 2002 et amendée en décembre 2002, pour savoir si elle respecte les principales recommandations de la Commission de Venise<sup>5</sup>. Un grand nombre des principales recommandations de la Commission ont été prises en compte dans le texte de la nouvelle Loi ; seules demeurent deux grandes questions. La première est une disposition qui prévoit de refuser l'enregistrement aux partis dont la charte ou le programme comporte des dispositions non conformes à la Constitution, à la législation ou aux conditions d'enregistrement définies par la Loi sur les partis politiques. Ce type de disposition statutaire pourrait servir à empêcher l'enregistrement des partis politiques qui souhaitent le changement pacifique de l'ordre constitutionnel. La seconde concerne la disposition prévoyant la dissolution forcée et la confiscation des biens appartenant aux partis qui ne participent pas à deux élections parlementaires successives ou qui ne réunissent pas au moins un pour cent des suffrages dans une ou l'autre de deux élections parlementaires successives. L'avis recommande un amendement de la Loi de manière à éliminer ou à modifier ces deux dispositions.

d. *Législation et administration électorales*

A la demande de la Cour constitutionnelle arménienne, la Commission de Venise envoie des experts en Arménie en mars 2003 pour répondre à des questions soulevées par des juges chargés de traiter l'affaire de M. Demirtchian, candidat aux élections présidentielles dont il a contesté les résultats. Ces questions, strictement d'ordre général, concernaient le contentieux électoral : l'expérience internationale relative à l'admissibilité de la requête, à la juridiction et à la compétence de la Cour pour recevoir et évaluer les preuves produites par le demandeur et, enfin, aux possibles résultats de la requête portant sur le contentieux électoral. Bien que les experts aient répondu aux questions générales sur le contentieux électoral et conseillé la Cour quant aux techniques employées pour résoudre ces affaires, ils n'ont en aucune manière déterminé ou influencé le résultat de l'affaire en question.

Un atelier de formation électorale se déroule à Erevan du 5 au 8 mai 2003. Son objectif est de réduire les risques de fraude et d'irrégularités électorales lors du scrutin parlementaire du 25 mai, afin d'éviter une situation similaire à celle des élections présidentielles de février et mars. La participation au séminaire n'est pas très élevée, notamment en ce qui concerne les administrations électorales, les juges, les candidats et les partis politiques.

---

<sup>5</sup> Il faut rappeler qu'en juin 2002, MM. Tuori et Vogel ont soumis au nom de la Commission des observations concernant le projet de loi de la République d'Arménie sur les partis : voir les documents CDL (2002)90 et CDL (2002)89.

Lors de sa session de décembre, la Commission approuve les Recommandations conjointes sur la loi électorale et l'administration électorale en Arménie [CDL-AD (2003) 21], élaborées par l'OSCE/BIDDH et par la Commission de Venise à partir des observations faites par M. Krennerich.<sup>6</sup> Ces observations font suite à la résolution 1320 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui invite la Commission de Venise à formuler des avis sur les possibles améliorations de la législation et des pratiques en vigueur dans certains États membres ou pays candidats.<sup>7</sup> La Commission a transmis les Recommandations conjointes aux autorités arméniennes. Les Recommandations conjointes identifient les points les plus « problématiques » de la législation électorale arménienne et font des suggestions tant sur le cadre juridique qu'administratif des élections.<sup>8</sup> Les Recommandations conjointes énumèrent un certain nombre de points à amender ; entre autres, la composition déséquilibrée des commissions électorales (il faut accroître leur indépendance, leur impartialité et la représentativité de leurs décisions) ; le redécoupage des circonscriptions électorales (la procédure utilisée doit être plus précise, transparente et autoriser un écart maximal de seulement 10 à 15 % dans le nombre d'électeurs entre les circonscriptions et, enfin, celles-ci doivent être établies 180 jours avant l'élection) ; la date limite pour nommer la Commission électorale centrale après les élections ; la garantie des droits des observateurs et des votes par procuration, ainsi que l'affichage des résultats dans les bureaux de vote.

En janvier 2004, le BIDDH et la Commission de Venise rencontrent les autorités arméniennes pour discuter de la mise en œuvre des recommandations et d'un renforcement de la coopération.

e. *Séminaires, conférences et ateliers*

En octobre 2003 a lieu la 8<sup>e</sup> Conférence internationale d'Erevan, sur le thème des critères de base des restrictions aux droits de l'homme dans la pratique de la justice constitutionnelle. Les orateurs présentent les tendances majeures de leur jurisprudence constitutionnelle eu égard aux restrictions des droits de l'homme. Cette présentation permet aux juges et présidents de cour présents d'échanger des informations sur leurs expériences et leur jurisprudence dans ce domaine, ainsi que d'apprécier toute la série des problèmes auxquels les cours constitutionnelles se trouvent confrontées. La discussion porte sur la liberté d'expression et de conscience, ainsi que sur le droit à la propriété. Les présentations faites à la conférence seront publiées par la Cour constitutionnelle arménienne, avec le concours de la Commission de Venise.

---

<sup>6</sup> *Les Recommandations conjointes avaient été adoptées par le Conseil des élections démocratiques : voir les documents CDL-EL (2003) rev2 et CDL (2003) 52.*

<sup>7</sup> *Point 11.ii.b.*

<sup>8</sup> *La plupart des recommandations de l'évaluation effectuée conjointement par l'OSCE/BIDDH et par la Commission de Venise [CDL-AD (2002)] sont intégrées aux Recommandations conjointes.*



### 3. AZERBAÏDJAN<sup>9</sup>

#### a. *Législation et administration électorales*

La coopération entre l'Azerbaïdjan et la Commission de Venise en matière électorale, déjà amorcée en 2000, se poursuit en 2003. En 2002, le Bureau des Institutions démocratiques et des Droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE (l'OSCE/BIDDH) et la Commission de Venise ont adopté deux évaluations conjointes<sup>10</sup> sur deux versions différentes du projet de code électoral et les ont soumises aux autorités azéries pour examen. Certaines recommandations ont été mises en œuvre, mais le code électoral demande encore à être amélioré. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise dressent une liste des principales recommandations en vue d'une réunion sur le projet de code électoral les 13 et 14 février 2003 à Strasbourg. A l'issue de la réunion avec les rédacteurs azéris du code, les 26 et 27 février 2003, un récapitulatif des principales recommandations mises et à mettre en œuvre est préparé.

En février 2003, le Secrétariat de la Commission de Venise est représenté à une « Conférence scientifique pratique » sur le projet de code électoral. Cette conférence, organisée à Bakou, permet d'informer le public sur le projet de code et sur la position des autorités, de l'opposition et des experts internationaux.

Lors de sa session de mars, la Commission adopte officiellement les principales propositions d'amendement au projet de code électoral d'Azerbaïdjan et décide de les transmettre aux autorités azéries. Ces recommandations mettent en lumière les principaux points du projet de code électoral qui méritent une révision. Elles soulignent, en particulier, la nécessité de modifier la composition des commissions électorales, de garantir des mesures concrètes contre la fraude électorale (par exemple, encren les doigts des électeurs), de clarifier les questions relatives aux voies de recours et de garantir la proportionnalité des sanctions. Elles mettent aussi l'accent sur la nécessité de davantage simplifier le code.

Le code électoral, adopté par le parlement national (*Milli Majlis*) le 27 mai 2003, régit la conduite des référendums et des élections parlementaires, présidentielles et municipales. Depuis la publication du premier projet, le code électoral a subi des modifications substantielles, en partie pour satisfaire aux recommandations et suggestions de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise et d'autres organisations.

En septembre 2003, la Commission de Venise organise un atelier de formation électorale en partenariat avec la Commission électorale centrale d'Azerbaïdjan, le Bureau du représentant du

---

<sup>9</sup> *Au cours de l'année 2003, la Commission a adopté les documents suivants concernant l'Azerbaïdjan :*

- *Les principales recommandations d'amendement au projet de code électoral de l'Azerbaïdjan [(CDL-AD (2003) 3], élaborées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 54<sup>e</sup> session plénière (Venise, 14-15 mars 2003).*

- *Avis conjoint final sur le code électoral de la République d'Azerbaïdjan [(CDL-AD (2003) 15], élaboré par l'OSCE/BIDDH et par la Commission de Venise à partir des observations de MM. Georg Nolte, Eugenio Polizzi, Joe Middleton et Rumen Maleev, adopté par la Commission lors de sa 56<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 octobre 2003).*

<sup>10</sup> *Voir les documents CDL (2002)131 et CDL (2002) 35.*

Secrétaire Général à Bakou, ainsi que la Direction générale des Affaires juridiques et la Direction générale des Droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Les participants comprennent des représentants d'organisations non gouvernementales, de partis politiques et des médias, ainsi que des membres de la Commission électorale centrale, de commissions secondaires et des juges électoraux. La participation des partis et des candidats d'opposition n'est pas très élevée. Le séminaire examine de multiples thèmes : candidats, électeurs, campagnes électorales, jour des élections, décompte des voix, déclaration des résultats et contentieux électoraux.

Lors de sa session d'octobre, la Commission de Venise adopte l'Avis conjoint final sur le code électoral de la République d'Azerbaïdjan, élaboré par l'OSCE/BIDDH et par la Commission de Venise à partir des observations faites par MM. Georg Nolte, Eugenio Polizzi, Joe Middleton et Rumen Maleev.

Cette évaluation déclare que la mise en œuvre d'un grand nombre des recommandations a montré la volonté des autorités d'aligner le code sur les normes internationales et les bonnes pratiques. Une large majorité des recommandations concernant l'enregistrement des candidats a été mise à exécution. Quant à l'enregistrement des électeurs, la recommandation de réduire leur nombre à 1500 par bureau de vote a été suivie. Pour les campagnes électorales et leur financement, le code prévoit un arsenal complet de dispositions qui en couvrent tous les aspects, y compris l'égalité d'accès aux médias et les interdictions sur leur utilisation abusive. En ce qui concerne la justification du financement, les règles prévues par le code sont très ambitieuses – certaines, d'ailleurs, peut-être trop. De nombreuses mesures sont intégrées au code en vue de renforcer la transparence le jour des élections : l'utilisation d'urnes transparentes, le renforcement de la sécurité (par exemple, urnes mobiles et comptage des bulletins de vote), la publication des résultats par circonscription sous 48 heures après l'élection et, dans les bureaux de vote, l'interdiction d'accès aux personnes autres que les électeurs, les membres de la commission, les observateurs accrédités et la police le jour des élections. Néanmoins, il reste regrettable que la disposition sur l'encre des doigts des électeurs n'ait pas été adoptée, car c'est une solution efficace pour éviter les votes multiples.

Certaines recommandations non prises en compte sont à envisager par les autorités dans les futures révisions législatives. Parmi les plus importantes, on peut mentionner :

Premièrement, en ce qui concerne la composition des commissions électorales, l'objectif – arriver à des décisions consensuelles – n'a pas été atteint : la majorité parlementaire exerce un contrôle absolu sur la composition de l'administration électorale. Le code préserve effectivement les arrangements antérieurs, pourtant objet de sévères critiques par le passé. La solution provisoire (applicable jusqu'en 2005) adopte certaines des suggestions émises dans un projet de modèle proposé par l'OSCE/BIDDH et par la Commission de Venise. Toutefois, contrairement au projet de modèle, cette solution semble donner le contrôle des commissions à l'actuelle majorité parlementaire.

Deuxièmement, si les règles stipulées par le code électoral sur l'observation des élections ne posent pas problème, il n'en est pas de même de l'interdiction mentionnée, dans un autre texte, sur l'observation par les ONG recevant un financement de l'étranger. Cette clause enfreint le paragraphe 10.4 du document de Copenhague (OSCE, 1990).

Troisièmement, les procédures de recours ne semblent pas suffisamment efficaces. Malgré les améliorations apportées au système des plaintes, la procédure reste longue : le plaignant doit commencer par déposer sa plainte devant la commission de circonscription, puis un appel devant

la commission territoriale, puis un appel devant la CEC. C'est seulement une fois la plainte rejetée par la CEC que le plaignant peut s'adresser à une cour (Cour d'appel). Le code doit assurer un accès direct à une cour pour garantir une protection efficace et rapide des droits électoraux.

Quatrièmement, bien que les rédacteurs aient abrégé le code électoral, il reste encore très long, lourd et complexe. Son utilisation par les fonctionnaires électoraux, les candidats et les plaignants potentiels peut s'avérer difficile. Aussi les autorités devraient-elles publier des résumés concis du code électoral.

La Commission rappelle qu'une législation électorale, même si elle respecte les normes internationales, offre un intérêt limité sans une réelle mise en oeuvre. Ce point s'est malheureusement une fois de plus vérifié lors des élections présidentielles en Azerbaïdjan, le 15 octobre.

b. *Projet de loi sur la Cour constitutionnelle*

En réponse aux observations faites par la Commission de Venise en 2001 dans un avis sur le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle d'Azerbaïdjan, un projet de loi révisé est élaboré en tenant compte de certaines des recommandations émises. La Commission a adopté un avis sur ce projet de loi révisé en 2002.<sup>11</sup> La nouvelle loi est finalement adoptée par le Parlement national (*Milli Mejlis*) le 23 décembre 2003. Conformément aux recommandations de la Commission, la nouvelle loi permet, entre autres, aux citoyens de faire appel directement à la Cour constitutionnelle. Elle donne aussi aux autres Cours et à l'Ombudsman la possibilité de porter des questions ou des affaires devant la Cour constitutionnelle.

c. *Séminaires, conférences et ateliers*

A l'occasion du 5<sup>e</sup> anniversaire de la Cour constitutionnelle d'Azerbaïdjan, un séminaire sur le rôle de la Cour constitutionnelle dans la protection des valeurs démocratiques a lieu à Bakou en juillet 2003. Y participent huit Cours constitutionnelles, la CEDH, des membres de la Commission de Venise et son Secrétariat, ainsi qu'une cinquantaine de personnes issues de toutes les structures nationales azéries et des couches de la magistrature nationale. Outre les fonctions ordinaires des cours constitutionnelles en ce qui concerne la protection des valeurs démocratiques (par exemple, décider de l'admissibilité des référendums ou de la suppression des partis politiques dans certains pays), les débats portent sur la position de la Cour constitutionnelle dans le système des institutions démocratiques en qualité de gardienne de la constitution et, en particulier, sur son rôle dans la protection des droits de l'homme. Le séminaire bénéficie d'une importante couverture médiatique et les actes de la conférence seront traduits et publiés par la Cour constitutionnelle avec le concours de la Commission de Venise, de l'Agence allemande de coopération technique (GTZ) et d'ABA-CEELI (*American Bar Association Central and Eastern European Law Initiative*).

---

<sup>11</sup> *Avis concernant le projet de loi sur la Cour constitutionnelle de la république d'Azerbaïdjan [CDL (2002) 5], adopté par la Commission lors de sa 50<sup>e</sup> session plénière (Venise, 8-9 mars 2002).*

#### 4. BELARUS<sup>12</sup>

##### a. *Projet de loi sur l'Assemblée nationale de la république du Bélarus*

Lors de sa session d'octobre, les autorités du Bélarus ayant indiqué à la Commission de Venise que ses avis et propositions feraient l'objet d'un examen attentif, elle adopte un avis concernant le projet de loi sur l'Assemblée nationale. Cet avis est rédigé à la demande des autorités du pays et à partir des observations faites par MM. O. Dutheillet de Lamothe, G. Malinverni et L. Omari. Les conclusions mentionnées dans l'avis peuvent se résumer comme suit.

Premièrement, dans la mesure où la rédaction du projet de loi s'appuie sur la Constitution de 1994 de la république du Bélarus, telle qu'amendée par référendum le 27 novembre 1996, la Commission de Venise ne peut que réitérer les critiques déjà émises dans son avis adopté les 15 et 16 novembre 1996.<sup>13</sup>

Deuxièmement, le projet de loi ne se contente pas de renforcer la tendance déjà constatée à concentrer les pouvoirs dans les mains du Président de la République ; elle prévoit aussi, avec force détails, l'intervention de la présidence et de l'exécutif à tous les stades de l'existence, de l'exercice et de l'élaboration de la loi.

Troisièmement, outre sauvegarder un pouvoir exécutif et un Président de la République dont la présence – et le pouvoir – s'étend, en particulier, à tous les domaines de la vie parlementaire, la loi sert aussi à sérieusement réduire non seulement l'autonomie du corps législatif, mais également ses compétences et ses activités.

Quatrièmement, la présence de dispositions supplémentaires qui bravent les notions traditionnelles de la séparation des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) montre le peu d'attention portée aux règles fondamentales de la démocratie qui font partie du patrimoine constitution européen.

Enfin, d'un point de vue technique, la Commission estime que le caractère trop long et, par moments, excessivement détaillé du projet ne favorise pas la clarté. Il conviendrait d'éviter la répétition des dispositions constitutionnelles et les références à celles-ci. Quant aux détails organisationnels des activités menées par les Chambres, il serait préférable qu'ils soient traités par les Chambres elles-mêmes, dans leurs règles de procédure.

---

<sup>12</sup> *Au cours de l'année 2003, la Commission a adopté l'avis suivant concernant le Bélarus :*

- *Avis concernant le projet de loi sur l'Assemblée nationale de la république du Bélarus [CDL-AD (2003) 14], adopté par la Commission lors de sa 56<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 octobre 2003).*

<sup>13</sup> *En 1996, la Commission a émis un avis sur les projets d'amendement à la Constitution de 1994 du Bélarus (les points fondamentaux du projet de révision constitutionnelle ont ensuite été approuvés par référendum populaire le 24 novembre 1996) et elle a manifesté un grand scepticisme à l'égard du système bicaméral que la révision constitutionnelle cherchait à introduire, principalement en raison du rôle clairement dominant attribué au Président – et au pouvoir exécutif en général – par rapport au Parlement, sans aucun mécanisme de contrôle et compensation [voir le document CDL-INF (1996) 8, paragraphes 12-24].*

b. *Coopération entre la Commission de Venise et la Cour constitutionnelle du Bélarus*

La coopération entre la Commission de Venise et la Cour constitutionnelle du Bélarus avait été suspendue à la suite du référendum constitutionnel de 1996. A la demande de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes invitant la Commission de Venise à reprendre la coopération avec la Cour constitutionnelle du Bélarus et à présenter un rapport à ce sujet à la lumière d'une requête d'adhésion de la Cour à la Conférence, la Commission de Venise envoie une délégation au Bélarus et y organise une conférence en juin 2003.

Cette visite a lieu peu après que le Bélarus a soumis les projets de loi sur le Parlement et sur l'ombudsman à la Commission de Venise pour avis. Lors de la conférence sur le renforcement des principes d'un État démocratique régi par la loi en république du Bélarus par le biais d'un contrôle constitutionnel, la délégation présente, entre autres, un rapport critique sur la séparation des pouvoirs, rapport qui a suscité de vifs débats. La délégation prend note que, même si la Constitution et la Loi sur la Cour constitutionnelle prévoient uniquement les appels émanant d'instances officielles – par exemple, le Président de la République, le Parlement ou le Gouvernement –, la Cour constitutionnelle a de fait étendu sa juridiction pour autoriser aussi les appels provenant d'individus. La Cour a fondé cette extension – et la jurisprudence qui en a résulté en matière de droits de l'homme –, entre autres, sur des articles de la Constitution, qui prévoient que les individus peuvent présenter une requête auprès de n'importe quelle instance officielle, y compris les Cours. Dans ses entretiens avec les autorités publiques, la délégation insiste sur le fait que toute coopération ne peut intervenir que sur la base de questions concrètes.

Face à l'attitude ouverte de certains de ses interlocuteurs, la délégation conclut que les instances disposées à progresser sur la voie de la démocratisation (la Cour constitutionnelle, par exemple) doivent être encouragées et aidées. La Commission de Venise rend compte de la visite à la Conférence des Cours constitutionnelles européennes.

**5. BOSNIE-HERZÉGOVINE<sup>14</sup>**

a. *Projet de loi-cadre sur l'enseignement supérieur*

Les autorités de Bosnie-Herzégovine demandent à la Commission de Venise de préparer un avis sur les problèmes constitutionnels suscités par la répartition des responsabilités d'enseignement dans la Fédération. Cette répartition est, en effet, un obstacle juridique à la soumission du projet de loi sur l'enseignement supérieur – projet élaboré au niveau de l'État – aux autorités législatives de Bosnie-Herzégovine.

Lors de sa session d'octobre, la Commission adopte l'avis sur le Transfert de responsabilités dans le domaine de l'enseignement supérieur en Fédération de Bosnie-Herzégovine, avis élaboré à partir des observations faites par M. Jean-Claude Scholsem [CDL-AD (2003) 17]. Après avoir

---

<sup>14</sup> *Au cours de l'année 2003, la Commission a adopté l'avis suivant concernant la Bosnie-Herzégovine :*

- *Avis sur le Transfert de responsabilités dans le domaine de l'enseignement supérieur dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, élaboré à partir des observations de M. Jean-Claude Scholsem [CDL-AD (2003) 17], adopté par la Commission de Venise lors de sa 56<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 octobre 2003).*

fait le bilan des problèmes internes liés à l'attribution des responsabilités d'enseignement en Fédération de Bosnie-Herzégovine, l'avis examine la manière la plus adéquate de les résoudre. L'avis peut se résumer comme suit.

Premièrement, conformément à la Constitution actuelle de la Fédération, l'enseignement supérieur est du ressort des cantons. Deuxièmement, quoiqu'elle représente un processus lourd, la révision de la Constitution de la Fédération est à recommander afin d'établir la responsabilité de la Fédération pour l'enseignement supérieur de manière claire, univoque et irréversible. Troisièmement, si d'un point de vue juridique, il est également envisageable que les cantons opèrent un transfert des compétences, il faudrait que les dix cantons agissent à l'unisson de manière rigoureusement identique, et cela même pourrait bien être jugé réversible. Enfin, quelle que soit la méthode choisie, il convient de porter une attention toute particulière aux aspects financiers du transfert des responsabilités. En effet, l'enseignement représentant un point important du budget, résoudre la question des responsabilités dans ce domaine (ou, une partie de ce domaine, telle que l'enseignement supérieur) sans, dans le même temps, en résoudre les aspects financiers risquerait de conduire à une situation chaotique.

M. Arnaut, chef de Cabinet auprès du ministère des Affaires civiles en Bosnie-Herzégovine, est présent à la réunion. Il approuve le fait que le transfert de compétences par les divers cantons n'offre pas de garantie juridique suffisante et que la solution de loin la meilleure serait de modifier la constitution. Il restera, cependant, difficile de garantir que les moyens financiers requis seront transférés à la Fédération en même temps que les compétences.

b. *Fin du mandat de la Chambre des droits de l'homme*

Depuis déjà plusieurs années, la Commission préconise une fusion entre la Chambre des droits de l'homme et la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. Le Secrétariat informe la session d'octobre qu'un accord entre l'État et les deux entités a été conclu en vertu duquel le mandat de la Chambre prendra fin le 31 décembre 2003. Une commission spéciale des droits de l'homme, composée d'anciens juges de la Chambre, doit être établie au sein de la Cour constitutionnelle pour traiter les affaires pendantes. Sans être véritablement une fusion, cette solution reprend toutefois des éléments de la proposition de la Commission de Venise.

## 6. BULGARIE<sup>15</sup>

a. *Réforme du système judiciaire*

En réponse à la demande d'aide adressée par le ministre bulgare de la Justice à la Commission de Venise pour la réforme du Chapitre VI de la Constitution bulgare traitant du pouvoir judiciaire<sup>16</sup>, une délégation de la Commission tient, du 18 au 20 mai 2003 à Sofia, une série de

---

<sup>15</sup> *Au cours de l'année 2003, la Commission a adopté les avis suivants concernant la Bulgarie :*

- *Mémoire sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie [CDL-AD (2003) 12], enregistré et conclusions adoptées par la Commission lors de sa 55<sup>e</sup> session plénière (Venise, 13-14 juin 2003).*

- *Avis sur les amendements constitutionnels réformant le système judiciaire en Bulgarie [CDL-AD (2003) 16], adopté par la Commission lors de sa 56<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 octobre 2003).*

<sup>16</sup> *A la suite d'un premier avis sur la réforme du pouvoir judiciaire en 1999 [CDL-INF (99) 5], la Commission de Venise a élaboré un autre avis concernant le projet de loi bulgare sur les amendements et*

réunions avec les autorités bulgares afin d'identifier des étapes possibles dans la réforme judiciaire en Bulgarie.

Lors de la session de juin, le ministre bulgare de la Justice présente la stratégie et le plan d'action applicables à la réforme du pouvoir judiciaire en Bulgarie. Etant donné l'improbabilité de l'élection d'un corps constituant (la Grande Assemblée nationale) en Bulgarie, la portée de la réforme constitutionnelle reste limitée à ce qui relève de la compétence de la législation ordinaire et des changements constitutionnels ne nécessitant pas l'élection d'une Grande Assemblée nationale.

Lors de cette session, la Commission de Venise prend note du mémorandum sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie, procède à un amendement et approuve les conclusions, qui peuvent se résumer comme suit.

En Bulgarie, une idée largement répandue est que le pouvoir judiciaire n'a pas été à la hauteur dans la lutte contre la criminalité, en particulier le crime organisé et la corruption, notamment celle qui mine le pouvoir judiciaire même. Principale question examinée : comment responsabiliser le pouvoir judiciaire tout en le préservant des interférences abusives des pouvoirs exécutif et législatif. A la suite des réunions tenues en mai, la délégation identifie ces principaux résultats :

- i. Les magistrats (juges, procureurs et juges d'instruction) ne doivent pas jouir d'une immunité générale telle que le prévoit la Constitution bulgare, mais ils devraient être protégés des actions civiles en justice intentées en toute bonne foi dans le cours de leurs fonctions.
- ii. Un point incontestable et important consiste à renforcer l'aide administrative en faveur du système des tribunaux : la formation des juges et le budget des tribunaux doit rester sous contrôle du pouvoir judiciaire.
- iii. Toute action intentée pour révoquer des juges incompetents ou corrompus doit satisfaire aux exigences établies par le principe de l'inamovibilité des juges, afin de protéger leur indépendance et de dépolitiser ce type d'action. Pour ce faire, un moyen consisterait à faire appel à une petite instance spécialisée, composée exclusivement de juges, pour donner un avis sur la capacité ou le comportement des juges concernés avant qu'un organe indépendant ne prenne une décision finale.
- iv. La question essentielle en matière d'instruction est son efficacité. Une formation adéquate des juges d'instruction, qu'ils fassent partie du pouvoir judiciaire ou de la police, est jugée essentielle au succès de la lutte contre la criminalité.
- v. La délégation réitère la proposition de la Commission de dépolitiser le Conseil supérieur de la magistrature en faisant élire la composante parlementaire du Conseil à la majorité qualifiée.

---

*addenda sur la loi sur le système judiciaire [CDL-AD (2002) 15] à la demande du ministre. A la suite de l'adoption de la loi, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelles une quarantaine des clauses de la loi sur le système judiciaire et les a annulées par décision du 16 décembre 2002.*

- vi. En ce qui concerne les procureurs, il n'existe pas de modèle uniforme en Europe. Dans certains pays, ils font partie du pouvoir judiciaire, ailleurs, de l'exécutif. Certains pays possèdent un système centralisé où le procureur général est responsable de toutes les actions en justice ; dans d'autres pays, chaque procureur est autonome. Il est important de respecter le paragraphe 10 de la Recommandation (2000) 19 [Recommandation \(2000\) 19](#) du Conseil de l'Europe.

Etant donné la nécessité de clore le chapitre judiciaire lors de la négociation de l'entrée de la Bulgarie dans l'Union européenne, le ministre bulgare de la Justice sollicite à nouveau, en août 2003, l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi visant à amender et augmenter la Constitution de la Bulgarie.

Lors de sa session d'octobre, la Commission de Venise adopte l'avis sur les amendements constitutionnels réformant le système judiciaire de la Bulgarie, avis élaboré à partir des observations faites par MM. Sergio Bartole et James Hamilton. Les conclusions peuvent se résumer comme suit.

Premièrement, les amendements constitutionnels proposés vont dans la bonne direction ; toutefois, ils ne suffisent pas pour entraîner une réforme complète du système judiciaire bulgare. Deuxièmement, alors que les amendements reflètent en partie les précédentes recommandations de la Commission de Venise (par exemple, l'immunité des juges se trouve réduite pour les actes non perpétrés dans le cadre d'une fonction officielle), une recommandation majeure<sup>17</sup> de la Commission – la dépolitisation du Conseil supérieur de la magistrature en prévoyant une majorité qualifiée pour l'élection de sa composante parlementaire – n'a pas été mise en oeuvre. Troisièmement, la Commission recommande que l'appréciation du Conseil supérieur de la magistrature pour confirmer ou refuser le statut permanent aux magistrats doit être limitée par des critères au niveau constitutionnel. Dans tous les cas, cette procédure doit être réservée aux tribunaux de première instance. Enfin, la Commission demande à ce que les membres du Conseil supérieur de la magistrature ne votent pas pour leurs propres propositions pour révoquer les magistrats de leurs fonctions.

Selon le ministre de la Justice, les réunions de Sofia et l'adoption de l'avis ont contribué à relancer le projet de réforme judiciaire, qui s'était essoufflé à la suite des décisions de la Cour constitutionnelle.

#### *b. Loi sur le médiateur*

Lors de la session d'octobre, le Secrétariat informe la Commission que l'Assemblée Nationale a adopté la loi sur le médiateur. La loi prend acte des observations faites par les rapporteurs de la Commission de Venise [CDL (2001) 33 et 34], malgré quelques exceptions. Ainsi la proposition d'élire le médiateur par une majorité qualifiée est-elle exclue.

---

<sup>17</sup> La Commission de Venise fait cette recommandation depuis 1999.



## 7. CROATIE<sup>18</sup>

### *Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales*

Dans le cadre d'un processus de suivi appliqué à la révision et à la mise en application de la loi constitutionnelle sur les droits de l'homme et sur les libertés et droits des minorités nationales ou ethniques dans la république de Croatie, lors de sa session de mars, la Commission de Venise adopte un avis concernant la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales en Croatie [CDL-AD (2003) 9], rédigé à partir des observations faites par MM. Van Dijk et Matscher.

Bien que le texte final de la loi constitutionnelle adoptée le 13 décembre 2002 représente, à plus d'un titre, une sérieuse amélioration par rapport à de précédents projets, certains points méritent encore clarification. Il conviendrait d'adopter une législation supplémentaire pour couvrir des questions telles que le statut des non-citoyens et la protection de la confidentialité de l'identité des personnes appartenant à des minorités dans le système électoral eu égard à la représentation proportionnelle des minorités nationales au Parlement et dans les unités autonomes locales et régionales.

La Commission s'inquiète de voir que les organes représentatifs des minorités nationales n'ont pas été convenablement réglementés à tous égards ; par exemple, alors que les conseils de minorités nationales sont en droit d'être informés sur des questions d'importance pour ces minorités, ils n'ont pas le droit d'être consultés ni de vérifier la conformité d'une loi générale avec la Constitution devant la Cour constitutionnelle.

La Commission de Venise est informée par M. Nick, qui a participé à l'élaboration de la loi, que la formulation est le fait de raisons politiques et que les minorités l'approuvent ; toutefois, il est nécessaire d'adopter une législation supplémentaire et les autorités croates sont prêtes à poursuivre leur travail sur les clauses législatives concernées.

---

<sup>18</sup> *Au cours de l'année 2003, la Commission a adopté l'avis suivant concernant la Croatie :*

- *Avis relatif à la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales en Croatie [CDL-AD (2003) 9], élaboré à partir des observations faites par MM. Pieter Van Dijk et Franz Matscher, et adopté par la Commission lors de sa 54<sup>e</sup> session plénière (Venise, 14-15 mars 2003);*

## 8. GEORGIE<sup>19</sup>

### a. *Projet de loi sur les organisations et associations extrémistes*

Lors de sa session de juin, après avoir entendu les points de vue de MM. Demetrashvili, Kolbaia et Tordia sur des questions concernant la Géorgie, la Commission adopte le projet de loi sur l'interdiction des organisations et associations extrémistes en Géorgie, tel qu'énoncé dans le document CDL-AD (2003) 11 rev., élaboré à partir des observations faites par Mme Flanagan et M. Vogel.

Le projet de loi est examiné du point de vue de sa conformité avec la Convention européenne des Droits de l'homme, avec les lignes directrices émises par le Comité des Ministres sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'avec la décision-cadre de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme. Les « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques »<sup>20</sup>, adoptées par la Commission de Venise, font également l'objet d'un examen. Deux objectifs du texte reçoivent un accueil favorable : l'interdiction du recours à la force à des fins politiques et la protection de l'ordre constitutionnel. Toutefois, l'avis observe que le projet de loi manque de clarté dans sa définition de ce qui peut être considéré comme « activités extrémistes », et de qui et quelles activités il vise pour être « prescrit par la loi » en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; par conséquent, cela accroît le risque de contrôle abusif des partis et associations politiques. Selon l'avis, il est souhaitable de mettre le projet de loi en conformité avec les articles 10 et 11 de la Convention européenne car, en l'état, il pourrait s'appliquer non seulement à des activités inacceptables selon les termes de la Constitution et de la Convention européenne, mais aussi à des activités acceptables dans une démocratie pluraliste. S'agissant des conditions de procédure, il convient d'envisager des garanties supplémentaires afin d'offrir toutes les conditions d'accès à la justice et à un procès équitable.

---

<sup>19</sup> *Au cours de l'année 2003, la Commission a adopté les avis suivants concernant la Géorgie :*

- *Avis concernant le projet de loi sur l'interdiction des organisations et associations extrémistes en Géorgie [CDL-AD (2003) 11], adopté par la Commission lors de sa 55<sup>e</sup> session plénière (Venise, 13-14 juin 2003) et basé sur les observations de Mme Flanagan et de M. Vogel.*

- *Avis concernant le référendum sur la réduction du nombre de sièges au Parlement de Géorgie [CDL-AD (2003) 78], adopté par la Commission lors de sa 57<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003) et basé sur les observations de MM. Zahle et Bartole.*

- *Avis concernant le projet de loi sur la liberté de conscience et les organismes religieux en Géorgie [CDL-AD (2003) 20], adopté par la Commission lors de sa 57<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003) et basé sur les observations de M. Dimitrijević.*

- *Avis concernant le code électoral unifié de la Géorgie tel qu'amendé le 14 août 2003 [CDL (2003) 100 et 101], adoptés par la Commission lors de sa 57<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003) et basés sur les observations de MM. Krennerich et Torfason.*

<sup>20</sup> *CDL-INF (2000) 1.*

b. *Référendum sur la réduction du nombre de sièges au Parlement de Géorgie*

A la demande de la Commission pour le respect des obligations et des engagements par les États membres du Conseil de l'Europe (mise en place par l'Assemblée parlementaire), la Commission de Venise élabore un avis concernant le référendum sur la réduction du nombre de sièges au Parlement de Géorgie, consultation prévue le 2 novembre 2003, au même moment que les élections parlementaires. Lors de sa session d'octobre, la Commission désigne les rapporteurs et, étant donné l'urgence, les autorise à soumettre l'avis à la Commission de suivi avant la session plénière suivante et aux autorités géorgiennes avant le 2 novembre 2003 ; ce que les rapporteurs ont fait.

Lors de sa session de décembre, la Commission de Venise prend note de l'avis concernant le référendum sur la réduction du nombre de sièges au Parlement de Géorgie [CDL (2003) 78], élaboré à partir des observations faites par MM. Zahle et Bartole. La conclusion de l'avis est que le référendum sur la réduction du nombre de sièges au Parlement – consultation prévue le 2 novembre 2003 – pourrait avoir comme effet positif de n'affecter, à la suite des nécessaires réformes constitutionnelles et législatives, que les élections parlementaires qui auront lieu en 2007. En revanche, le référendum n'aurait aucune incidence sur la composition du parlement issu des élections du 2 novembre 2003. M. Khetsuriani a exprimé le même avis lors de la session d'octobre.

c. *Projet de loi sur la liberté de conscience et les organismes religieux*

Lors de sa session de décembre, la Commission de Venise adopte l'avis concernant le projet de loi sur la liberté de conscience et les organismes religieux en Géorgie [CDL-AD (2003) 20], élaboré à partir des observations faites par M. Dimitrijević. L'avis interroge sur la nécessité d'une loi spécifique pour ces questions, car la liberté de pensée, de conscience et de croyance devrait être, dans son principe, essentiellement régie par la Constitution ; or, il peut arriver que des questions liées à des communautés et organisations religieuses dépendent d'une loi générale sur les associations. Une telle loi devrait se conformer à la Convention européenne des droits de l'homme et, par conséquent, le projet de loi devrait faire l'objet d'amendements et de clarifications. La procédure prévue par le projet de loi pour l'enregistrement des organismes religieux est lourde et, dans la pratique, ses conditions sont difficiles à remplir. Par ailleurs, l'étendue du contrôle qu'exercerait le ministère de la Justice sur le statut des organismes religieux soulève des questions, tant en termes de faisabilité que de désirabilité.

d. *Législation et administration électorales*

Lors de sa session de juin, la Commission de Venise prend note des observations faites sur le Code électoral et sur l'administration électorale en Géorgie [CDL-EL (2003) 5]. Ces observations font suite à la résolution 1320 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui invite la Commission de Venise à formuler des avis sur les possibles améliorations de la législation et des pratiques en vigueur dans certains États membres ou pays candidats.<sup>21</sup> M. Krennerich, expert à la Commission de Venise, indique que, dans ses modifications, le Code électoral de Géorgie n'a pas pris en compte un certain nombre d'observations faites par la Commission dans son avis de 2002 [CDL-AD (2002) 9]. A propos

---

<sup>21</sup> *Point 11.ii.b.*

des nouvelles dispositions, il souligne des lacunes telles que l'enregistrement des électeurs, l'absence de dispositions claires sur la durée des campagnes électorales et le manque de mesures de sauvegarde contre les votes multiples. L'avis aborde également un certain nombre de problèmes liés à l'administration du processus électoral et au manque de formation des fonctionnaires électoraux.

Lors de sa session de décembre, la Commission de Venise adopte les projets d'avis de MM. Torfason et Krennerich sur le Code électoral unifié de la Géorgie tel qu'amendé le 14 août 2003 [CDL (2003) 100 et 101] et charge le Secrétariat, à partir de ces avis, d'élaborer un avis consolidé à transmettre aux autorités géorgiennes.

Le Code électoral unifié constitue le cadre juridique des élections présidentielles, parlementaires et locales en Géorgie. Les avis affirment qu'il faut faire une nette distinction entre la législation électorale et sa mise en application. Le Code électoral de Géorgie, tel qu'amendé en août 2003, est une loi très complète qui fournit, dans son principe, un cadre juridique adéquat pour des élections démocratiques. De récents amendements montrent que certaines opinions et observations exprimées par la Commission de Venise sur le code initial ont été prises en compte.<sup>22</sup> Toutefois, certains points demandent encore à être améliorés ou/et précisés ; par exemple, ceux concernant la composition des commissions électorales, les écarts maximum possibles par rapport au taux moyen d'électeurs inscrits dans chaque circonscription électorale, la réduction du nombre – trop : 50 000 – des soutiens requis pour poser sa candidature, la date tardive du retrait des candidats et, enfin, la date limite autorisée pour la diffusion de la propagande électorale.

Du 22 au 24 septembre 2003, à Tbilisi, un atelier de formation électorale est organisé en partenariat avec le ministère des Affaires étrangères de Géorgie. Cet atelier couvre l'intégralité du processus électoral, depuis les questions pré-électorales (enregistrement des candidats, par exemple) jusqu'à la période post-électorale, en mettant l'accent sur les contentieux électoraux. Environ 35 personnes participent à l'atelier, notamment des membres d'ONG, des juges de cours suprême et d'instance, des membres des commissions électorales centrale et régionales. Les médias sont également présents. Les documents de la Commission de Venise, notamment le « Code de bonne conduite en matière électorale » et le « Guide pour l'évaluation des élections », publiés en géorgien, sont distribués au cours de l'atelier. Des informations à inclure dans un guide sur le vote ont également été publiées en géorgien et diffusés auprès des électeurs avec le concours d'ONG.

Juste avant les élections présidentielles du 4 janvier 2004, la Commission de Venise organise, en partenariat avec la Direction des Affaires politiques, un séminaire de formation électorale les 18 et 19 décembre à Strasbourg. Le séminaire porte essentiellement sur deux thèmes : la transparence du processus électoral et les contentieux électoraux en Géorgie. Cinq experts partagent leur savoir international avec des participants géorgiens de haut rang, notamment le Président de la Cour constitutionnelle, le Président de la Cour suprême, des membres de la Commission électorale centrale et de commissions de circonscription, des juges de tribunaux d'instance qui traitent les contentieux électoraux et des responsables d'ONG. Sont également présentes des personnalités de la république autonome d'Adjara.

---

<sup>22</sup> *CDL-AD (2002) 9 ; CDL-EL (2003) 5.*

## 9. KIRGHIZSTAN

Suite à la participation de la Commission dans la révision constitutionnelle au Kirghizstan à la fin de l'année 2002 (voir le Rapport annuel de 2002), M. Kurmanbek Osmonov, Premier Vice-Premier Ministre de la république kirghiz, assiste à la session de mars de la Commission. Il informe la Commission sur la situation qui règne dans son pays au lendemain du référendum constitutionnel. Il souligne que, dans leur majorité, les citoyens sont favorables aux changements constitutionnels. Il attire particulièrement l'attention de la Commission sur les nouvelles dispositions relatives au Gouvernement, à l'extension des pouvoirs du nouveau Parlement unicaméral et aux questions liées aux droits de l'homme. M. Osmonov exprime l'espoir qu'un Gouvernement formé directement par le Parlement se révélera plus efficace pour mener à bien sa mission en bénéficiant du soutien de la majorité du corps législatif. Le Parlement devient unicaméral car c'est sous cette forme, estime-t-on, qu'il répondra le mieux aux besoins du pays.

A la suite de cette visite, le ministre des Affaires étrangères de la république du Kirghizstan, M. Askar Aitmatov, fait part au Président La Pergola, par lettre du 17 avril 2003, de la volonté de son pays d'adhérer à l'Accord élargi de la Commission de Venise. Le 4 décembre 2003, le Comité des Ministres invite le Kirghizstan à devenir membre de l'Accord élargi.

## 10. LITUANIE<sup>23</sup>

### a. *Projet de loi sur les amendements à la loi sur les minorités nationales en Lituanie*

Lors de la session de mars, M. Bartole présente ses observations concernant le projet de loi sur les amendements à la loi sur les minorités nationales en Lituanie. Il est invité à fournir un avis écrit, que le Secrétariat sera chargé de diffuser en vue de son adoption par procédure écrite.

Cet avis, élaboré à partir des observations faites par MM. Bartole et Van Dijk et en coopération avec le Secrétariat de la Convention-cadre sur les minorités nationales, peut se résumer comme suit.

Le projet de loi constitue une étape importante, mais certaines de ses dispositions restent à modifier. En général, la législation doit être plus spécifique quant à la portée des droits exprimés pour les minorités et aux garanties de leur exercice effectif. Plus précisément, la protection que le projet de loi assure aux citoyens lituaniens en termes de libertés et de droits politiques, économiques et sociaux, doit être étendue aux personnes relevant de la juridiction lituanienne, qui appartiennent à une minorité nationale mais ne sont pas citoyens. Il convient de définir des critères clairs et précis quant au droit d'une personne à échanger des informations avec les autorités administratives dans une langue minoritaire. Une définition claire s'impose pour les termes « les secteurs habités par des personnes appartenant à une minorité nationale », « substantiel » ou « petits nombres », car ils déterminent le droit à l'éducation dans la langue de

---

<sup>23</sup> *Cet avis sur la Lituanie a été élaboré et diffusé en vue de son adoption par procédure écrite par la Commission au cours de l'année 2003 :*

- *Avis concernant le projet de loi sur les amendements à la loi sur les minorités nationales en Lituanie [CDL-AD (2003) 13], élaboré à partir des observations de MM. Bartole et Van Dijk.*

la minorité concernée. Des dispositions doivent garantir une représentation proportionnelle dans les instances nationales.

b. *Séminaire sur la justice constitutionnelle et l'État de droit*

A l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire de la Cour constitutionnelle lituanienne, celle-ci a organisé, en coopération avec la Commission de Venise, un séminaire intitulé « La justice constitutionnelle et l'État de droit » (4 et 5 septembre, Vilnius). Le Président de la République, le Président du Parlement, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères ont assisté à la conférence. Parmi les participants, citons le Président de la CEDH, la CEJ et les présidents et juges d'environ 25 Cours constitutionnelles ou tribunaux équivalents.

L'objectif de la conférence est d'analyser les tendances actuelles de la justice constitutionnelle et leur influence sur la doctrine de l'État de droit. Les présentations faites à la conférence donnent lieu à un important débat comparatif sur l'évolution de la justice constitutionnelle. Les cours participantes échangent des informations sur les récents cas de jurisprudence et sur l'actualité constitutionnelle dans leurs pays respectifs et au niveau international.

Les actes de la conférence seront publiés par la Cour constitutionnelle avec le concours de la Commission de Venise.

## 11. MOLDOVA<sup>24</sup>

a. *Travaux sur la nouvelle Constitution*

Le 9 février 2003, M. Voronin, Président de Moldova, propose la création d'une Commission constitutionnelle mixte, composée de représentants de la Moldova et de la Transnistrie. Cette Commission aura pour mission de rédiger une nouvelle constitution fédérale pour la Moldova afin de régler le problème de la Transnistrie. Au sein de cette Commission constitutionnelle mixte, les médiateurs, l'OSCE, la Russie et l'Ukraine, ainsi que la Commission de Venise, reçoivent le statut d'observateur. Lors de sa session de mars, l'Ambassadeur Tulbure, Représentant permanent de Moldova auprès du Conseil de l'Europe, informe la Commission de l'initiative prise par le Président et souligne l'intérêt de la Moldova à coopérer avec la Commission de Venise. En avril 2003, le Parlement de la république de Moldova et le Soviet suprême de Transnistrie approuvent tous deux un protocole établissant la Commission constitutionnelle mixte.

---

<sup>24</sup> *Au cours de l'année 2003, la Commission a adopté les avis suivants concernant la Moldova :*

- *Avis sur la loi électorale de la république de Moldova [CDL-AD (2003) 1], élaboré à partir des observations faites par MM. Richard Rose et Kåre Vollan, adopté par la Commission lors de sa 53<sup>e</sup> session plénière (Venise, 13-14 décembre 2002).*

- *Avis sur les amendements proposés pour la loi sur les partis et autres organisations socio-politiques de la république de Moldova [CDL-AD (2003) 8], élaboré à partir des observations faites par M. James Hamilton, adopté par la Commission de Venise lors de sa 54<sup>e</sup> session plénière (Venise, 14-15 mars 2003).*

- *Observations faites sur le projet de concept de politique étatique des nationalités de la république de Moldova [CDL (2003) 51], élaborées par M. Christoph Grabenwarter et prises en note par la Commission lors de sa 56<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 octobre 2003).*

Un séminaire sur le fédéralisme, organisé par l'Assemblée parlementaire de l'OSCE les 12 et 13 mai 2003, à Chisinau et à Tiraspol, offrent l'occasion d'un premier échange de vues. Après le séminaire, les représentants de la Commission de Venise et du Conseil de l'Union européenne rencontrent les délégations des deux parties de la Commission constitutionnelle mixte pour examiner les points essentiels de la structure du futur État.

En raison de désaccords, la première réunion de la Commission constitutionnelle mixte n'a lieu qu'en juin 2003. Les parties s'accordent sur les règles de procédure, échangent des documents soulignant les positions respectives et commencent à travailler sur le chapitre des droits de l'homme de la future Constitution.

Dans le cadre d'un séminaire organisé par la Mission de l'OSCE en Moldova du 21 au 24 juillet 2003, une délégation de la Commission de Venise, composée de MM. Malinverni, Scholsem et Tuori, échange des vues sur les principaux points avec les deux parties, séparément et ensemble. Des experts de l'Union européenne, de la Russie et de l'Ukraine participent aussi à ces réunions. Au cours du séminaire « Conflits gelés en Europe » organisé par le Conseil de l'Europe à Chisinau, les 11 et 12 septembre 2003, un représentant de la Commission de Venise rend compte de l'état des négociations.

Un autre séminaire organisé par l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, les 29 et 30 septembre, sur la répartition des pouvoirs dans un système fédéral, offre à nouveau la possibilité d'un échange de vues. Après le séminaire, des experts de la Commission et de l'Union européenne examinent avec la Commission constitutionnelle mixte le projet de chapitre consacré aux droits de l'homme, et la Commission de Venise apporte des observations écrites sur le projet le 13 octobre 2003.

b. *Loi électorale*

En 2003, à la demande du Secrétaire Général, la Commission de Venise poursuit les travaux qu'elle a entamés en 2002 sur la loi électorale de la république de Moldova.

Les observations sur la loi électorale de la république de Moldova, faites par MM. Richard Rose et Kåre Vollan, sont approuvées par la Commission de Venise lors de sa session de décembre 2002.<sup>25</sup> Bien que les experts reconnaissent que, dans l'ensemble, l'unification de toute la législation électorale est une initiative opportune, ils concluent que la loi comporte encore de nombreux points préoccupants. Il y a, entre autres, nécessité – prioritaire selon eux – d'abaisser le seuil requis pour être représenté au Parlement. En outre, il est nécessaire de changer la circonscription unique du pays en un système de circonscriptions locales, afin d'obtenir des minorités géographiquement concentrées jouissant d'une réelle chance de représentation.

Comme l'autorise la Commission lors de cette session, le Secrétariat prépare un avis consolidé<sup>26</sup> à partir de ces observations et, après approbation par les rapporteurs, le soumet au Secrétaire Général en janvier 2003.

---

- *Observations faites sur le projet de concept de politique étatique des nationalités de la république de Moldova [CDL (2003) 50], élaborées par M. James Hamilton et prises en note par la Commission lors de sa 56<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 octobre 2003).*

<sup>25</sup> CDL (2002) 156 et 157.

<sup>26</sup> CDL-INF (2003) 1.

c. *Amendement proposé pour la loi sur les partis et autres organisations socio-politiques de la république de Moldova*

Lors de sa session de mars, la Commission adopte un avis sur les amendements proposés pour la loi sur les partis et autres organisations socio-politiques de la république de Moldova [CDL-AD (2003) 8], avis élaboré à partir des observations faites par M. James Hamilton. A noter que l'amendement soumis à examen est transmis au Parlement de Moldova en décembre 2002 et que l'avis est adopté en mars 2003.

La loi présente ces trois grandes caractéristiques : contrôle annuel des listes de partis politiques et d'organisations socio-politiques par le ministère de la Justice quant aux conditions numériques et domiciliaires minimales à remplir par les membres (5 000 membres, dont au moins 600 domiciliés dans chacune d'au moins la moitié des unités administratives et territoriales définies par la loi) ; nécessité d'avoir des subdivisions structurelles des partis politiques et des organisations socio-politiques dans la moitié des régions du pays ; et, enfin, pouvoir du ministère de la Justice de demander aux juridictions de dissoudre tout parti politique ou toute organisation socio-politique ne répondant pas aux critères imposés.

L'avis indique que la teneur de ces trois caractéristiques ne semble pas compatible avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par exemple, comme l'a déjà souligné la Commission de Venise dans un précédent avis<sup>27</sup>, le seuil de 5 000 membres pour l'enregistrement d'un parti, trop élevé, ne s'impose pas dans une société démocratique. En outre, la loi ne résout pas la question de la création de partis au niveau local. Les partis à siège local ou régional sont une caractéristique de nombreuses démocraties, et il ne paraît pas nécessaire, dans une société démocratique, d'empêcher les partis organisés à l'échelon local ou régional de se présenter aux élections locales – par exemple, dans le cas de la Moldova, en Gagaouzie.

Dans l'avis, il est souligné que même si de nouvelles exigences s'imposaient en soi et se justifiaient sur le plan législatif, la façon dont la loi a été introduite, la veille d'une élection, n'est pas compatible avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme : les partis politiques ne disposaient que de quelques semaines pour se conformer aux nouvelles obligations s'ils ne voulaient pas perdre le droit de se présenter à une élection prévue dans plusieurs mois.

L'avis conclut que, tant par sa teneur que par les brefs délais de son introduction, la nouvelle loi est incompatible avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et ne peut être jugée nécessaire dans une société démocratique. De surcroît, elle ne suit pas les lignes directrices adoptées par la Commission de Venise<sup>28</sup> sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et questions analogues.

La loi crée potentiellement un grave obstacle à la tenue d'élections libres et équitables.

---

<sup>27</sup> *CDL-INF (2002) 28.*

<sup>28</sup> *Adoptées lors de sa 41<sup>e</sup> session plénière les 10 et 11 décembre 1999.*



A l'époque où l'avis a été adopté, les autorités moldaves ont réaffirmé leur engagement en faveur d'une coopération avec la Commission de Venise, précisant qu'elles suivraient les avis donnés sur tous les points législatifs examinés par la Commission.

d. *Le concept de politique étatique des nationalités dans la république de Moldova*

Lors de sa session d'octobre, la Commission prend note des observations fournies par MM. Grabenwarter et Hamilton<sup>29</sup> sur le concept de politique étatique des nationalités dans la république de Moldova. Le concept a été élaboré dans le but d'établir un ensemble de principes que la Moldova appliquera dans des domaines tels que la protection des minorités nationales, les langues minoritaires et la promotion du caractère multiculturel de la société moldave. MM. Grabenwarter et Hamilton font observer que, nonobstant le caractère essentiellement politique du document, celui-ci conduira à un certain nombre de mesures législatives. Ils relèvent une certaine confusion dans la terminologie utilisée, qui pourrait donner lieu à une interprétation ambiguë de certaines dispositions du concept. Les rapporteurs sont surpris par l'intention des autorités d'« unifier leurs efforts » avec les médias pour promouvoir la nationalité, estimant que cette action risque de se traduire par des pressions inconsidérées autant que malvenues sur les médias. Autre point préoccupant dans le texte du projet : l'absence de références claires et précises aux normes régissant les droits de l'homme. Les deux rapporteurs recommandent de faire référence dans le texte à la Convention européenne des Droits de l'homme et à d'autres instruments pertinents du Conseil de l'Europe.

e. *Conférence sur l'identité nationale : Chisinau 2003*

La Commission, en coopération avec le ministère des Affaires étrangères de Moldova et avec le département des Relations inter-ethniques, a organisé un séminaire UniDem sur la le thème « Consolidation de l'État et identité nationale » à Chisinau, les 4 et 5 juillet 2003 (voir la section III du présent rapport). Cette activité s'est inscrite au programme de la Présidence moldave du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

## **12. ROUMANIE<sup>30</sup>**

### *Réforme constitutionnelle*

La Roumanie souhaitait réviser la Constitution de 1991 pour deux raisons : d'une part, pour faciliter l'accession à l'OTAN et à l'Union européenne ; d'autre part, pour résoudre certains des problèmes observés depuis l'entrée en vigueur de la Constitution.

A la fin de l'année 2002, les autorités roumaines ont demandé à la Commission de Venise de coopérer sur des textes inachevés concernant la réforme de la Constitution. Lors de sa session de

---

<sup>29</sup> CDL (2003) 50 et 51.

<sup>30</sup> Au cours de l'année 2003, la Commission a adopté l'avis suivant concernant la Roumanie :

- *Avis sur le projet de révision de la Constitution de la Roumanie (textes inachevés de la Commission pour la révision constitutionnelle) [CDL-AD (2003) 4], élaboré à partir des observations faites par MM. Batliner, Robert, Constantinesco et Vintró Castells, adopté par la Commission lors de sa 54<sup>e</sup> session plénière (Venise, 14-15 mars 2003).*

mars, la Commission de Venise adopte l'avis sur le projet de révision de la Constitution de la Roumanie (textes inachevés du Comité pour la révision constitutionnelle) [CDL-AD (2003) 4], élaboré à partir des observations faites par MM. Batliner, Robert, Constantinesco et Vintró Castells.

Les principales conclusions mentionnées dans l'avis peuvent se résumer comme suit. Les minorités nationales doivent être autorisées à utiliser leur langue dans les procédures judiciaires. Remplacer l'expression « minorité nationale » par « communautés nationales minoritaires » risque de poser problème car les termes sont ambigus et diffèrent du vocabulaire traditionnel et généralement admis. La section proposée sur la dissolution du Parlement est ambiguë : il faut soit conserver l'ancien texte, soit se référer à celui que propose la Commission de Venise dans un avis adopté en juillet 2002.<sup>31</sup> Au lieu de sénateurs d'office, le respect du principe démocratique exigerait que la composition du sénat repose entièrement sur la volonté du peuple. Quant à l'introduction du principe de subsidiarité dans la Constitution, il pose problème dans la mesure où aucune définition ne fait l'unanimité : les pouvoirs des diverses autorités doivent être déterminés par un statut institutionnel afin d'éviter que les conflits de pouvoirs ne se multiplient. Par ailleurs, il est nécessaire de lever toute ambiguïté quant aux autorités militaires et à l'orientation politique dans ce domaine. Les dispositions actuelles interdisant l'extradition de citoyens roumains peuvent poser problème si un mandat d'arrêt européen entre en vigueur.<sup>32</sup> Un remède s'impose à l'encontre des décisions disciplinaires rendues par le Conseil supérieur de la magistrature. La compétence de la Cour constitutionnelle doit être clarifiée : quels sont les conflits qu'elle peut traiter et qui peut lancer une procédure de révision constitutionnelle ?

Lors de la session de mars, le ministre roumain de la Justice remercie la Commission de Venise pour sa coopération, précisant que la plupart des suggestions faites par la Commission ont été retenues.

Lors de la session d'octobre, M. Farcas informe la Commission que la plupart des propositions avancées par la Commission de Venise<sup>33</sup> sont prises en compte dans la révision constitutionnelle. Le texte révisé est adopté par le Parlement en septembre 2003 et approuvé par référendum les 18 et 19 octobre.

Il ajoute que la révision facilite l'affirmation des valeurs communes européennes, en particulier la séparation et l'équilibre des pouvoirs et l'indépendance de la justice – notamment en ce qui concerne le rôle et le mode de désignation du Conseil supérieur de la magistrature. La Cour suprême est transformée en Cour suprême de cassation et de justice. Seuls les juges sont compétents en matière d'arrestation et de perquisition. Le Parlement ne peut plus revenir sur un arrêt de la Cour constitutionnelle. En outre, un certain nombre de dispositions visent à permettre l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne.

---

<sup>31</sup> *CDL-AD (2002) 12, point 46.*

<sup>32</sup> *Voir les paragraphes 103-105 de l'avis CDL-AD (2002)12 et le point 25 de l'avis supplémentaire CDL-AD (2002) 21.*

<sup>33</sup> *Voir les documents CDL-AD (2002) 12 et 21 ; et CDL-AD (2003) 4.*

### 13. FEDERATION DE RUSSIE<sup>34</sup>

#### a. *Projet de Constitution de la République tchétchène*

En janvier, la Commission a été invitée par le président de l'Assemblée parlementaire à préparer un avis sur le texte du projet de Constitution de la République tchétchène qui a été soumis à référendum le 23 mars 2003.<sup>35</sup> Un premier projet, qui avait été préparé par les rapporteurs de la Commission en coopération avec les experts nommés par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et par la Direction générale des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, avait été discuté à Paris le 3 mars 2003 avec une délégation de la Fédération de Russie. Le projet soumis à la Commission comprenait un grand nombre d'amendements résultant de cette discussion.

Dans l'avis adopté par la Commission lors de sa session de mars, il est indiqué que le projet de Constitution suit étroitement le modèle de la Constitution fédérale et réaffirme sans ambiguïté que la République tchétchène fait partie de la Fédération de Russie. Bien que les parties traitant des droits de l'homme soient copiées de la Constitution fédérale<sup>36</sup>, il y a trois différences réduisant la protection : celles concernant le droit à la vie, le droit de saisir des instances internationales en matière de droits de l'homme et une liste de droits de l'homme ne pouvant être restreints en cas d'urgence. Les pouvoirs de la République dans des domaines comme l'éducation et la culture auraient dû être explicités plus clairement. Il aurait fallu accorder plus de place à l'usage officiel de la langue tchétchène. Les pouvoirs du président semblent exorbitants, entre autres, la nomination par le président de la moitié des membres de la Commission électorale centrale (qui, selon les normes internationales, devrait être une instance impartiale) ; son pouvoir exclusif de soumettre des candidatures pour la nomination du président, du vice-président et des juges de la Cour constitutionnelle ; et son droit de dissoudre le parlement s'il adopte un acte normatif qui contredit la législation fédérale normative ou la Constitution de la République. Ses pouvoirs de suspendre des actes de l'exécutif, d'opposer son veto à des lois et de prendre part aux sessions parlementaires posent problème, le dernier pouvoir étant problématique pour ce qui est de la séparation des pouvoirs. Le projet de Constitution comporte deux caractéristiques qui sont inhabituelles pour un système fédéral : le premier est que le président de la Fédération de Russie a le pouvoir de déposer le président de la République tchétchène ; le deuxième est que le parlement de la République peut être dissous par

---

<sup>34</sup> *Les avis suivants concernant la Fédération de Russie ont été adoptés par la Commission au cours de 2003 :*

- *Avis sur le projet de Constitution de la République tchétchène, (CDL-AD (2003) 2), adopté par la Commission lors de sa 54<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 14-15 mars 2003), sur la base des commentaires de M. Jowell, M. Malinverni, M. Scholsem, M. Nolte, M. Merloni, M. Lesage, M. Campbell et M. Marcou*

.- *Commentaires sur le projet de loi de la République tchétchène sur les élections au parlement de la République tchétchène soumis à référendum le 23 mars 2003 (CDL (2003) 21 fin.), lors de sa 54<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 14-15 mars 2003), par M. Nolte et Mme Schenkel.*

<sup>35</sup> *Ce dernier a demandé à la même occasion un avis sur le projet de loi de la République tchétchène sur les élections au parlement, qui a fait l'objet de commentaires séparés de M. Nolte et Mme Schenkel.*

<sup>36</sup> *Par voie de conséquence, la faiblesse du texte respectif dans la Constitution fédérale s'applique également au présent texte. Voir l'avis de la Commission de Venise sur la Constitution de la Fédération de Russie, CDL(94)11.*

une loi fédérale. Le parlement de la République est relativement faible. Cela ne veut toutefois pas dire que ce projet de Constitution ne peut contribuer à un règlement futur. En conclusion, le projet peut devenir une étape supplémentaire conduisant à un processus accru de délégation des pouvoirs à la République sur la base des possibilités offertes par la Constitution fédérale.

Avant l'adoption de l'avis, M. Toumanov a tenu à saluer le travail des rapporteurs et à indiquer qu'il partage leur point de vue à de nombreux égards, en particulier, sur les questions de la peine de mort et la nécessité d'étendre les pouvoirs de la Cour constitutionnelle de la République. Cependant, il s'est énergiquement inscrit en faux contre d'autres points de vue exprimés ; il a estimé par exemple que le projet de Constitution de la Tchétchénie s'appuie sur le modèle russe présidentiel, un modèle qui a déjà été accepté par la Commission de Venise. En outre, en situation de crise, il est particulièrement nécessaire d'avoir un président fort.

Le président de l'Assemblée parlementaire a félicité la Commission pour sa rapidité d'action, qui a été une aide précieuse pour l'Assemblée. Alors que la Commission a émis ses conclusions en toute indépendance, celles-ci sont finalement conformes à l'approche préconisée par l'Assemblée. Il convient de noter que la Commission de Venise a limité son avis sur le texte du projet de Constitution. Son avis a été pris en compte quand le Bureau de l'Assemblée a décidé de ne pas envoyer d'observateurs au référendum.

*b. Projet de loi de la République tchétchène sur les élections au parlement de la République tchétchène*

Lors de sa session de mars, la Commission a pris note des Commentaires sur le projet de loi de la République tchétchène sur les élections au parlement de la République tchétchène, élaborés par M. Nolte et Mme Schenkel. En raison des contraintes de temps et du fait que le projet de loi n'existait qu'en russe, seul cinq des quinze chapitres ont été analysés. Les dispositions sont assez détaillées et le système est extrêmement réglementé. Dans certains cas, le droit à la liberté d'expression devrait être pris en compte et souligné. La complexité des dispositions concernant le financement des élections peut donner lieu à des violations non intentionnelles du droit électoral. Le respect de ces dispositions exigerait du personnel, ce qui pourrait constituer un poids pour les petits partis.

*c. Séminaires*

Le premier séminaire qui a eu lieu dans la Fédération de Russie après son adhésion à la Commission de Venise s'est tenu les 3-4 octobre 2003 à l'Institut des relations internationales de Moscou (Université d'Etat) sur le thème « Démocratie directe : le référendum comme instrument de participation des citoyens à la vie publique » (voir Partie III du présent rapport).

## **14. SERBIE-MONTENEGRO**

*a. Adoption de la Charte constitutionnelle de la Serbie-Monténégro*

Le 4 février 2003, la Charte constitutionnelle de la Serbie-Monténégro a finalement été adoptée. Ce texte avait été préparé avec une importante contribution de la Commission de Venise. Son adoption a préparé le terrain pour que l'Union d'Etat devienne membre du Conseil de l'Europe et, de ce fait, membre à part entière de la Commission de Venise le 3 avril 2003.

b. *Charte des droits de l'homme, des droits des minorités et des libertés civiques*

La Charte constitutionnelle de la Serbie-Monténégro ne contient pas de chapitre sur les droits de l'homme mais se réfère à cet égard à une Charte séparée sur les droits de l'homme, les droits des minorités et les libertés civiques. Le 6 février 2003, la Commission constitutionnelle a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de Charte. Les 14 et 15 février, une délégation de la Commission de Venise a pris part, avec un représentant de la Direction Générale des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à une table ronde sur l'élaboration de la Charte organisée par la mission de l'OSCE à Belgrade.

Le rapporteur, M. Helgesen, a présenté ses commentaires écrits sur le projet de texte. Il a exprimé toute son appréciation pour la qualité rédactionnelle de la Charte. Ce projet, en plus de tenir pleinement compte des normes internationales, va bien au-delà. La seule critique qu'on puisse lui faire est qu'il soit peut-être trop généreux à accorder des droits. Il a fait d'autres commentaires plus techniques sur la rédaction de plusieurs articles comme le droit de la propriété. S'agissant des principaux points de controverse, il a pris une position très claire en soulignant qu'il est essentiel de prévoir une applicabilité directe de la Charte.

Lors de la session de mars, M. Helgesen a informé la Commission que la Charte avait été adoptée entre temps et que, comme la Commission l'avait demandé, elle devait être applicable directement. Un grand nombre de ses commentaires techniques ont été pris en compte dans le texte final et il a remercié les auteurs pour leur excellent travail. La Commission a pris note des commentaires de M. Helgesen.

c. *Résolution sur l'assassinat du Premier ministre serbe Djindjic*

Lors de sa session de mars, la Commission a adopté une résolution pour exprimer sa profonde indignation suite à cet assassinat brutal, et sa conviction que la mort de M. Djindjic est une perte non seulement pour la Serbie mais aussi pour l'Europe dans son ensemble.

d. *Réforme constitutionnelle en Serbie*

Suite à l'adoption de la Charte constitutionnelle de la Serbie-Monténégro, les Constitutions des deux Etats membres doivent être adaptées. En Serbie, l'adoption d'une Constitution entièrement nouvelle est souhaitable dans la mesure où le texte actuel date de la période Milosevic. L'Assemblée nationale serbe a mis en place en février 2003 une Commission constitutionnelle avec la tâche de rédiger une nouvelle Constitution serbe.

Au sein de la Commission constitutionnelle, le chapitre du projet de Constitution sur le pouvoir judiciaire s'est révélé particulièrement controversé. La Mission de l'OSCE à Belgrade a par conséquent pris l'initiative d'inviter les experts de la Commission de Venise à un atelier sur le pouvoir judiciaire et la nouvelle Constitution serbe les 25 et 26 septembre 2003. La délégation de la Commission de Venise a notamment discuté avec les membres de la Commission constitutionnelle et des représentants du système judiciaire des garanties constitutionnelles pour l'indépendance du judiciaire, des procédures de nomination des juges et des procureurs et du rôle du Conseil judiciaire. Il a été décidé d'intensifier la coopération entre la Commission constitutionnelle et la Commission de Venise.

Aussi bien le président de la Commission constitutionnelle, le ministre Batic, que le président de sa Sous-Commission sur l'organisation territoriale, M. Canak, ont assisté par la suite à la session d'octobre de la Commission et demandé à nouveau l'assistance de la Commission de Venise, à commencer par un atelier sur l'organisation territoriale qui devait avoir lieu fin novembre 2003. Cet atelier a toutefois été annulé au dernier moment en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale et des élections anticipées en Serbie.

e. *Réforme constitutionnelle au Monténégro*

M. Krivokapic, président du parlement du Monténégro, a informé la Commission lors de sa session de décembre que la réforme constitutionnelle était également repoussée au Monténégro, en raison notamment de tensions politiques comme le boycott du parlement par l'opposition.

**15. « L'EX-RÉPUBLIQUE YUGOSLAVE DE MACEDOINE »<sup>37</sup>**

*Loi sur le médiateur (Ombudsman)*

A la demande du ministère de la Justice de l'« Ex-République yougoslave de Macédoine », la Commission de Venise a préparé un avis sur le projet de loi sur le médiateur (Ombudsman). Cet avis, sur la base des commentaires de Mme Serra Lopes et tel qu'il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa session de mars, peut être résumé comme suit.

Le projet de loi est dans l'ensemble un bon projet. Il doit être considéré à la lumière de la mise en œuvre de l'accord d'Ohrid, qui, entre autres, prévoyait une institution forte du médiateur. L'avis souligne la nécessité de considérer le médiateur comme une institution unique et non comme une institution double avec des médiateurs différents pour la population majoritaire et les populations minoritaires. Le projet de loi indique que le médiateur protège les droits constitutionnels et juridiques des citoyens quand ces droits ont été violés par des organes de l'administration publique et d'autres instances et organisations ayant des mandats publics. Il est suggéré que le médiateur soit accessible à toutes les personnes et pas seulement aux citoyens. La procédure de nomination du médiateur devrait être définie plus clairement. La liste des qualifications d'un candidat à la fonction de médiateur devrait inclure l'exigence d'une réputation bien établie en terme d'intégrité et d'indépendance. Le médiateur agit et prend des mesures pour protéger une personne de retards abusifs dans les procédures et les actes judiciaires et administratifs. Il convient ici de préciser quelles sont ces « mesures ». Il y a aussi des problèmes pour ce qui est de la capacité du médiateur à se saisir lui-même d'une affaire ou à s'occuper d'une affaire engagée par un tiers ou d'une affaire où il est très difficile voire impossible d'obtenir le consentement, sans l'accord des personnes concernées.

La plupart des recommandations faites dans l'avis ont été suivies ; il subsiste néanmoins des problèmes dans deux domaines : celui des personnes pouvant recourir au médiateur (uniquement

---

<sup>37</sup> L'avis suivant concernant l'« Ex-République yougoslave de Macédoine » a été adopté par la Commission en 2003 :

- *Avis sur le projet de loi sur le médiateur (Ombudsman) de l'« Ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL-AD (2003) 7) préparé sur la base des commentaires de Mme Serra Lopes, adopté par la Commission lors de sa 54<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 14-15 mars 2003).*

les citoyens) et celui de la possibilité du médiateur de se saisir d'une affaire contre la volonté de la personne concernée.

## 16. UKRAINE<sup>38</sup>

### a. Réforme constitutionnelle

Lors de sa session de mars, la Commission de Venise a été informée d'une réunion sur les propositions d'amendement à la Constitution qui s'est tenue à Kiev les 25-26 février entre une délégation de la Commission de Venise et la Commission parlementaire ad hoc de la Rada suprême de l'Ukraine. Les trois objectifs de la réforme constitutionnelle étaient la désignation du gouvernement par le parlement, la création de conditions favorables à une majorité stable au sein du parlement et la réforme de l'ordre judiciaire. La délégation a exprimé son inquiétude quant à l'idée avancée par certains responsables ukrainiens de nommer les juges pour un mandat de 10 ans. La délégation a eu l'impression que le parlement et l'administration présidentielle travaillaient séparément sur les amendements constitutionnels. Mme Stanik a informé la Commission que les autorités ukrainiennes étaient unanimes quant à la nécessité de mener à bien la réforme constitutionnelle et qu'une fois que la réaction de la population serait connue (quand le président de l'Ukraine aura soumis ses propositions à un référendum consultatif national), les autorités pourraient proposer un ensemble unique de propositions d'amendements à la Constitution. La Commission a décidé de poursuivre sa coopération avec les autorités ukrainiennes sur les réformes constitutionnelles envisagées.

Le 6 mars 2003, le président de l'Ukraine a soumis un projet de loi avec d'importants amendements à la Constitution de l'Ukraine à un débat public à l'échelle du pays. La Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission de Venise de présenter un avis sur ce texte.

Mme Stanik a informé la Commission lors de sa session de juin que le débat national a donné lieu à plus de 30.000 amendements. Le ministère de la Justice a synthétisé les amendements et les propositions reçus et les a transmis au président de la République pour examen. Au moment de la session, plusieurs chefs de file de partis et de groupes politiques au sein de la *Verkhovna Rada* ont négocié avec le président de la République afin d'aboutir à un paquet unique de propositions d'amendement à la Constitution. Mme Stanik a rappelé la procédure d'adoption des amendements à la Constitution : dès lors que la *Verkhovna Rada* a approuvé un projet de loi sur les amendements en première lecture, ce projet de loi doit être soumis à l'examen de la Cour constitutionnelle. Une fois que celle-ci s'est prononcée sur le projet de loi, la *Verkhovna Rada*

---

<sup>38</sup> Les avis suivants concernant l'Ukraine ont été adoptés par la Commission de Venise en 2003 :

- *Avis sur les trois projets de loi proposant des amendements à la Constitution de l'Ukraine, (CDL-AD (2003) 19), adoptés par la Commission lors de sa 57<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003), préparé sur la base des commentaires de M. Bartole, Mme Flanagan, Mme Thorgeirsdottir et M. Tuori.*

- *Commentaires sur le projet de loi sur l'élection des députés du peuple de l'Ukraine (I), (CDL-AD (2004) 001), adopté par la Commission lors de sa 57<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003), préparé par M. Vollan.*

- *Commentaires sur le projet de loi sur l'élection des députés du peuple de l'Ukraine (II), (CDL-AD (2004) 002), adoptés par la Commission lors de sa 57<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003), préparés par M. Sanchez Navarro.*

peut l'adopter en seconde lecture. Mme Stanik a réitéré également l'engagement des autorités ukrainiennes d'envoyer la proposition finale d'amendement à la Constitution de l'Ukraine à la Commission de Venise dès qu'elle sera prête.

Lors de la même session, M. Tuori a rappelé que la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission de Venise de présenter un avis sur le projet de loi de réforme constitutionnelle de l'Ukraine ». Un avis<sup>39</sup> a été préparé sur la base des commentaires des rapporteurs sur le projet de loi portant amendement à la Constitution de l'Ukraine dans sa version du 6 mars 2003, au moment de sa soumission à un débat national. Cet avis et les commentaires des rapporteurs<sup>40</sup> ont été transmis aux autorités ukrainiennes. A la lumière des récents développements intervenus en Ukraine, la Commission a décidé de ne pas adopter l'avis sur le projet d'amendement du 6 mars 2003, mais de présenter un avis sur le projet final de proposition d'amendements devant être soumis à la *Verkhovna Rada*.

Lors de la session de décembre, la Commission a adopté l'avis sur les trois projets de loi portant amendement à la Constitution de l'Ukraine (document CDL-AD (2003) 19, préparé sur la base des commentaires de M. Bartole, Mme Flanagan, Mme Thorgeirsdottir et M. Tuori). Le président de l'Ukraine a effectivement soumis une révision de sa proposition en juillet ; qui fut toutefois remplacée par trois projets de lois émanant de différents groupes de députés de la *Rada* qui avaient été soumis à la Cour constitutionnelle de l'Ukraine. L'avis a porté sur ces trois projets de lois.

Les trois projets de lois étaient : le premier projet de loi portant amendement à la Constitution de l'Ukraine, préparé par les députés A. Matviyenko et autres (n° 3027-1 du 1<sup>er</sup> juillet 2003 – CDL (2003) 79) ; le deuxième projet de loi portant amendement à la Constitution de l'Ukraine, préparé par les députés S.B. Havrish et autres (n° 4105, du 4 septembre 2003 – CDL (2003) 80) ; et le troisième projet de loi d'amendements, préparé par les députés S.B. Havrish et autres (n° 4180 du 19 septembre 2003 – CDL (2003) 81).

Il y a eu un échange de vues entre la Commission de Venise et M. Matvienko et M. Havrysh avant que l'avis ne soit adopté.

L'avis a émis les conclusions suivantes.

La Commission se félicite des efforts déployés en Ukraine pour reformer le système de gouvernement de manière à rapprocher l'Ukraine des normes démocratiques européennes ; mais les solutions précises choisies dans les divers projets ne semblent pas encore avoir atteint ce but et présentent d'autres amendements à la Constitution qui semblent marquer un recul.

Le projet de loi n° 3027-1 propose plusieurs amendements qui vont dans la direction souhaitée de conférer plus de pouvoirs à la *Verkhovna Rada*. Toutefois, les dispositions sur la désignation des membres du gouvernement pourraient conduire à des conflits entre les organes du pouvoir de l'Etat. D'autres dispositions, comme celle sur le statut des députés, l'élection des juges et

---

<sup>39</sup> *Projet d'avis sur le projet de loi portant amendement à la Constitution de l'Ukraine, CDL (2003) 41, sur la base des commentaires de M. Bartole (CDL (2003) 34), M. Batliner (CDL (2003) 33, Mme Flanagan (CDL (2003) 35) et M. Tuori (CDL (2003) 31).*

<sup>40</sup> *Ibid.*



l'extension des pouvoirs du ministère public sont problématiques du point de vue des normes démocratiques européennes.

S'agissant des projets de loi n° 4180 et n° 4105, la proposition d'adopter un système d'élection indirecte du Chef de l'Etat devrait en principe conduire à l'établissement d'un système de gouvernement parlementaire. Il est par conséquent surprenant que ces projets maintiennent des pouvoirs présidentiels plus forts que ceux prévus par le projet n° 3027-1. La logique d'un système qui divise le pouvoir exécutif en deux organes, le président et le gouvernement, tous deux tirant leur légitimité du parlement, n'est pas apparent et semble ne pas conduire à une gouvernance efficace. En outre, ces projets contiennent des dispositions problématiques concernant le système judiciaire, le ministère public et le statut des députés, de même que le projet n° 3027-1.

Concernant certains aspects particuliers des projets, la Commission recommande vivement :

- de veiller à ce que les dispositions relatives aux députés nationaux ne lient pas un député à l'adhésion à un parti ou à un groupe parlementaire de manière à porter atteinte à son mandat libre et indépendant ;
- de retirer l'amendement proposé sur le mandat limité des juges ; et
- de veiller à la conformité du rôle et des fonctions du procureur avec les normes européennes.

b. *Deux projets d'amendements à la loi sur les élections des députés du peuple*

Lors de sa session de décembre, la Commission a adopté l'avis de M. Vollan sur le projet de loi sur les élections des députés du peuple de l'Ukraine (I) : projet soumis par les députés M. Rud'kowsky et V. Melnychuck (CDL-AD (2004)1) et l'avis de M. Sanchez Navarro sur le projet de loi sur les élections des députés du peuple de l'Ukraine (I) : projet soumis par les députés S. Havrysh, Y. Ioffe et H. Dashutin (CDL-AD (2004)2).

Les deux projets suivent la structure générale de la loi existante, si bien que bon nombre de points soulignés dans l'avis précédent de la Commission de Venise pourraient être repris.<sup>41</sup> Les deux projets proposent d'introduire un système exclusivement proportionnel pour l'élection des députés.

Les recommandations faites par M. Vollan concernant le premier projet soumis par Rud'kowsky sont les suivantes : un tableau détaillé des résultats des bureaux de vote doit être rendu public ; un parti ne doit pas supprimer de sa liste des membres (c.à.d. des suppléants potentiels) après l'élection ; il doit y avoir moins d'électeurs par bureau de vote si le scrutin des élections parlementaires et locales a toujours lieu le même jour ; les dispositions relatives aux commissions électorales doivent veiller à ce que ces commissions soient équilibrées ; un système plus unifié doit être introduit pour établir le registre des électeurs – par exemple basé sur des registres civils régulièrement tenus à jour ; l'introduction d'une réglementation plus

---

<sup>41</sup> CDL-INF (2001) 022 , *Avis sur la loi ukrainienne sur les élections par la Verkhovna Rada du 13 septembre 2001, adopté par la Commission de Venise lors de sa 48<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 19-20 octobre 2001).*

explicite pour lutter contre les contributions en espèces aux campagnes des partis au moyen de publicités pour la campagne ; l'introduction de dispositions concernant le moment et les raisons pour lesquelles un candidat peut se retirer avant une élection ; une révision des dispositions permettant à la CEC d'annuler l'enregistrement de partis et de candidats de manière à éviter tout abus potentiel.

Dans son avis, M. Sanchez Navarro identifie un certain nombre de points faibles dans le deuxième projet (soumis par M. Havrysh), notamment : la disparité entre les bureaux de vote s'agissant du nombre d'électeurs ; le droit d'être élu réservé à des personnes ayant résidé au moins cinq ans en Ukraine ; l'obligation de constituer les 450 circonscriptions avant chaque élection ; les dispositions trop détaillées concernant la nomination des candidats ; et le nombre de voix minimal pour se faire rembourser la caution électorale qui est trop élevé.

c. *Deux projets de loi amendant la loi sur les minorités de l'Ukraine*

M. Matscher a informé la Commission lors de sa session de décembre qu'une demande a été adressée à la Commission pour qu'elle apporte son expertise concernant deux projets de loi amendant la loi de 1922 sur les minorités nationales.<sup>42</sup> D'autres projets de loi similaires ont été préparés par les autorités ukrainiennes, et l'on ignorait quel projet de loi allait être examiné en vue de son adoption. Une réunion devrait avoir lieu à Strasbourg en janvier 2004, lors de laquelle les autorités ukrainiennes et des experts internationaux, dont M. Matscher, devraient procéder à un échange de vues sur la compatibilité des projets de loi avec les obligations découlant de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. La Commission a pris note des commentaires provisoires de M. Matscher sur les projets de loi et a demandé au rapporteur de préparer un projet d'avis pour sa prochaine session plénière.

## **17. DEVELOPPEMENTS CONSTITUTIONNELS DANS D'AUTRES ETATS MEMBRES ET OBSERVATEURS**

En 2003, la Commission a poursuivi son échange de vues régulier avec ses membres, qui a commencé en 2000, sur les questions constitutionnelles présentant un intérêt dans leurs pays, l'accent étant mis sur les pays observateurs. Les points suivants ont été traités :

- Canada : la légalisation sur les mariages entre partenaires du même sexe, la nomination des juges et la loi électorale ;
- Hongrie : les amendements constitutionnels en vue de l'adhésion à l'UE ;
- Italie : le projet de réforme constitutionnelle proposée et la loi sur les médias ;
- Japon : les récents développements concernant la possibilité d'abolition future de la peine capitale ;
- Corée : les récents développements dans la péninsule coréenne ;
- Mexique : les discussions sur la réforme constitutionnelle ;

---

<sup>42</sup> Voir CDL (2003) 88 et 89.

- Slovénie : les amendements constitutionnels pour faciliter l'adhésion à l'UE et à l'OTAN;
- Espagne : la proposition du gouvernement basque d'un nouveau statut pour la région basque ;
- Royaume-Uni : la réforme de la Chambre des Lords et de l'institution du Lord Chancellor, les procédures de nomination judiciaire, la déclaration de droits pour l'Irlande du Nord et le contrôle parlementaire de l'exécutif.

### III. ETUDES, RAPPORTS ET SÉMINAIRES DE LA COMMISSION

#### 1. ETUDES ET RAPPORTS DE LA COMMISSION

Si la plus grande partie du travail de la Commission est spécifique à un pays, la Commission prépare également, de sa propre initiative ou à la demande d'instances extérieures comme l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, des études et des rapports sur des problèmes d'intérêt général dans les Etats membres et les Etats observateurs.

##### *a. Nécessité éventuelle d'un développement des Conventions de Genève*

Dans le cadre de la préparation de la résolution sur « Les droits des personnes détenues par les Etats-Unis en Afghanistan ou à Guantanamo Bay »<sup>1</sup>, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire a demandé l'avis de la Commission de Venise sur la nécessité éventuelle d'un développement des Conventions de Genève à la lumière des nouvelles catégories de combattants qui sont apparues récemment. Les quatre Conventions de Genève de 1949 et les deux protocoles additionnels de 1977 forment le cœur de la législation humanitaire internationale. Ce secteur de la législation doit être adapté en tenant compte des nouveaux développements comme les nouvelles méthodes de guerre, le rôle croissant des acteurs irréguliers et non étatiques dans les conflits armés, l'augmentation et l'internationalisation croissante du terrorisme et la lutte mondiale contre le terrorisme suite aux attentats du 11 septembre 2001. Ces développements posent la question cruciale de la capacité de la législation humanitaire internationale à traiter d'une manière adéquate les conflits armés dans leur forme contemporaine.

Réunie à Venise, pour sa 57<sup>ème</sup> session plénière, la Commission de Venise a adopté l'avis sur la nécessité éventuelle d'un développement des Conventions de Genève.<sup>2</sup> L'avis est centré sur la question de savoir si les règles de la législation humanitaire internationale, pour ce qui est de la détention et du traitement des personnes qui ont été arrêtées sur le champ de bataille d'un conflit armé international, doivent être révisées à la lumière des nouveaux types de conflits liés à la lutte contre le terrorisme.

L'avis contient une analyse exhaustive des dispositions concernées des Conventions de Genève de 1949 (CG III relative au traitement des prisonniers de guerre et CG IV relative à la protection des civils) et du premier protocole additionnel relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux, et de la législation en matière de droits de l'homme. Il conclut que personne sous le contrôle d'un Etat, quel que soit son statut, ne peut être privé de la protection juridique de ses droits de l'homme fondamentaux et inaliénables.

Les forces armées ou les troupes de police des Etats membres répondant aux exigences de l'article 4 (2) CG III doivent être considérées comme des prisonniers de guerre et traitées en conséquence. Toutes les autres personnes, qui sont capturées sur le champ de bataille et qui ne sont pas des civils, doivent être considérées comme des prisonniers de guerre et bénéficier de la

---

<sup>1</sup> Résolution 1340 (2003) adoptée par l'Assemblée parlementaire le 26 juin 2003.

<sup>2</sup> CDL-AD (2003)18.

protection de la CG III tant qu'un tribunal compétent n'en aura pas décidé autrement, sur la base de l'article 5(2) CG III.

Toutes les personnes civiles qui sont ressortissantes d'une partie à un conflit armé international, et qui ont participé activement aux hostilités mais ne répondent pas aux critères pour se voir accorder le statut de prisonnier de guerre (y compris de ce fait les combattants « non privilégiés », comme par exemple, les membres suspectés d'un réseau terroriste international comme Al Qaida), relèvent de la catégorie des « autres personnes protégées ». Ces personnes bénéficient de la protection de la CG IV.

Les personnes, ressortissantes d'un Etat qui *n'est pas* partie au conflit et qui ne peuvent donc bénéficier de la protection de la CG IV, bénéficient des normes de base d'un traitement humain, notamment le droit à un procès équitable en vertu de la législation internationale telle qu'elle est définie dans le premier Protocole additionnel et la législation en matière de droits de l'homme.

Tout en soulignant l'importance de respecter et d'appliquer les règles existantes de la législation humanitaire internationale et en matière de droits de l'homme, l'avis de la Commission laisse toutefois la porte ouverte au développement progressif de la législation internationale qui pourrait être rendue nécessaire pour répondre aux nouvelles menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales ou pour les anticiper.

*b. Les implications d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne juridiquement contraignante sur la protection des droits de l'homme en Europe*

A la demande de l'Assemblée parlementaire, la Commission a préparé un avis sur « Les implications d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne juridiquement contraignante sur la protection des droits de l'homme en Europe »<sup>3</sup> qui a été adoptée lors de la 57<sup>ème</sup> session plénière (12-13 décembre 2003).

L'avis contient en premier lieu un exposé sur les développements en matière de protection des droits de l'homme au sein des Communautés européennes et sur l'extension parallèle de l'examen par la Cour de Strasbourg des actes et de la législation des institutions communautaires. Il analyse également l'impact de l'intégration éventuelle de la Charte des droits fondamentaux de l'UE dans la future Constitution européenne et les relations de la Charte avec la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans son avis, la Commission s'est concentrée sur les deux principaux risques liés à la Charte des droits de l'Union européenne juridiquement contraignante : les divergences de jurisprudence entre la CEJ et la Cour de Strasbourg et le fait que les tribunaux nationaux doivent choisir entre des décisions divergentes des deux cours.

Selon l'avis de la Commission, ces risques seraient considérablement réduits si l'Union européenne ratifiait la Convention européenne des droits de l'homme. Cette solution serait en effet parfaitement logique, compte tenu du fait que l'UE évolue vers une structure de type fédéral : la Charte jouerait le même rôle que les déclarations de droits nationales et la CEJ le rôle des juridictions nationales les plus élevées. La Cour européenne des droits de l'homme

---

<sup>3</sup> CDL-AD (2003)22

exercerait un contrôle externe des actes et de la législation de l'Union de la même façon qu'elle contrôle ceux des 45 Etats membres, y compris les 15 Etats membres actuels de l'UE. Il serait effectivement inacceptable que ces Etats, en transférant des pouvoirs à l'Union européenne, puissent éviter la supervision de la Cour européenne.

La Commission identifie un certain nombre d'autres avantages qui résulteraient de la ratification de la Convention européenne par l'Union européenne. En effet, l'Union serait finalement dûment représentée en cas de procès devant la Cour européenne des droits de l'homme. En outre, la création de nouvelles lignes de division au sein de l'Europe serait évitée et la crédibilité des politiques des droits de l'homme de l'UE serait renforcée.

Certains amendements à la Convention européenne et au Traité de l'UE seront certainement nécessaires afin de permettre la ratification. Les organes compétents effectuent déjà les travaux préparatoires nécessaires, qui doivent être poursuivis.

Selon l'avis de la Commission, il serait utile d'envisager la possibilité pour la CEJ de s'inspirer des décisions préliminaires (ou, avant la ratification, des avis consultatifs) de la Cour européenne des droits de l'homme. Cela servirait à trancher un certain nombre de requêtes pendantes et de requêtes potentielles à la CEJ.

*c. L'établissement, l'organisation et les activités des partis politiques*

Depuis 1998, la Commission s'est impliquée dans plusieurs questions concernant les partis politiques. En 1999, elle a adopté des lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues (CDL-INF (2000) 1) et en 2001 les dignes directrices sur le financement des partis politiques (CDL-INF (2001) 8). Considérant l'impact de ces documents et l'intérêt pour la question des partis politiques montré par les organes statutaires du Conseil de l'Europe ainsi que par les Etats membres du Conseil de l'Europe (de 1998 à 2002, la Commission s'est vue demander de présenter des avis sur différents aspects de la législation sur les partis et les associations publiques en Arménie, Géorgie, Moldova et Ukraine), la Commission a poursuivi son travail en 2002 et 2003 en examinant le cadre juridique général des partis politiques dans ses pays membres. 42 pays ont répondu à un questionnaire rédigé par la Commission à cet effet.

Les réponses au questionnaire ont permis à la Commission de rédiger un rapport sur l'établissement, l'organisation et les activités des partis politiques qui a été adopté lors de sa 57<sup>ème</sup> session plénière en décembre 2003.<sup>4</sup> Le rapport montre que la pratique nationale dans le domaine des partis politiques diffère d'un pays à l'autre et va d'une réglementation détaillée de leurs activités par une législation spécifique, à la non-ingérence des pouvoirs publics dans le processus de création et le fonctionnement des associations politiques.

La Commission a souligné qu'il est difficile de proposer un ensemble de recommandations quant à la meilleure façon de traiter cette question ; mais elle a demandé à ses rapporteurs de préparer un document, essentiellement pour indiquer les pratiques et les approches à éviter par les Etats membres. En prenant cette décision, la Commission s'est basée sur sa vaste expérience dans le domaine du droit des partis politiques dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, où un certain nombre d'incompatibilités avec les normes de

---

<sup>4</sup> CDL-AD (2004) 4.

l'organisation et plus spécifiquement avec la Convention européenne des droits de l'homme ont été identifiés. Ces lignes directrices devraient être adoptées en 2004.

## **2. LE PROGRAMME UNIDEM (Université pour la démocratie)**

### *a. Séminaire UniDem sur « la consolidation de l'Etat et de l'identité nationale », Chisinau, 4 – 5 juillet 2003*

La Commission, en coopération avec le ministère des Affaires étrangères de Moldova et le département des relations interethniques, a organisé un séminaire sur « La consolidation de l'Etat et de l'identité nationale » à Chisinau les 4 – 5 juillet 2003. Cette activité faisait partie du programme de la présidence moldave du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Les sessions de travail se sont tenues au Palais de la République.

Le principal objectif de cette activité était d'explorer les différents modèles d'Etat multiethnique et la pratique des autres pays coopérant dans le cadre du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Après la présentation de plusieurs rapports (14), entre autres sur la situation dans des pays comme la Belgique, le Canada, la Hongrie, la Lettonie, la Roumanie, la Fédération de Russie, l'Espagne et la Suisse, les participants ont tenu un débat fructueux sur le thème de l'intégration de certains exemples positifs dans la politique interne moldave. Cet échange de vues a été particulièrement important à la lumière du processus de négociation entre Chisinau et Tiraspol et de la réforme constitutionnelle annoncée visant à la fédéralisation de la Moldova.

Plus de 100 participants, dont des représentants du ministère des Affaires étrangères, de la présidence, du parlement de la Moldova, des professeurs de différentes universités et des ONG, ont assisté à la séance d'ouverture du séminaire. Des représentants de Transnistrie, de Gagaouzie et de différentes minorités ethniques et linguistiques ont également assisté à cet événement. M. Nicolae Dudau, ministre des Affaires étrangères de la Moldova a félicité les participants et présenté le discours du président de la République moldave.

Ce séminaire a été largement couvert par les médias et la plupart des médias moldaves (presse, radio et télévision) ont couvert l'événement. Les actes seront publiés dans la collection « Science et technique de la démocratie ».

### *b. Séminaire UniDem sur « Le constitutionnalisme européen et américain », Göttingen, 23-24 mai 2003*

La Commission, en coopération avec l'Institut de droit international de l'Université de Göttingen, a organisé un séminaire sur le constitutionnalisme européen et américain à Göttingen les 23 et 24 mai 2003. Plus de 80 juristes constitutionnels ont participé au séminaire.

Le séminaire s'est concentré sur plusieurs thèmes où l'approche américaine tend à différer de l'approche européenne.

- Liberté d'expression ;
- Dignité humaine ;
- La fonction de protection de l'Etat ;
- Justice constitutionnelle ;
- Démocratie et influences internationales.

Sur chacun de ces sujets, un spécialiste européen de haut niveau et un spécialiste américain de haut niveau ont présenté un rapport et deux autres experts, souvent de pays tiers comme le Canada, le Pérou, l'Afrique du Sud, le Japon, et Israël, ont apporté d'autres commentaires. Les débats ont été extrêmement vivants et intéressants. Une tendance croissante à souligner les différences entre l'approche américaine et l'approche européenne a été remarquée, ce qui ne fait que renforcer la nécessité d'un dialogue transatlantique.

Les actes du séminaire seront publiés.

*c. Séminaire UniDem sur « La démocratie directe : le référendum comme instrument de participation des citoyens à la vie publique », Moscou, 3 – 4 octobre 2003.*

La Commission, en coopération avec l'Institut de relations internationales de Moscou (MGIMO) et le Centre d'information du Conseil de l'Europe à Moscou, ont organisé un séminaire sur la « La démocratie directe : le référendum comme instrument de participation des citoyens à la vie publique » à Moscou, les 3 – 4 octobre 2003.

Le principal objectif de cette activité était d'explorer les différentes expériences d'organisation de référendums en Russie et dans d'autres pays comme la France, la Suisse et des pays candidats à l'Union européenne. Après la présentation de plusieurs rapports (9), les participants ont eu une discussion fructueuse sur le thème des différentes techniques d'organisation de ce type de scrutin et des nouvelles tendances en Russie et dans d'autres pays européens dans l'organisation de référendums au niveaux national, régional et local. Des représentants de la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie ont fait une longue présentation sur le développement des référendums aux niveaux local et régional en Russie, en accordant une attention spéciale aux problèmes liés à l'organisation de tels scrutins dans les différentes entités fédérales.

Environ 40 participants, dont des représentants du ministère des Affaires étrangères, de la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie, de la Cour constitutionnelle, des professeurs du MGIMO et d'autres universités, ont assisté au séminaire. Le séminaire a été ouvert par le professeur Anatoli Torkunov, recteur de l'Institut de relations internationales de Moscou. Des étudiants de la faculté de droit international ont pris une part active aux débats sur les sujets présentés par les rapporteurs. Les actes seront publiés dans la collection « Science et technique de la démocratie ».

*d. Campus UniDem pour la formation juridique des fonctionnaires*

Le projet de Campus UniDem a été mis en place en 2001 dans le but de renforcer l'efficacité de l'administration et la bonne gouvernance ainsi que la démocratisation et les droits de l'homme dans le Sud-Est de l'Europe. Avec des séminaires de cinq-six jours par an, organisés sur la base de conférences pour présenter le sujet et de discussions à partir d'exemples pratiques proposés par le conférencier, le programme vise à apporter une formation juridique aux fonctionnaires sur des sujets comme la protection des droits fondamentaux, y compris les droits des minorités nationales, les normes de la vie publique et l'efficacité de l'administration, la primauté du droit et les questions posées par l'adhésion à l'UE. Les fonctionnaires qui assistent aux séminaires sont tenus de partager les connaissances acquises dans le cadre du Campus auprès de leurs collègues dans leurs pays respectifs.



En 2003, le programme a été étendu et il est destiné aujourd'hui aux fonctionnaires de onze pays : Albanie, Belarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, « l'Ex-République yougoslave de Macédoine », Moldova, Roumanie, Slovénie, Serbie-Monténégro et Ukraine. Les séminaires ont porté sur les thèmes suivants :

- La législation communautaire : efficacité et impact sur le système juridique national (janvier)
- La protection des droits de l'homme en Europe: le Conseil de l'Europe, l'UE, l'OSCE et le système des NU (février)
- Le principe de non-discrimination et la protection par l'administration publique des droits des minorités nationales (mars/avril)
- L'administration publique dans le contexte du processus de décentralisation (mai)
- Protection environnementale et droits de l'homme (septembre)
- La réforme de la fonction publique en Europe (novembre)

Cette année, 40 conférenciers et environ 170 fonctionnaires de onze pays ont assisté aux séminaires Campus.

### **3. AUTRES SÉMINAIRES ET CONFÉRENCES**

*Atelier sur les dispositions en matière d'autonomie et les conflits territoriaux internes (Oslo, 14-15 novembre 2003)*

Plusieurs représentants de la Commission ont participé à un atelier sur les dispositions en matière d'autonomie et les conflits territoriaux internes, organisé par le ministère des Affaires étrangères de la Norvège en coopération avec l'Institut International de la recherche pour la paix d'Oslo et le Centre norvégien des droits de l'homme. Ce séminaire était consacré à la question de savoir si différentes formes d'autonomie, y compris le fédéralisme, formaient un cadre institutionnel viable pour résoudre les conflits territoriaux internes. Des facilitateurs dans différents processus de paix et des experts qui ont apporté une assistance ou beaucoup écrit sur ce sujet, ont pris part à l'atelier.

Les représentants de la Commission de Venise ont donné une vue d'ensemble des activités de Commission de Venise à ce sujet et discuté de la question de savoir dans quelle mesure les modèles européens de fédéralisme pourraient être utiles dans la résolution des conflits. D'autres participants ont parlé plus particulièrement de conflits en dehors de l'Europe. Les discussions se sont concentrées sur l'Irak, le Sri Lanka, la Bosnie, Chypre, la Russie et d'autres pays.

Le Rapport final du séminaire contient des conseils opérationnels sur la manière de contribuer à trouver des solutions pour ces conflits.

## IV. JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

### 1. CONSEIL MIXTE POUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

Lors de sa deuxième rencontre à Oslo le 9 mai 2003, le Conseil mixte pour la justice constitutionnelle a consolidé son rôle en tant que forum approprié pour discuter des sujets de coopération régionale et de l'échange de jurisprudence entre les cours constitutionnelles et les instances équivalentes (conseils constitutionnels, cours suprêmes exerçant une juridiction constitutionnelle, etc.). Le Conseil a atteint sa vitesse de croisière et joué son rôle de moteur des activités du Centre sur la justice constitutionnelle en succédant à la Sous-commission sur la justice constitutionnelle avec les agents de liaison des cours constitutionnelles et des juridictions équivalentes.

Les principales activités du Centre sont la publication du *Bulletin sur la jurisprudence constitutionnelle* et la base de données CODICES. Le but du Centre est de permettre un échange mutuel d'information entre les cours et d'informer le public intéressé au sujet de leurs décisions. A cet effet, la Commission a créé un réseau d'agents de liaison avec les cours. Trois fois par an, ils contribuent au *Bulletin* et à la base de données CODICES de la Commission.

En plus des numéros réguliers du *Bulletin*, un volume spécial sur « les relations entre les cours constitutionnelles et les autres juridictions nationales, ainsi que de l'interférence en la matière de l'action des juridictions européennes » a été publié à la demande de la présidence de la Conférence des cours constitutionnelles européennes.

A la fin de 2003, CODICES contenait environ 3900 résumés et plus de 4000 textes intégraux de décisions de cours constitutionnelles et d'instances équivalentes, ainsi que les constitutions, les lois sur les cours et les descriptions de leur juridiction, leur composition, etc. En plus des résumés, les constitutions peuvent faire l'objet de recherches à partir du thésaurus systématique de la Commission.

Le Centre offre également un accès à sa bibliothèque hautement spécialisée sur la justice constitutionnelle, qui s'est enrichie grâce à d'importantes donations de la part des cours participantes. Un autre pilier du Centre est le très actif « Forum de Venise », qui permet aux cours d'avoir un échange de vues confidentiel sur les affaires qui leur sont soumises.

### 2. COOPÉRATION REGIONALE

Lors de sa réunion préparatoire pour la XIII<sup>ème</sup> Conférence (Nicosie, 16-18 octobre 2003), le Cercle des présidents de la **Conférence des cours constitutionnelles européennes** a choisi le thème « Critères de restrictions aux droits de l'homme » comme thème de sa prochaine Conférence en 2005. La proposition a été faite par la Cour constitutionnelle de l'Arménie, suite à un séminaire sur le même thème co-organisé par la Commission de Venise à Erevan les 3-4 octobre 2003.

La présidence chypriote de la Conférence a demandé à la Commission de publier un Bulletin spécial sur ce thème comme document de travail pour la Conférence.

Lors de la réunion préparatoire, le Secrétariat de la Commission a également rendu compte de la coopération entre la Commission et la Cour constitutionnelle du Belarus en vue de la demande de cette Cour de devenir membre à part entière de la Conférence.

**L'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)** a communiqué de nouvelles jurisprudences de ses cours membres en vue de les inclure dans la base de données CODICES, et d'élargir ainsi le champ géographique des informations disponibles. Conformément à l'accord de coopération, l'ACCPUF continue de contribuer financièrement à l'intégration de sa jurisprudence dans la base de données.

En octobre 2003, la Commission et la **Conférence des organes de contrôle constitutionnel des nouvelles démocraties** ont signé un accord de coopération qui prévoit l'échange d'information entre les membres de la Conférence et les cours participant aux travaux du Conseil mixte pour la justice constitutionnelle.

Du point de vue de la coopération régionale, un événement particulièrement réussi a été l'organisation de la Conférence sur « Le soutien de l'indépendance des cours – coopération des cours de la région » (Zanzibar, 21-22 juillet 2003). Lors de cette Conférence, il a été question des menaces pesant sur l'indépendance des cours suprêmes et constitutionnelles de l'Afrique australe et des solutions possibles. L'appui par des cours équivalentes a été considéré comme un moyen puissant de soutenir ces cours dans une telle situation. En conséquence, les présidents des cours ont décidé au cours de la Conférence de créer la **Commission des juges de l'Afrique australe (SAJC)**, afin de permettre un soutien réciproque de ces cours en cas d'interférence dans leurs activités des pouvoirs exécutifs et législatifs. Autre question tout aussi importante, le fait que la SAJC vise à promouvoir l'échange de jurisprudence entre les cours de la région et au-delà. La connaissance de la jurisprudence similaire dans d'autres pays devrait permettre aux cours de prendre des décisions susceptibles de déplaire aux autres pouvoirs de l'Etat.

Afin de permettre cet échange d'information, la Commission de Venise a proposé d'intégrer des décisions abrégées concernées dans la base de données CODICES. A titre de suivi de la Conférence de Zanzibar, la Commission a réuni les agents de liaison des cours participantes qui s'étendent de l'Ouganda à l'Afrique du Sud, pour les former à la préparation des décisions en vue de leur intégration dans CODICES (Windhoek, 28-29 novembre).

Les activités de la Commission de Venise concernant l'Afrique du Sud ont été rendues possibles grâce aux contributions volontaires de la Norvège et de la Suisse.

### **3. SÉMINAIRES EN COOPÉRATION AVEC LES COURS CONSTITUTIONNELLES (COCOSEM)**

En 2003, la Commission a co-organisé un certain nombre de conférences et de séminaires en coopération avec les cours constitutionnelles dans sa série d'événements intitulée « Séminaires avec les cours constitutionnelles » (CoCoSem), qui visent à renforcer la position des cours constitutionnelles en tant que garantes des droits constitutionnels et de l'Etat de droit. Ces principes sont en effet le dénominateur commun des séminaires. Le respect du pouvoir judiciaire et l'obligation d'exécuter ses décisions sont des éléments clés de la primauté du droit. Il faut que ces deux conditions soient remplies pour qu'une cour constitutionnelle puisse jouer efficacement son rôle de garante des droits de l'homme et du respect des valeurs démocratiques.

Le Séminaire sur « Les effets des décisions des Cours constitutionnelles » (28-29 avril 2003, Tirana) avait pour but spécifique d'apporter un soutien à la **Cour constitutionnelle de l'Albanie** pour l'exécution de ses arrêts. Les problèmes que la Cour a rencontrés à cet égard, avaient poussé la Commission à demander à son président de rappeler aux autorités albanaises l'importance de mettre en œuvre les décisions de la Cour constitutionnelle et le rôle de la Cour constitutionnelle dans une société démocratique.

La question de l'exécution des décisions de la Cour constitutionnelle a également fait l'objet de débats intenses lors de la « Conférence à l'occasion du 5<sup>ème</sup> anniversaire de l'adoption de la Constitution de l'Albanie – inventaire et perspectives. » Les membres de la Commission qui avaient apporté leur assistance dans le processus d'élaboration de la Constitution albanaise ont participé aux travaux. La Conférence a évalué de manière très positive la Constitution mais elle a aussi trouvé matière à amélioration (pour ces deux événements, voir aussi Partie II « Albanie » ci-avant).

A la lumière de la demande de la Conférence des cours constitutionnelles européennes invitant la Commission de Venise à reprendre sa coopération avec la **Cour constitutionnelle du Belarus**, la Commission a co-organisé la Conférence sur « Le renforcement des principes d'un Etat démocratique régi par le droit en République du Belarus au moyen du contrôle constitutionnel ». Lors de la Conférence, la délégation a notamment discuté du problème de la séparation des pouvoirs au Belarus. La délégation a également appris que même si la Constitution et la loi sur la cour constitutionnelle ne prévoient de recours que des instances de l'Etat, la Cour constitutionnelle a en fait étendu sa juridiction de manière à pouvoir être saisie par des individus. La Cour a fondé cette décision et la jurisprudence qui a suivi en matière de droits de l'homme sur les articles de la Constitution, qui stipulent que des individus peuvent saisir toutes les instances de l'Etat, y compris les cours (voir aussi Partie II « Belarus » ci-avant).

A l'occasion du 5<sup>ème</sup> anniversaire de la **Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan**, la Commission a co-organisé une Conférence sur « Le rôle de la Cour constitutionnelle dans la protection des valeurs démocratiques » (Bakou, 14-15 juillet 2003) dans le but d'analyser la position des cours constitutionnelles dans la structure de l'Etat et leur rôle dans la protection des valeurs démocratiques. Outre les fonctions évidentes des cours constitutionnelles dans la protection des valeurs démocratiques, comme la décision quant à la recevabilité d'un référendum ou la suppression de partis politiques dans certains pays, les discussions ont porté essentiellement sur la position de la cour constitutionnelle dans le système des institutions démocratiques en tant que garante de la Constitution et, en particulier, son rôle dans la protection des droits de l'homme (voir aussi Partie II « Azerbaïdjan » ci-avant).

Les 4-5 septembre, la Commission a organisé avec la **Cour constitutionnelle de la Lituanie** une Conférence sur la justice constitutionnelle et la primauté du droit à Vilnius. Les discussions ont porté essentiellement sur l'interaction des trois sphères des cours : les tribunaux ordinaires, les cours constitutionnelles et les cours européennes. La complémentarité entre ces systèmes judiciaires est considérée comme une condition préalable au maintien de l'Etat de droit (voir aussi Partie II « Lituanie » ci-avant).

En coopération avec la **Cour constitutionnelle de l'Arménie**, la Commission a organisé une Conférence sur « Les critères de base des restrictions aux droits de l'homme » (Erevan, 3-4 octobre). Cette Conférence a permis d'identifier les moyens de garantir les droits de l'homme

et d'éviter des restrictions excessives à leur encontre. L'application de ces techniques à des droits spécifiques comme la liberté d'expression, la liberté de religion ou le droit de la propriété a été discutée (voir aussi Partie II « Arménie » ci-avant).

## V. DROIT ELECTORAL

### 1. DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Le 30 janvier 2003, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Résolution 1320 (2003), par laquelle<sup>1</sup>

« L'Assemblée ... invite la Commission de Venise :

i. à pérenniser les activités du Conseil des élections démocratiques et à le considérer comme l'un de ses propres organes, mais en lui conservant son mode actuel de composition mixte, tel qu'il résulte de la Résolution 1264;

ii. à développer les missions du Conseil des élections démocratiques, telles que définies dans la Résolution 1264, et, en particulier, à poursuivre ses actions en vue :

a. d'établir une base de données devant intégrer, entre autres, le droit électoral des Etats membres du Conseil de l'Europe;

b. d'élaborer des avis, en coordination avec l'Assemblée, portant sur toute question générale posée en matière électorale ainsi que des avis portant sur les améliorations éventuelles à apporter à la législation et aux pratiques appliquées dans tel ou tel Etat membre, ou candidat à l'adhésion ;

c. d'élaborer dans les meilleurs délais un questionnaire, traité informatiquement, reprenant de façon pratique les principes généraux du Code de bonne conduite en matière électorale, ce qui permettrait aux délégations d'observateurs d'avoir une meilleure appréciation d'ensemble de l'élection. »

Lors de sa neuvième session (février 2003), le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a adopté la Résolution 148 (2003) et la Recommandation 124 (2003) qui vont dans la même direction.

En tant qu'organe permanent, le Conseil des élections démocratiques s'est réuni avant chaque session plénière de la Commission de Venise (13 mars, 12 juin, 16 octobre et 11 décembre 2003).

### 2. CODE DE BONNE CONDUITE EN MATIERE ELECTORALE

La Recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux citée précédemment ainsi qu'une recommandation de l'Assemblée parlementaire<sup>2</sup>, recommandent que le Comité des Ministres transforme le *Code de bonne conduite en matière électorale* en Convention européenne.

<sup>1</sup> Voir [Doc. 9682](#), rapport de la Commission des questions politiques, rapporteur: M. Clerfayt.

<sup>2</sup> Recommandation 1595 (2003) de l'Assemblée parlementaire.

Dans sa réponse à ces recommandations, le Comité des Ministres « a pris note avec satisfaction de l'adoption en octobre 2002 par la Commission de Venise du Code de bonne conduite en matière électorale, adopté ensuite également par l'Assemblée parlementaire et par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ... ; reconnaît l'importance du Code et se réjouit de constater qu'il sert déjà de document de référence pour les activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine. » Selon le Comité des Ministres, « Une convention dans ce domaine soulignerait l'importance pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe d'adhérer aux principes fondamentaux régissant les élections démocratiques (c'est-à-dire le suffrage universel, égal, libre, secret et direct). Cependant, pour que la convention ait une valeur ajoutée, il faudrait que le niveau de ses exigences soit au moins aussi élevé que celui du Code. En outre, il pourrait se révéler « difficile pour l'instant ..... de rédiger un instrument juridique (et tout particulièrement un instrument contraignant) sur cette question ... ; dans un futur proche, des efforts soutenus devraient être déployés pour faire connaître plus largement l'existence et le contenu du Code de bonne conduite en matière électorale dans les Etats membres».<sup>3</sup>

Le Comité des Ministres pourrait adopter en 2004 une déclaration politique appelant les autorités des Etats membres à prendre en compte le Code de bonne conduite en matière électorale.

### **3. GUIDE POUR L'EVALUATION DES ELECTIONS**

Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté un guide pour l'évaluation des élections<sup>4</sup>, qui ne se limite pas seulement à la législation mais couvre aussi des questions de mise en œuvre. Ce document comprend trois questionnaires à utiliser au cours d'une observation d'élections : un questionnaire de visite avant l'ouverture des bureaux de vote, un questionnaire à remplir pour chaque bureau de vote et un questionnaire d'observation du dépouillement.

L'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe ont déjà utilisé le guide pour l'évaluation des élections au cours de l'observation d'élections.

---

<sup>3</sup> *CM/AS(2003)Rec1595 fin. et CM/Cong(2003)Rec124 fin.*

<sup>4</sup> *CDL-AD (2003) 10.*

#### **4. LES SYSTEMES ELECTORAUX**

Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté un rapport sur « Les systèmes électoraux : tableau de l'offre et critère de choix ».<sup>5</sup> Ce rapport est divisé en deux parties. La première traite de « l'offre des modes de scrutin » et résume les différentes possibilités régissant le scrutin, le dépouillement et la répartition des sièges. La deuxième partie est consacrée aux critères de sélection d'un système particulier et aux implications de ce choix. Elle souligne en particulier les trois principales fonctions d'un système électoral : représentation, sélection et investiture, qui ne sont totalement remplies par aucun mode de scrutin. Il résume les trois modèles historiques de la démocratie : le modèle élitaire, le modèle de la démocratie de masse et le modèle de l'individuation consumériste.

#### **5. AUTRES ACTIVITES TRANSNATIONALES**

##### *a. Documents d'information destinés aux électeurs*

Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté des « Eléments pour des documents d'information des électeurs »,<sup>6</sup> qui incluent les principaux aspects des élections libres et équitables et constituent la base des documents à remettre aux électeurs lors d'une élection. Ce fut le cas lors des élections parlementaires qui ont eu lieu en Géorgie en 2003.

##### *b. Vote électronique*

Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont été représentés à toutes les réunions du Groupe ad hoc multidisciplinaire de spécialistes sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique et de son Sous-groupe, le Groupe de spécialistes sur les normes juridiques et opérationnelles relatives au vote électronique. Le Groupe prépare un projet de recommandation à soumettre au Comité des Ministres sur le vote électronique.

En particulier, la Commission de Venise devrait adopter en 2004 un avis sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les exigences des documents du Conseil de l'Europe (article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et Code de bonne conduite en matière électorale). Cet avis est en cours de préparation suite aux discussions qui ont eu lieu dans le Groupe de spécialistes ad hoc.

#### **6. RECOMMANDATIONS SUR LE DROIT ELECTORAL ET L'ADMINISTRATION DES ELECTIONS**

En conformité avec la Résolution 1320 de l'Assemblée parlementaire citée précédemment (point 11.ii.b), le Conseil des élections démocratiques a commencé à élaborer des recommandations concernant des améliorations possibles à la législation et aux pratiques

---

<sup>5</sup> CDL-AD (2004) 3.

<sup>6</sup> CDL (2003) 43.



dans certains Etats membres. Les premières, adoptées en 2003, se réfèrent à la Géorgie<sup>7</sup> et à l'Arménie.<sup>8</sup> La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont préparé ensemble les recommandations sur le droit électoral et l'administration des élections en Arménie.

## **7. AUTRES ACTIVITES CONCERNANT CERTAINS PAYS SPECIFIQUES**

La Commission de Venise a adopté des avis sur le droit électoral en Azerbaïdjan<sup>9</sup>, Géorgie<sup>10</sup>, Tchétchénie (Fédération de Russie)<sup>11</sup> et Ukraine<sup>12</sup> (voir plus haut Partie II). La Commission de Venise et l'OSCE/BIDHH ont préparé ensemble les avis sur l'Azerbaïdjan.

La Commission de Venise a aussi coopéré à la révision du Code électoral albanais.

La Commission de Venise a assisté la Commission électorale centrale de la Géorgie dans la préparation des élections de novembre 2003 et janvier 2004, et la Cour constitutionnelle de l'Arménie dans le règlement des conflits liés aux élections présidentielles.

## **8. SÉMINAIRES ET ATELIERS DE FORMATION**

### *a. Séminaire UniDem*

Un séminaire UniDem sur la démocratie directe, intitulé « Le référendum en tant qu'instrument de participation des citoyens à la vie publique » a été organisé à Moscou en octobre 2003 (voir plus haut Partie III).

### *b. Ateliers de formation électorale*

Quatre ateliers de formation sur la conduite et la supervision des élections ont été organisés en Arménie, Albanie, Azerbaïdjan et Géorgie. Cette nouvelle activité de la Commission de Venise vise à veiller à ce que des normes européennes communes soient appliquées dans la pratique, à travers une meilleure connaissance de la manière dont elles sont appliquées dans d'autres pays d'Europe. Les groupes cibles de ces ateliers de formation sont des personnes impliquées dans la préparation, l'adoption et la mise en œuvre du droit électoral, avant tout des administrateurs et des observateurs d'élections, mais aussi des juges, des avocats et des représentants des médias par exemple.

---

<sup>7</sup> CDL-EL (2003) 5.

<sup>8</sup> CDL-AD (2003) 21.

<sup>9</sup> CDL-AD (2003) 3 et CDL-AD (2003) 15.

<sup>10</sup> CDL-AD (2004) 5.

<sup>11</sup> CDL (2003) 21 fin.

<sup>12</sup> CDL-AD (2004) 1 et 2.

## **9. RELATIONS AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS SUPRANATIONALES ET INTERNATIONALES**

### *a. Programme commun avec la Commission européenne*

La Commission européenne a accepté, dans le cadre de l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), un programme commun avec la Commission de Venise intitulé « La démocratie à travers des élections libres et équitables », qui sera mis en œuvre au cours des années 2004 et 2005.

### *b. Coopération avec l'OSCE*

L'OSCE/BIDHH et l'Assemblée parlementaire de l'OSCE sont observateurs au Conseil des élections démocratiques.

La Commission de Venise a continué de coopérer avec l'OSCE/BIDHH en matière électorale, en particulier en élaborant l'avis sur le Code électoral de l'Azerbaïdjan et des recommandations sur le droit électoral et l'administration des élections en Arménie, ainsi que sur la révision du Code électoral albanais.

En Outre, la Commission de Venise a été impliquée dans la préparation du document sur les « Engagements existants pour des élections démocratiques dans les Etats participants à l'OSCE », qui résume les normes internationales existantes dans ce domaine.

### *c. Association des fonctionnaires électoraux d'Europe centrale et orientale (ACEEEO)*

L'ACEEEO est observateur au Conseil des élections démocratiques.

A la demande de l'ACEEEO, la Commission de Venise prépare un avis, qui sera adopté en 2004, sur le projet de Convention par son Association sur « Les normes, droits et libertés en matière d'élections ». En outre, la Commission de Venise a pris part à la rencontre annuelle de l'ACEEEO, qui s'est concentrée sur les médias et les élections ainsi que sur le vote électronique ; et qui fut l'occasion de discuter de la question des normes en matière électorale.

## **VI. COOPERATION ENTRE LA COMMISSION ET LES ORGANES STATUTAIRES DU CONSEIL DE L'EUROPE, L'UNION EUROPÉENNE ET D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

### **1. COOPERATION AVEC LE COMITE DES MINISTRES**

Des représentants du Comité des Ministres ont participé à toutes les sessions plénières de la Commission au cours de 2003. Les Ambassadeurs suivants ont assisté aux sessions en 2003 :

M. Yuri Sterk, représentant permanent de la Bulgarie, M. Niels-Jorgen Nehring, Représentant permanent du Danemark, M. Alexei Tulbure, Représentant permanent de Moldova, M. Shpëtim Caushi, Représentant permanent de l'Albanie, M. Stephen Howarth, Représentant permanent du Royaume-Uni, M. Numan Hazar, Représentant permanent de la Turquie, M. Zoltan Taubner, Représentant permanent de la Hongrie, M. Christian Ter Stepanian, Représentant permanent de l'Arménie, M. Agshin Mehdiyev, Représentant permanent de l'Azerbaïdjan et M. Estanislao De Grandes Pascual, Représentant permanent de l'Espagne. Ils ont informé la Commission des travaux du Comité des Ministres et en particulier de son groupe de rapporteurs sur la coopération juridique.

Plusieurs sujets ont été discutés ou mentionnés, notamment le Code de bonne conduite en matière électorale, les relations entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, la réforme des méthodes de travail du Conseil de l'Europe, l'élargissement de la Commission à des Etats non européens, l'avis de la Commission sur les « minorités exocentrées », le conflit au Nagorno-Karabakh et la réforme juridique dans leurs pays respectifs.

Le Comité des Ministres s'est félicité de l'adoption du Code de bonne conduite en matière électorale.

### **2. COOPÉRATION AVEC L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE**

La coopération entre la Commission et l'Assemblée parlementaire est demeurée très étroite. Le président Schieder a assisté à toutes les sessions plénières de la Commission à l'exception de la session de décembre, une grève des chemins de fer l'ayant empêché de se rendre à Venise. M. Jurgens de la Commission des questions juridiques de l'Assemblée a été présent à toutes les sessions plénières.

Le président Schieder et M. Jurgens ont tenu la Commission régulièrement informée des activités de l'Assemblée présentant un intérêt pour la Commission. Ce fut notamment le cas pour l'adhésion de nouveaux Etats membres au Conseil de l'Europe, l'abolition de la peine de mort au niveau mondial, la Cour pénale internationale, l'immunité des membres du parlement, le traitement préférentiel par un Etat parent de ses minorités exocentrées et la position du Lord Chancellor dans le système juridique britannique. Ils ont évoqué la coopération future entre l'Assemblée et la Commission de Venise, en particulier dans le domaine du droit électoral et des questions juridiques pertinentes pour le fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme. La Commission a également été informée du suivi donné par l'Assemblée aux textes de la Commission de Venise. Les exemples les plus frappants ont été les avis sur le projet de

Constitution de la Tchétchénie, la réforme constitutionnelle au Liechtenstein et l'utilisation du Code de conduite en matière électorale par l'Assemblée.

Le 14 juin 2003, avant le début de la 55<sup>ème</sup> session plénière, le Bureau élargi de la Commission a rencontré le Bureau présidentiel de l'Assemblée pour discuter des moyens de continuer à renforcer la coopération. Les deux parties ont souligné à quel point elles apprécient l'excellente coopération et confirmé leur volonté de la maintenir et de continuer à la développer. Il a été noté que l'Assemblée demande de plus en plus souvent l'avis de la Commission de Venise sur des questions importantes. Ces demandes viennent désormais non seulement de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme et de la Commission de suivi, mais aussi du Bureau de l'Assemblée. Une attention particulière a été accordée à la coopération intense dans le domaine du droit électoral et de son extension possible à la question du référendum.

Le Conseil des élections démocratiques, établi en 2002 en tant qu'organe tripartite de la Commission de Venise, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, s'est réuni quatre fois en 2003 (voir Partie V ci-avant). Un membre de l'Assemblée parlementaire, M. Erik Jurgens, a été élu président en remplacement de M. Georges Clerfayt.

Plusieurs activités importantes de la Commission en 2003 ont été entreprises à la demande de l'Assemblée parlementaire. Cela concerne en particulier :

- L'avis sur le projet de Constitution de la République tchétchène ;
- L'avis sur la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie ;
- L'avis sur la nécessité d'une éventuelle révision des Conventions de Genève ;
- L'avis sur les implications d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne juridiquement contraignante sur la protection des droits de l'homme en Europe ;
- L'avis sur les projets d'amendement à la Constitution de l'Ukraine.

### **3. COOPÉRATION AVEC LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE**

Le Congrès a été représenté aux sessions plénières de la Commission par le président de sa Commission institutionnelle, M. Hans-Ulrich Stöckling à la 54<sup>ème</sup> session, par son ancien président, M. Llibert Cuatrecasas, aux 55<sup>ème</sup> et 56<sup>ème</sup> sessions, et par le président de la Chambre des Régions, M. Giovanni Di Stasi, à la 57<sup>ème</sup> session. Ils ont informé la Commission sur les activités du Congrès présentant un intérêt pour la Commission, en particulier le suivi, par le Congrès, de l'autonomie locale et régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et la demande qu'il soit fait référence aux pouvoirs locaux et régionaux dans le futur traité constitutionnel de l'Union européenne. M. Alain Delcamp, président honoraire du groupe d'experts indépendant du Congrès, a présenté à la Commission lors de sa 57<sup>ème</sup> session plénière le rapport du Congrès sur l'état de la démocratie locale en Europe.

Le Congrès a continué de participer activement au Conseil des élections démocratiques, établi en 2002 en tant qu'organe tripartite de la Commission de Venise, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (voir Partie V ci-avant).

#### **4. DEMANDES DU SECRETAIRE GENERAL DU CONSEIL DE L'EUROPE**

A la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, la Commission a adopté les avis sur le Code électoral et les projets d'amendement à la loi sur les partis politiques de la République moldave.

#### **5. COOPERATION AVEC L'UNION EUROPÉENNE**

##### *a. Adhésion possible de la Communauté européenne à l'accord élargi*

Le statut révisé de la Commission adopté en 2002 donne explicitement la possibilité à la Communauté européenne d'adhérer à l'accord élargi. Des contacts ont été établis à cet effet entre, d'une part, le président La Pergola et le président Prodi, et d'autre part le Secrétariat et les services compétents de la Commission européenne.

##### *b. Programme commun*

Un nouveau programme commun entre la Commission européenne et la Commission européenne pour la démocratie par le droit a été conclu en 2003. Il sera mis en œuvre de 2004 à 2005 et porte sur la question de « La démocratie à travers des élections libres et équitables ». Ce programme fait partie de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (voir Partie V ci-avant).

##### *c. Avis sur les implications d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne juridiquement contraignante sur la protection des droits de l'homme en Europe*

A la demande de l'Assemblée parlementaire, la Commission a adopté les 12-13 décembre 2003 un avis sur « Les implications d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne juridiquement contraignante sur la protection des droits de l'homme en Europe ». La Commission a fait remarquer que la CEJ, bien qu'elle ne soit pas liée par la CEDH, s'en est inspirée ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et qu'elle a accompli un travail remarquable pour développer une approche des droits de l'homme cohérente avec le système de Strasbourg. Afin d'éviter d'éventuelles divergences de jurisprudence entre les cours de Strasbourg et de Luxembourg une fois que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne deviendra contraignante, la Commission a estimé que la ratification de la CEDH par les Communautés européennes serait une solution appropriée, et que la CEJ devrait être habilitée à s'inspirer des décisions préliminaires dans les affaires de droits de l'homme jugées par la Cour de Strasbourg (voir Partie III ci-avant).

##### *d. Coopération concernant la Moldova*

Aussi bien la Commission de Venise que le Conseil de l'Union européenne ont le statut d'observateur au sein de la Commission constitutionnelle mixte moldave mise en place en vue d'élaborer une nouvelle Constitution en Moldova afin de trouver un règlement au conflit de la Transnistrie. Les deux instances ont maintenu des contacts étroits à cet égard tout au long de l'année, coordonnant également leurs positions avec l'OSCE, et la Commission a fourni une assistance juridique à l'Unité politique du Conseil de l'UE.

*e. Justice constitutionnelle*

La Cour de Justice des Communautés européennes a nommé un officier de liaison qui contribue au *Bulletin sur la jurisprudence constitutionnelle* et à la base de données CODICES de la Commission. En février 2003, la Commission a publié un Bulletin spécial sur les relations entre les cours constitutionnelles d'une part et les tribunaux ordinaires et les cours européennes d'autre part. Plusieurs décisions présentées dans ce Bulletin portent sur la question des requêtes préliminaires adressées à la Cour de Justice par les cours constitutionnelles.

*f. Sessions plénières*

M. Armando Toledano Laredo a représenté la Commission européenne aux sessions plénières de la Commission.

## **6. COOPÉRATION AVEC L'OSCE**

Depuis ses débuts, la Commission travaille en étroite coopération avec l'OSCE. Des représentants du Bureau des Institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE ont participé à toutes les sessions plénières de la Commission. La coopération avec le BIDDH est particulièrement intense dans le domaine électoral où le BIDDH participe au Conseil des élections démocratiques et un grand nombre d'activités sont menées conjointement par la Commission de Venise et le BIDDH (voir Partie V ci-avant).

Pour ce qui est des travaux sur la nouvelle Constitution moldave et le règlement du conflit de la Transnistrie, la Commission de Venise a travaillé en étroite coopération avec la mission de l'OSCE en Moldova. Des représentants de la Commission de Venise ont aussi participé à deux séminaires sur le fédéralisme organisés par l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (voir Partie II ci-avant).

**A N N E X E I**

**LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION EUROPEENNE**  
**POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

M. Antonio LA PERGOLA (Italie), Président, Juge à la Cour de Justice des Communautés européennes  
(Suppléant: M. Sergio BARTOLE, Professeur à l'Université de Trieste)

\* \* \*

M. Luan OMARI (Albanie), Vice-Président, Vice-Président, Académie des Sciences de l'Albanie

M. Pieter VAN DIJK (Pays-Bas), Vice-Président, Conseiller d'Etat, ancien Juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme  
(Suppléant : Mr Erik LUKACS, ancien Conseiller Juridique, Ministère de la Justice)

M. Jeffrey JOWELL (Royaume-Uni), Vice-Président, Professeur de droit public, University College London  
(Suppléant : M. Anthony BRADLEY, Professeur)

\* \* \*

M. Giorgio MALINVERNI (Suisse), Professeur à l'Université de Genève  
(Suppléant : M. Heinrich KOLLER, Professeur Université de Bâle)

M. Franz MATSCHER (Autriche), Professeur à l'Université de Salzburg, ancien juge à la cour européenne des droits de l'homme  
(Suppléant: M. Christoph GRABENWARTER, Professeur de droit public, Université de Graz)

M. Ergun ÖZBUDUN (Turquie), Professeur à l'Université de Bilkent, Vice-Président de la Fondation turque pour la Démocratie  
(Suppléant : M. Erdal ONAR, Professeur, Université d'Ankara)

M. Jean-Claude SCHOLSEM (Belgium), Professeur, Faculté de droit, Université de Liège

M. Helmut STEINBERGER (Allemagne), Directeur de l'Institut Max-Planck, Professeur à l'Université de Heidelberg  
(Suppléant : M. Georg NOLTE, Professeur de droit public, Université de Goettingen)

M. Jan HELGESEN (Norvège), Professeur à l'Université d'Oslo

M. Gerard BATLINER (Liechtenstein), Membre du Conseil Scientifique du Liechtenstein Institut<sup>1</sup>  
(Suppléant : M. Wilfried HOOP, Avocat, Aspen)

---

<sup>1</sup> Le mandat a expiré le 25 août 2003, un nouveau membres n'a pas encore été nommé..

M. Ján KLUCKA (Slovaquie), Juge à la Cour constitutionnelle  
(Suppléant: M. Peter KRESAK, Professeur, Membre du Conseil national de la République slovaque)

M. Peter JAMBREK (Slovenie), Professeur, Doyen, Ecole du gouvernement et des affaires européennes, ancien Ministre de l'Intérieur, ancien Président de la Cour constitutionnelle, ancien juge à la Cour Européenne des Droits de l'Homme  
(Suppléant: M. Anton PERENIC, Professeur de droit, ancien Juge à la Cour constitutionnelle)

M. Kestutis LAPINSKAS (Lituanie), Juge à la Cour constitutionnelle  
(Suppléant : Mme Zivile LIEKYTE, Directeur, Département de la législation et du droit public, Ministère de la Justice)

M. Cyril SVOBODA (République tchèque), Vice-Premier Ministre, Ministre des Affaires étrangères  
(Suppléant : Mme Eliska WAGNEROVA, Vice Président de la Cour constitutionnelle)

M. Aivars ENDZINS (Lettonie), Président de la Cour constitutionnelle

Mme Hanna SUCHOCKA (Pologne), Ambassadeur de Pologne au Saint-Siège

M. Alexandre DJEROV (Bulgarie), Avocat, Membre de l'Assemblée nationale  
(Suppléant: M. Vassil GOTZEV, Juge à la Cour constitutionnelle)

Mme Carmen IGLESIAS CANO (Espagne), Directrice du Centro de Estudios Constitucionales  
(Suppléant: M. Angel J. SANCHEZ NAVARRO, Sous Directeur, Centro de Estudios Politicos y Constitucionales)

M. Rune LAVIN (Suède), Juge à la cour suprême administrative  
(Suppléant : M. Hans Heinrich VOGEL, Professeur de droit public, Université de Lund)

M. Stanko NICK (Croatie), Ambassadeur de la Croatie en Hongrie  
(Suppléant: M.s Marija SALECIC, Conseillère, Cour constitutionnelle)

M. Tito BELICANEC, ("L'ex-République yougoslave de Macédoine"), Professeur, Faculté de droit, Université de Skopje  
(Suppléant: M. Igor SPIROVSKI, Secrétaire Général, Cour constitutionnelle)

M. Kaarlo TUORI (Finlande), Vice-Président, Professeur de droit administratif, Université Helsinki  
(Suppléant : M. Matti NIEMIVUO, Directeur au Département de législation, Ministère de la Justice)

M. Hjörtur TORFASON (Islande), ancien Juge, Cour suprême de l'Islande

M. László SÓLYOM (Hongrie), ancien Président, Cour constitutionnelle  
(Suppléant : M. Peter PACZOLAY, Chef adjoint, Cabinet du Président de la République de Hongrie)



M. François LUCHAIRE (Andorre), Vice-Président, Président honoraire de l'Université de Paris I, ancien membre du Conseil constitutionnel français, ancien Président du Tribunal constitutionnel d'Andorre

M. Peeter ROOSMA (Estonie), Conseiller, Cour suprême

Mme Siuzanna STANIK (Ukraine), Ambassadeur de l'Ukraine en Suisse

M. Gagouk HARUTUNIAN (Arménie), Président de la Cour constitutionnelle  
(Suppléant : M. Armen HARUTUNIAN, Conseiller à la Cour constitutionnelle, Recteur, Académie d'Administration de l'Etat)

M. Henrik ZAHLE (Danemark), Professeur, Institut des sciences juridiques, Université de Copenhague  
(Suppléant: M. John LUNDUM, Juge à la «High Court»)

Mme Maria POSTOICO (Moldova), Président de la Commission des Questions juridiques pour les nominations et immunités, Parlement de Moldova  
(Suppléant : M. Vasile RUSU, Vice-Président de la Commission des Questions juridiques pour les nominations et immunités, Parlement de Moldova)

M. Marat V. BAGLAY (Russie), Président, Cour constitutionnelle  
(Suppléant : M. Vladimir TOUMANOV, ancien Président de la Cour constitutionnelle)

M. Cazim SADIKOVIC (Bosnie-Herzégovine), Doyen de la Faculté de droit à l'Université de Sarajevo<sup>2</sup>

M. Dimitri CONSTAS (Grèce), Professeur et Directeur de l'Institut de relations internationales, Université de Panteio, Athènes, ancien Ministre de la presse et des médias, ancien Ambassadeur de Grèce auprès du Conseil de l'Europe  
(Suppléant: Mme Fani DASKALOPOULOU-LIVADA, Conseiller juridique adjointe, Ministère des Affaires Etrangères)

M. Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE (France), Conseiller d'Etat, Membre du Conseil constitutionnel  
(Suppléant : M. Alain LANCELOT, ancien membre du Conseil constitutionnel)

Mme Lydie ERR (Luxembourg), Député

Mme Finola FLANAGAN (Irlande), Directeur Général, Conseiller juridique principal, Chef du Bureau du Procureur Général  
(Suppléant : M. James HAMILTON, Directeur du Ministère public)

M. Panayotis KALLIS (Chypre), Juge à la cour suprême  
(Suppléant : M. Petros CLERIDES, Procureur Général adjoint)

Mme Rodica Mihaela STANOIU (Roumanie), Ministre de la Justice

---

<sup>2</sup> Ancien membre Associé, devenu membre à l'adhésion au Conseil de l'Europe le 24 avril 2002.

(Suppléant: M. Alexandru FARCAS, Ministre de l'intégration européenne)  
(Suppléant: M. Bogdan AURESCU, Directeur Général, Ministère des Affaires étrangères)

M. Ugo MIFSUD BONNICI (Malte), Président Eméritus

M. José CARDOSO da COSTA (Portugal), Ancien Président de la Cour constitutionnelle  
(Substitute : Mme Assuncao ESTEVES, Ancien membre de la Cour constitutionnelle)

M. Vojin DIMITRIJEVIC (République fédérale de Yougoslavie), Directeur, Centre des droits de l'homme de Belgrade<sup>3</sup>  
(Suppléant : M. Vladimir DJERIC, Conseiller du Ministre des Affaires Etrangères)

M. Piero GUALTIERI<sup>4</sup> (Saint-Marin), Professeur  
(Substitute : Mme Barbara REFFI, Avocat de l'Etat)

M. John KHETSURIANI<sup>5</sup> (Géorgie), President, Constitutional Court  
(Substitute : M. Levan BODZASHVILI, Head of International Relations, Constitutional Court)

M. Lâtif HÜSEYNOV<sup>6</sup> (Azerbaïjan), Professor of Public International Law

Mme Cholpon BAEKOVA<sup>7</sup> (Kyrgyzstan), Président de la Cour constitutionnelle

#### MEMBRES ASSOCIES

M. Anton MATOUCEWITCH (Belarus), Vice-Recteur, Université commercial de gestion du Bélarus

#### OBSERVATEURS

M. Hector MASNATTA (Argentine), Ambassadeur, Vice-Président du Centre d'Etudes constitutionnelles et sociales

M. Yves de MONTIGNY (Canada), M. Yves de MONTIGNY, Avocat général principal, Gestionnaire Groupe du droit public, Ministère de la Justice (Suppléant: M. Gérald BEAUDOIN, Professeur à l'Université d'Ottawa, Sénateur)

M. Vincenzo BUONOMO (Saint-Siège), Professeur de Droit international à l'Université Pontificale du Latran

M. Amnon RUBINSTEIN (Israel), Doyen, Centre interdisciplinaire, Herzliyya

---

<sup>3</sup> Ancien membre Associé, devenu membre à l'adhésion au Conseil de l'Europe le 3 avril 2003.

<sup>4</sup> A remplacé M. Giovanni Gualandi.

<sup>5</sup> A remplacé M. Avtandil Demetrashvili..

<sup>6</sup> A remplacé M. Khanlar Hajiev.

<sup>7</sup> Nommée à l'adhésion du Kyrgyzstan à l'Accord élargi le 1 janvier 2004.

M. Naoyuki IWAI (Japon), Consul, Consulat Général du Japon, Strasbourg

M. Oljas SOULEIMENOV (Kazakhstan), Ambassadeur du Kazakhstan à Rome

M. OH, Haeng-kyeom (République de Corée), Ambassadeur de la République de Corée au Luxembourg, à la Belgique et à l'Union européenne

M. Porfirio MUÑOZ LEDO (Mexique), Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire, Observateur Permanent auprès du Conseil de l'Europe

M. Jed RUBENFELD (Etats-Unis d'Amérique), Professeur, Yale Law School

M. Miguel SEMINO (Uruguay), Ambassadeur de l'Uruguay à Paris

### **SECRETARIAT**

M. Gianni BUQUICCHIO

M. Thomas MARKERT

M.s Simona GRANATA-MENGHINI

M. Pierre GARRONE

M. Rudolf DÜRR

M. Sergueï KOUZNETSOV

Mme Caroline MARTIN

M.s Helen MOORE

Mme Dubravka BOJIC-BULTRINI

Mme Helen MONKS

Mme Tatiana MYCHELOVA

M. Gaël MARTIN-MICALLEF

Mme Sandra MATRUNDOLA

Mme Brigitte AUBRY

Mme Marian JORDAN

M.s Emmy KEFALLONITOU

M.s Brigitte RALL

Mme Ana GOREY

M.s Marie-Louise WIGISHOFF

Mme Caroline GODARD

**A N N E X E II****FONCTIONS ET  
COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS**

- Président : M. La Pergola
- Vice-Présidents : M. van Dijk, M. Omari, M. Jowell
- Bureau : M. Baglay, M. Dutheillet de Lamothe, M. Zahle, M. Steinberger ,
- Présidents des Sous-Commissions : M. Constas, Mme Flanagan, M. Helgesen, M. Jambrek, M. Luchaire, M. Malinverni, M. Matscher, M. Mifsud Bonnici, M. Özbudun, M. Scholsem, M. Solyom, Mme Suchocka, M. Tuori
- Justice constitutionnelle : : Président: M. Sólyom - members: M. Bartole, M. Cardoso da Costa, M. Djerov, M. Dutheillet de Lamothe, M. Endzins, M. Gotzev, M. Hamilton, M. Harutunian, M. La Pergola, M. Lapinskas, M. Lavin, M. Malinverni, M. Roosma, M. Scholsem, M. Spirovski, Mme Stanik, M. Steinberger, Mme Suchocka, M. Torfason, M. Vogel, M. Zahle - observers: Canada, Israel
- Etat fédéral et régional : Président: M. Malinverni - members: M. Aurescu, M. Bartole, M. Belicanec, Mme Iglesias, M. Jowell, M. La Pergola, M. Matscher, M. Sadikovic M. Scholsem, M. Steinberger, M. Tuori – observers: Canada, USA
- Droit international: Président: M. Constas - members: M. Aurescu, M. Cardoso da Costa, M. Djerov, M. Farcas, M. Gotzev, M. Helgesen, M.m Huseynov, M. Klucka, M. La Pergola, M. Luchaire, M. Lukacs, M. Malinverni, M. Matscher, M. Nick, M. Steinberger, M. Torfason
- Protection des Minorités : Président: M. Matscher - members: M. Aurescu, M. Bartole, M. Belicanec, M. Constas, M. Farcas, M. Hamilton, M. Helgesen, M. Huseynov, M. Klucka, M. Malinverni, M. Nick, M. Özbudun, M. Scholsem, M. Sólyom, M. Torfason, M. Tuori, M. van Dijk – observers: Canada
- Réforme constitutionnelle : Président: \* members: M. Bartole, M. Djerov, M. Cardoso da Costa, M. Dutheillet de Lamothe, M. Endzins, M. Farcas, M. Gotzev, Mme Iglesias, M. La Pergola, M. Lapinskas, M. Luchaire, M. Lukacs, M. Malinverni, M. Nolte, M. Omari, M. Özbudun, M. Roosma, M. Scholsem, M. Spirovski, M. Steinberger, Mme Suchocka, M. Torfason, M. Tuori – observers: Israel
- Institutions démocratiques : Président: M. Scholsem - members: M. Belicanec, M. Cardoso da Costa, M. Dutheillet de Lamothe, M. Endzins, Mme Err, M. Farcas, M. Hamilton, M. Harutunian, Mme Iglesias, M. Jambrek, M. Jowell, M. Klucka, M. Lapinskas, M. Lavin, M. Luchaire, M. Malinverni, M. Omari, M. Özbudun, M. Roosma, M. Svoboda, M. Torfason, M. Tuori, M. Vogel

- Comité de Direction d'UniDem : Président: M. Luchaire - members: M. Cardoso da Costa, M. Conostas, M. Djerov, M. Helgesen, M. Jambrek, M. Jowell, M. La Pergola, M. Lavin, M. Özbudun, Mme Suchocka, M. Svoboda, M. van Dijk, M. Vogel – observers: Holy See, ODIHR  
  
Membres cooptés : Prof. Evans (Johns Hopkins University, Bologna), Prof. von der Gablentz (College of Europe, Bruges), Prof. Masterson (European University Institute, Florence), M. Koller (Federal Office of Justice, Berne)
- Afrique australe : Président: Mme Flanagan - members: M. Cardoso da Costa, M. Hamilton, M. Helgesen, M. Jambrek, M. Jowell, M. Lavin, M. La Pergola, M. Torfason, M. Tuori, M. Vogel - observers: Canada, USA
- Basin Méditerranéen : Président: M. Mifsud Bonnici - members: M. Conostas, M. Djerov, M. Dutheillet de Lamothe, M. Gotsev, Mme Iglesias, M. La Pergola, M. Nick, M. Omari, M. Özbudun – observers: Israel
- Questions administratives et budgétaires : Président: M. Tuori - members: M. Malinverni, M. Matscher, M. van Dijk
- Europe du Sud-est : Président: M. Jambrek – members: M. Belicanec, M. Conostas, M. Djerov, M. Farcas, M. Gotsev, M. Luchaire, M. Lukacs, M. Nick, M. Omari, M. Sadikovic, M. Spirovski, M. Torafason
- Pouvoirs d'exception : Président: M. Özbudun
- Amérique latine : Président: M. Helgesen
- Comité d'éthique : Président: Mme Suchocka – members: M. Helgesen, M. Jowell, M. Scholsem, M. van Dijk

**ANNEXE III****REUNIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE  
POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT EN 2003<sup>1</sup>****Sessions plénières**

54 <sup>e</sup> Session	14-15 mars
55 <sup>e</sup> Session	13-14 juin
56 <sup>e</sup> Session	17-18 octobre
57 <sup>e</sup> Session	12-13 décembre

**Bureau**

Réunion élargie aux Présidents des Sous-commissions  
- 13 mars

Réunion élargie aux Présidents des Sous-commissions  
- 12 juin

Réunion du Bureau élargi avec le Bureau présidentiel de l'Assemblée parlementaire  
13 juin

Réunion élargie aux Présidents des Sous-commissions  
- 16 octobre

Réunion spécial de la Présidence sur « perspectives de développement futur de la Commission de Venise »  
8 novembre (Londres)

Réunion élargie aux Présidents des Sous-commissions  
- 12 décembre

**SOUS-COMMISSIONS****Justice constitutionnelle**

Réunion du Groupe de travail sur le thésaurus systématique  
8 mai (Oslo)

3<sup>e</sup> Congrès ACCPUF  
18-19 juin (Ottawa)

Réunion préparatoire de la XIII Conférence des cours constitutionnelles européenne  
16-17 octobre (Nicosia)

Conseil mixte sur la justice constitutionnelle  
3<sup>e</sup> réunion 9 mai (Oslo)

---

<sup>1</sup> Sauf indication contraire toutes les réunions se sont tenues à Venise.

**Institutions démocratiques**

13 mars  
16 octobre  
11 décembre

**Droit international**

12 juin  
16 octobre

**Comité de Direction d'Unidem**

12 juin  
11 décembre

**Conseil des élections démocratiques**

13 mars  
12 juin  
16 octobre  
11 décembre

**Droit électoral**

Atelier de formation sur le droit électoral  
5-8 mai (Erevan)

Atelier de formation sur le droit électoral  
2-4 septembre (Tirana)

Atelier de formation sur le droit électoral  
8-10 septembre (Baku)

Atelier de formation sur le droit électoral  
22-24 septembre (Tbilissi)

Assistance à la Commission électorale centrale de la Géorgie dans le cadre des élections législatives  
26 octobre-8 novembre (Tbilissi)

Assistance à la Commission de réforme de la ville de Mostar pour le développement des systèmes électoraux  
11-19 novembre (Mostar)

Assistance à la Commission électorale centrale de la Géorgie dans le cadre des élections législatives  
15 décembre 2003-10 janvier 2004 (Tbilissi)

Séminaire sur les élections en Géorgie  
18-19 décembre (Strasbourg)

## RÉUNIONS DES GROUPES DE TRAVAIL ET RAPPORTEURS

### **Arménie**

Réunion sur la coopération entre l'Arménie et le Conseil de l'Europe  
17 janvier (Strasbourg)

Assistance à la cour constitutionnelle de l'Arménie sur les recours déposés relatives aux élections présidentielles  
26-29 mars (Erevan)

Réunion sur la réforme juridique en Arménie  
23-24 septembre (Strasbourg)

### **Azerbaïdjan**

Réunions sur le projet de code électoral  
13-14 février (Strasbourg)  
26-27 février (Baku)  
14 avril (Strasbourg)

### **Bosnie-Herzégovine**

Réunion de suivi sur la fusion de la chambre des droits de l'homme et la cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine  
10-11 avril (Sarajevo)

### **Bulgarie**

Séminaire sur la réforme judiciaire  
18-20 mai (Sofia)

Conférence sur la réforme judiciaire  
9 septembre (Sofia)

### **Moldova**

Réunion sur les lois des partis politiques et les rassemblements publiques  
7-8 juillet (Chisinau)

Réunion avec la Commission constitutionnelle jointe sur la révision de la Constitution de Moldova  
21-24 juillet (Chisinau)

### **Irlande du Nord**

Assistance à la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord pour la rédaction d'un projet de charte des droits pour l'Irlande du Nord  
22-24 octobre (Belfast)

### **Fédération de Russie**

Réunion sur la constitution tchétchène  
3 mars (Paris)



**Serbie-Monténégro**

Réunion sur la rédaction d'une charte des droits de l'homme pour la Serbie-Monténégro  
14-15 février (Belgrade)

Atelier sur « l'organisation territoriale en Serbie »  
24-25 novembre (Belgrade)

**Ukraine**

Réunion sur les proposition d'amendements à la Constitution d'Ukraine  
25-26 février (Kyiv)

**Eventuelle révision des Conventions de Genève**

Réunion informelle sur l'éventuelle révision des Conventions de Genève  
17 septembre (Strasbourg)  
7 novembre (Londres)

**Les implications d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne juridiquement contraignante sur la protection des droits de l'homme en Europe**

Réunion du groupe de travail  
19 septembre (Strasbourg)  
8 novembre (Londres)

**SÉMINAIRES SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE**

Séminaire sur « Les effets des arrêts des Cours constitutionnelles » en coopération avec la Cour constitutionnelle de l'Albanie  
28-29 avril (Tirana)

Séminaire sur le renforcement des principes d'un État démocratique régi par la loi en république du Bélarus par le biais d'un contrôle constitutionnel »  
26-27 juin (Minsk)

Conférence sur « le rôle de la Cour constitutionnelle dans la protection des valeurs démocratiques » à l'occasion du 5<sup>e</sup> anniversaire de la cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan  
14-15 juillet (Baku)

Conférence sur « Le soutien de l'indépendance du judiciaire – coopération des systèmes judiciaires de la région »  
21-22 juillet (Zanzibar, Tanzanie)

Séminaire sur « La justice constitutionnelle et l'État de droit » A l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire de la Cour constitutionnelle lituanienne  
4-5 septembre (Vilnius)

Séminaire sur « des critères de base des restrictions aux droits de l'homme dans la pratique de la justice constitutionnelle » en coopération avec la cour constitutionnelle de l'Arménie  
3-4 octobre (Erevan)

Conférence à l'occasion du 5<sup>e</sup> anniversaire de la cour constitutionnelle de l'Albanie  
26-27 novembre (Tirana)

2<sup>e</sup> séminaire pour les agents de liaison des cours de la région d'Afrique australe  
28-29 novembre (Windhoek, Namibia)

### **SEMINAIRES UNIDEM, ET AUTRES SEMINAIRES ET CONFERENCES**

Séminaire UniDem sur « Le constitutionnalisme européen et américain »  
23-24 mai (Göttingen)

Séminaire UniDem sur « la consolidation de l'Etat et de l'identité nationale »  
4-5 juillet (Chisinau)

Séminaire UniDem sur « La démocratie directe : le référendum comme instrument de participation des citoyens à la vie publique »  
3-4 octobre (Moscou)

### **CAMPUS UNIDEM TRIESTE**

La législation communautaire : efficacité et impact sur le système juridique national  
27-31 janvier (Trieste)

La protection des droits de l'homme en Europe: le Conseil de l'Europe, l'UE, l'OSCE et le système des NU  
24-28 février (Trieste)

Le principe de non-discrimination et la protection par l'administration publique des droits des minorités nationales  
31 mars-4 avril (Trieste)

L'administration publique dans le contexte du processus de décentralisation  
26-30 mai (Trieste)

Session de travail sur le campus UniDem  
21 juillet (Brdo, Slovénie)

Protection environnementale et droits de l'homme  
22-26 septembre (Trieste)

La réforme de la fonction publique en Europe  
24-28 novembre (Trieste)

### **AUTRES SÉMINAIRES ET CONFÉRENCES**

Participation à un séminaire sur le fédéralisme au Mexique et les relations entre le Mexique, l'Amérique latine et l'Union européenne, organisé par la mission du Mexique à l'Union européenne et le Collège de Bruges  
17 janvier (Bruges)

Participation à une réunion sur les normes électorales

30-31 janvier (Vienne)

19-20 mai (Vienne)

Participation à une Conférence sur le code électoral de l'Azerbaïdjan

28 février (Bakou)

Participation à la session de clôture de la Commission bipartisne sur la réforme électorale

24-26 mars (Tirana)

Participation au Groupe de spécialistes sur les normes juridiques et opérationnelles de vote électronique (EE-S-LOS) – Projet Intégré

10-11 avril (Strasbourg)

2 juillet (Strasbourg)

18-19 septembre (Strasbourg)

3-5 décembre (Strasbourg)

Participation à un séminaire de l'OSCE sur le fédéralisme

12-13 mai (Chisinau)

29-30 septembre (Chisinau)

Participation à un Colloque sur « Bosnie-Herzégovine en route vers l'intégration européenne »

19 mai (Sarajevo)

Participation à un séminaire sur « le contexte constitutionnel de la réconciliation avec un passé totalitaire » organisé par la cour constitutionnelle de la République tchèque en coopération avec le Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ)

27-28 mai (Brno)

Participation à une Conférence sur le fédéralisme

11-12 juillet (Kazan, Fédération de Russie)

Séminaire sur l'Ombudsman

1-2 septembre (Erevan)

Participation à une réunion de la Sous-Commission sur le renforcement des institutions démocratiques, organisée par la Commission des affaires politiques de l'Assemblée parlementaire

11 septembre (Paris)

Participation à une journée de préparation pour l'Université d'été

5 septembre (Verdun)

Participation à un séminaire sur « Les conflits gelés en Europe - l'approche de la sécurité démocratique : le cas de la Transnistrie », organisé par la présidence moldave du Comité des Ministres

11-12 septembre (Chisinau)

Participation à une session de travail sur le lancement un programme académique, trans-frontier et trans-national, consacrée à l'étude des conditions pour la paix, la stabilité et le développement dans la région de l'Europe du Sud-Est

15 septembre (Ljubljana)

Participation à une réunion sur des dispositions juridiques favorisant la participation électorale des personnes handicapées

21-23 septembre (Genève)

Participation à un séminaire de l'OSCE sur « le pouvoir judiciaire et la nouvelle Constitution serbe »

25-26 septembre (Belgrade)

Participation à la 12<sup>e</sup> Conférence annuelle de l'ACEEEO

23-26 octobre (Londres)

Participation à une réunion sur « le statut des parlementaires, les immunités et les incompatibilités : vers une harmonisation des normes existantes » organisé par la Commission du règlement et des immunités de l'Assemblée parlementaire

27 octobre (Bucarest)

Atelier sur les dispositions en matière d'autonomie et les conflits territoriaux internes

14-15 novembre (Oslo)

Participation à un symposium relatif à la participation des jeunes au sein des institutions démocratiques

27-28 novembre (Strasbourg)

Séminaire sur le lancement de la Commission des juges d'Afrique australe

6 décembre (Johannesbourg)

**A N N E X E I V**

**LISTE DES PUBLICATIONS  
DE LA COMMISSION EUROPÉENNE  
POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**

**Collection<sup>1</sup> Science et technique de la démocratie**

- N° 1 Rencontre avec les présidents des cours constitutionnelles et instances équivalentes<sup>2</sup> (1993)
- N° 2 Modèles de juridiction constitutionnelle\*<sup>3</sup>  
par Helmut Steinberger (1993)
- N° 3 Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique (1993)
- N° 4 La transition vers un nouveau type d'économie et ses reflets constitutionnels (1993)
- N° 5 Les rapports entre le droit international et le droit interne (1993)
- N° 6 Les rapports entre le droit international et le droit interne\*  
par Constantin Economides (1993)
- N° 7 Etat de droit et transition vers une économie de marché (1994)
- N° 8 Les aspects constitutionnels de la transition vers une économie de marché (1994)
- N° 9 La Protection des minorités (1994)
- N° 10 Le rôle de la cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit (1994)
- N° 11 Le concept contemporain de confédération (1995)
- N° 12 Les pouvoirs d'exception du gouvernement\*  
par Ergun Özbudun et Mehmet Turhan (1995)
- N° 13 L'application des dispositions constitutionnelles relatives aux media dans une démocratie pluraliste (1995)
- N° 14 Justice constitutionnelle et démocratie référendaire (1996)

---

<sup>1</sup> *Disponible également en anglais.*

<sup>2</sup> *Interventions en langue originale.*

<sup>3</sup> *Les publications marquées avec \*sont également disponibles en russe..*

- N° 15 La protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle<sup>4</sup> (1996)
- N° 16 Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités (1997)
- N° 17 Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence (1997)
- N° 18 Le patrimoine constitutionnel européen (1997)
- N° 19 L'Etat fédéral et régional\* (1997)
- N° 20 La composition des cours constitutionnelles (1997)
- N° 21 Nationalité et succession d'Etats (1998)
- N° 22 Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXIe siècle (1998)
- N° 23 Incidences de la succession d'Etat sur la nationalité (1998)
- N° 24 Droit et politique étrangère (1998)
- N° 25 Les nouvelles tendances du droit électoral dans la grande Europe (1999)
- N° 26 Le principe du respect de la dignité de la personne humaine (1999)
- N° 27 L'Etat fédéral et régional dans la perspective de l'intégration européenne (1999)
- N° 28 Le droit à un procès équitable (2000)
- N° 29 Sociétés en conflit : la contribution du droit et de la démocratie au règlement des conflits (2000)
- N° 30 Intégration européenne et droit constitutionnel (2001)
- N° 31 Les implications constitutionnelles de l'adhésion à l'Union européenne
- N° 32 La protection des minorités nationales par leur Etat parent
- N° 33 Démocratie, Etat de droit et politique étrangère<sup>2</sup> (2003)
- N° 34 Code de bonne conduite en matière électorale (2003)
- N° 35 La résolution des conflits entre Etat central et entités dotées d'un pouvoir législatif par la Cour constitutionnelle<sup>2</sup> (2003)

---

<sup>4</sup> Une version abrégée est disponible en russe.

▪ **AUTRES PUBLICATIONS**

**Bulletin de jurisprudence  
Constitutionnelle**

1993 – 2002 (trois publications par an)

**Bulletins spéciaux -**

- Description des Cours (1999)\*
- Textes de base – extraits des constitutions et lois sur les cours constitutionnelles – N°s 1 - 2 (1996), N°s 3 -4 (1997), N° 5 (1998), N° 6 (2001)
- Grands arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme (1998)\*
- Liberté confessionnelle (1999)
- Edition spécial Grands arrêts 1 – République tchèque, Danemark, Japon, Norvège, Pologne, Slovénie, Suisse, Ukraine (2002)
- Relations inter-cours

**Rapports annuels**

1993 – 2003

**Brochures**

- 10ème anniversaire de la Commission de Venise (2001)
- Statut révisé de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (2002)
- La Commission de Venise (2002)
- Campus UniDem – Formation juridique de la fonction publique

**A N N E X E V****LISTE DES DOCUMENTS ADOPTES EN 2003**

- CDL-AD (2003) 1 Avis sur la loi électorale de la République de Moldova;
- CDL-AD (2003) 2 Avis sur la projet de Constitution de la République tchétchène, adopté par la Commission lors de sa 54e session plénière (Venise, 14-15 mars 2003);
- CDL-AD (2003) 3 Principales recommandations aux fins d'amendements du projet de Code électoral de l'Azerbaïdjan, établies par la Commission de Venise de le BIDDH, adoptées par la Commission lors de sa 54e session plénière (Venise, 14-15 mars 2003);
- CDL-AD (2003) 4 Avis sur le projet de révision de la Constitution de la Roumaine (textes inachevés par la Commission de révision de la Constitution, adopté par la Commission lors de sa 54e session plénière (Venise, 14-15 mars 2003);
- CDL-AD (2003) 5 Avis relatif à la loi sur les partis politiques de la République d'Arménie adopté par la Commission lors de sa 54e session plénière (Venise, 14-15 mars 2003);
- CDL-AD (2003) 6 Avis sur le projet de loi relative au défenseur des droits de l'homme en Arménie adopté par la Commission lors de sa 54e session plénière (Venise, 14-15 mars 2003);
- CDL-AD (2003) 7 Avis sur le projet de loi sur le médiateur de l'"ex-République yougoslave de Macédoine" adopté par la Commission lors de sa 54e session plénière (Venise, 14-15 mars 2003);
- CDL-AD (2003) 8 Avis relatif au projet d'amendement de la loi sur les partis et autres organisations socio-politiques de la République de Moldova adopté par la Commission lors de sa 54e session plénière (Venise, 14-15 mars 2003);
- CDL-AD (2003) 9 Avis sur la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie adopté par la Commission lors de sa 54e session plénière (Venise, 14-15 mars 2003);
- CDL-AD (2003) 10 Guide pour l'évaluation des élections adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 5e réunion (Venise, 12 juin 2003) et par la Commission lors de sa 55e session plénière (Venise, 13-14 juin 2003);
- CDL-AD (2003) 11 Avis relatif au projet de loi sur l'interdiction des organisations et unions extrémistes en Géorgie adopté par la Commission lors de sa 55e session plénière (Venise, 13-14 juin 2003);



- CDL-AD (2003) 12 Mémorandum sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie adopté par la Commission lors de sa 55e session plénière (Venise, 13-14 juin 2003);
- CDL-AD (2003) 13 Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur les minorités nationales en Lituanie adopté par la Commission lors de sa 55e session plénière (Venise, 13-14 juin 2003);
- CDL-AD (2003) 14 Avis sur le projet de loi sur l'assemblée nationale de la République de Belarus adopté par la Commission lors de sa 56e session plénière (Venise, 17-18 octobre 2003);
- CDL-AD (2003) 15 Avis conjoint final sur le code électoral de la République d'Azerbaïdjan par la Commission de Venise et le BIDDH;
- CDL-AD (2003) 16 Avis sur les amendements constitutionnels réformant le système judiciaire en Bulgarie adopté par la Commission lors de sa 56e session plénière (Venise, 17-18 octobre 2003);
- CDL-AD (2003) 17 Avis sur le transfert de compétence en matière d'enseignement supérieur au sein de la Fédération de Bosnie-Herzégovine adopté par la Commission lors de sa 56e session plénière (Venise, 17-18 octobre 2003);
- CDL-AD (2003) 18 Avis sur la nécessité éventuelle d'un développement des Conventions de Genève adopté par la Commission lors de sa 57e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003);
- CDL-AD (2003) 19 Avis sur trois projets de loi sur les amendements à la Constitution d'Ukraine adopté par la Commission lors de sa 57e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003);
- CDL-AD (2003) 20 Avis sur le projet de loi sur la liberté de conscience et les communautés religieuses de la Géorgie adopté par la Commission lors de sa 57e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003);
- CDL-AD (2003) 21 Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Arménie par la Commission de Venise et le BIDDH;
- CDL-AD (2003) 22 Avis sur les implications d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne juridiquement contraignante sur le protection des droits de l'homme en Europe adopté par la Commission lors de sa 57e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003).