



Strasbourg, le 17 juin 2025

CDL-AD(2025)019

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

MEMOIRE

**POUR LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE DE LA CHAMBRE
DES LORDS DU ROYAUME-UNI**

EN RAPPORT AVEC SON ENQUETE SUR L'ETAT DE DROIT

**Rendu le 14 mai 2025 en vertu de l'article 14 bis
du Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise**

**Entériné par la Commission de Venise lors de sa
143e Session plénière
(en ligne, 13-14 juin 2025)**

Table des matières

I. Introduction	3
II. Communication	3
III. Conclusion	7

I. Introduction

1. Le Commission constitutionnelle de la Chambre des Lords du Royaume-Uni, présidée par Lord Strathclyde, mène une enquête sur l'Etat de droit. La Commission a invité les organisations et les personnes intéressées à soumettre des communications écrites à l'enquête avant le 15 avril 2025. Lors de sa 142^e session les 14-15 mars 2025, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe a décidé de préparer un mémoire pour une contribution urgente.

2. Le présent mémoire a été rendu le 14 mai 2025 en vertu de l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise et conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)) et a été entériné par la Commission de Venise lors de sa 143^e session plénière (en ligne, 13-14 juin 2025).

II. Communication

3. La Commission de Venise soumet les commentaires ci-dessous et les documents joints en guise de réponse à l'appel à contribution de la Commission constitutionnelle publié le 12 mars 2025. Bien que la Commission de Venise ne vise pas à commenter le contexte particulier du Royaume-Uni, elle espère que sa réponse aidera la Commission constitutionnelle à examiner les questions qu'elle a soulevées et, en particulier, les questions 1 ii) et iii), 3 à 7 et 9.

4. La Commission européenne pour la démocratie par le droit - mieux connue sous le nom de Commission de Venise - est l'organe consultatif du Conseil de l'Europe pour les questions constitutionnelles. Elle compte 61 membres : les 46 Etats membres du Conseil de l'Europe, plus 15 autres.¹ Elle a été créée après la chute du mur de Berlin pour développer et diffuser des normes européennes communes dans le domaine du droit constitutionnel - le patrimoine constitutionnel européen. Le rôle de la Commission de Venise est de fournir des conseils juridiques à ses Etats membres et, en particulier, d'aider les Etats qui souhaitent mettre leurs structures juridiques et institutionnelles en conformité avec les normes européennes et internationales dans les domaines de la démocratie, des droits humains et de l'Etat de droit, les trois piliers du Conseil de l'Europe.

5. En 2011, la Commission de Venise a mené une étude détaillée sur le concept de l'Etat de droit afin d'identifier une définition de ses éléments fondamentaux et son rapport a été adopté par la Commission lors de sa 86^e session plénière ([CDL-AD\(2011\)003rev](#)) (« le rapport de 2011 de la Commission de Venise »).

6. L'objectif du rapport de 2011 de la Commission de Venise était d'aider les organisations internationales et les tribunaux nationaux et internationaux à interpréter et à appliquer ce qui est largement reconnu comme une valeur fondamentale dans tous les systèmes démocratiques. Il a examiné attentivement les origines historiques de l'Etat de droit et a accordé une attention particulière aux travaux du professeur A.V. Dicey concernant le droit du Royaume-Uni, aux concepts connexes reconnus dans l'histoire juridique française et allemande, et aux articulations nationales et internationales plus récentes de ces concepts.

7. La Commission a examiné un large éventail de systèmes juridiques nationaux, d'instruments internationaux, de constitutions nationales et de textes juridiques et politiques. À la lumière de cet examen, la Commission a conclu qu'un consensus pouvait être trouvé sur les éléments nécessaires de l'Etat de droit qui n'étaient pas seulement formels, mais aussi substantiels. Il s'agit des éléments suivants : (1) la légalité, y compris un processus transparent, responsable et démocratique pour l'adoption des lois ; (2) la sécurité juridique, y compris le principe de non-rétroactivité, afin de permettre aux acteurs publics et privés de régler correctement leur conduite ; (3) l'interdiction de l'arbitraire dans l'exercice de la puissance publique ; (4) l'accès à la

¹ Voir [Etats membres - Commission de Venise](#).

justice devant des tribunaux indépendants et impartiaux, y compris le contrôle judiciaire des actes administratifs ; (5) le respect des droits de l'homme ; et (6) la non-discrimination et l'égalité devant la loi.

8. Le rapport de la Commission de Venise de 2011 contenait également, en annexe, une première version d'une liste de critères succincte pour l'évaluation de la situation de l'Etat de droit dans les divers Etats, qui identifie les questions clés à prendre en considération pour chacun des six éléments susmentionnés.

9. En mars 2016, à la suite d'autres études approfondies, d'un atelier sur l'Etat de droit organisé à Oxford les 23 et 24 septembre 2011 par le Bingham Centre for the Rule of Law et l'Oxford All Souls College, d'une conférence sur « L'Etat de droit en tant que concept pratique » organisée à Lancaster House le 2 mars 2012 par la Commission de Venise en coopération avec le Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni et le Bingham Centre for the Rule of Law ; et à la suite d'un certain nombre de développements faisant référence à l'Etat de droit au niveau européen et au niveau des Nations Unies, la Commission de Venise a produit un autre document de fond, la liste des critères de l'Etat de droit [CDL-AD\(2016\)007](#) (« la liste des critères de 2016 »). La liste des critères de 2016 développe les travaux du rapport de 2011 et contient les principales observations et conclusions suivantes, que la Commission saisit l'occasion d'approuver et de confirmer :

- (1) L'Etat de droit est un concept à validité universelle reflété dans les travaux des Nations unies, de l'Organisation des Etats américains, de l'Union africaine, de la Ligue arabe, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne (voir [9]-[14]) ;
- (2) La notion d'Etat de droit exige un système de droit certain et prévisible, où chacun a le droit d'être traité par tous les décideurs avec dignité, égalité, rationalité et conformément aux lois, et d'avoir la possibilité de contester les décisions devant des tribunaux indépendants et impartiaux dans le cadre de procédures équitables. Le consensus identifié dans le rapport de 2011 de la Commission de Venise et résumé ci-dessus reste valable (voir [15, 18]) ;
- (3) L'Etat de droit et les droits humains ont été décrits à juste titre comme étant inextricablement liés. La Commission a estimé que l'Etat de droit serait une "coquille vide" s'il ne permettait pas l'accès aux droits humains et que la protection et la promotion des droits humains ne pouvaient être réalisées que par le respect de l'Etat de droit. En outre, la Commission était d'avis que l'Etat de droit et une série de droits humains individuels se chevauchent directement, les exemples les plus évidents étant le droit à un procès équitable (y compris l'accès à un tribunal indépendant et impartial), le droit à l'égalité de traitement, le droit à la dignité, le droit à la liberté, le droit de ne pas faire l'objet de sanctions rétroactives, le droit à la liberté d'expression, le droit de ne pas être soumis à la torture et les dérogations limitées autorisées dans des contextes d'urgence (voir par exemple [31, 34, 38, 52, 62, 64, 69, 70, 73, 74-107]) ;
- (4) En revanche, une approche trop formaliste de l'Etat de droit, qui pourrait se contenter d'exiger que les actions des autorités publiques soient autorisées par la loi, comporte des risques importants. La notion de « Rule by law » et d'autres concepts similaires entraîneraient une distorsion de ce que l'on entend par Etat de droit (voir [15]) ;
- (5) La jouissance des droits humains individuels peut être affectée par les autorités publiques, les acteurs hybrides publics-privés et les entités privées, ainsi que par les organisations internationales et supranationales. Les principes de l'Etat de droit doivent s'appliquer dans tous ces domaines et requièrent, entre autres, l'examen de la nature et de l'étendue (et, si nécessaire, du développement) des obligations positives des Etats en matière de protection et de promotion des droits humains (voir [16-17, 34-36]) ;

- (6) La liste des critères ne prétend pas être exhaustive ou définitive : elle vise à couvrir les éléments essentiels de l'Etat de droit. Elle pourrait évoluer au fil du temps et de nouvelles questions pourraient surgir qui nécessiteraient en particulier sa révision. La Commission s'est donc engagée à procéder à une mise à jour régulière de la liste des critères (voir [31]).

10. La liste des critères de 2016 a depuis été approuvée et citée à de nombreuses reprises par divers organes, notamment le Comité des ministres du Conseil de l'Europe², l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (« APCE »)³, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« CPLRE »)⁴, la Cour de justice de l'Union européenne (« CJUE »)⁵ et la Cour européenne des droits de l'homme (« CEDH »)⁶, ainsi que par la Commission de Venise elle-même⁷. La Déclaration de Reykjavik, adoptée lors du 4^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (mai 2023), appelle à « *rehausser le profil de la Commission de Venise et à la renforcer, par exemple en donnant plus de visibilité et de statut à sa liste des critères de l'Etat de droit et en explorant les moyens pour l'Organisation de mieux soutenir la mise en œuvre de ses recommandations* ». Dans son plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Reykjavik, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a également appelé à la mise à jour de la liste des critères de 2016.

² La liste des critères a été approuvée par les Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe lors de leur 1263^e réunion (6-7 septembre 2016).

³ La Liste des critères a été approuvée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lors de sa 4e partie de session (11 octobre 2017) ; voir la Résolution 2187(2017), basée sur le rapport préparé par Philippe Mahoux (Doc. 14387, 17 juillet 2017). La liste des critères a été mentionnée dans de nombreuses résolutions et/ou recommandations adoptées par l'Assemblée parlementaire (APCE) et dans les rapports qui les accompagnent, notamment : [Résolution 2188 \(2017\)](#) « Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe – Exemples sélectionnés », [Recommandation 2121 \(2018\)](#) « Pour une convention européenne sur la profession d'avocat », [Résolution 2273 \(2019\)](#) « Création d'un mécanisme de l'Union européenne pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux », [Résolution 2277 \(2019\)](#) « Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire : principaux défis pour l'avenir », [Résolution 2293 \(2019\)](#) « L'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et ailleurs: veiller à ce que toute la lumière soit faite », [Résolution 2300 \(2019\)](#) « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe », [Résolution 2348 \(2020\)](#) « Les principes et garanties applicables aux avocats », [Résolution 2359 \(2021\)](#) « Les juges doivent rester indépendants en Pologne et en République de Moldova », [Résolution 2399 \(2021\)](#) « Crise climatique et l'État de droit », [Résolution 2437 \(2022\)](#) « Sauvegarder et promouvoir la démocratie véritable en Europe », [Résolution 2460 \(2022\)](#) « Le respect par la Hongrie des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe », [Résolution 2509 \(2023\)](#) « La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains », et [Avis 303 \(2024\)](#) « Projet de Convention-cadre sur l'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit ».

⁴ La liste des critères a été approuvée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe lors de sa 31e session (19-21 octobre 2016).

⁵ Voir par exemple l'arrêt de l'assemblée plénière du 16 février 2022 dans l'affaire C-156/21 (ECLI:EU:C:2022:97) dans lequel la Cour de justice a rejeté les recours en annulation introduits par la Hongrie et la Pologne contre le règlement dit « de conditionnalité budgétaire ». Voir également l'arrêt C-157/21 [ECLI:EU:C:2022:98](#), 16/02/2022, *Pologne/Parlement et Conseil* ; et l'arrêt C-156/21 [ECLI:EU:C:2022:97](#), 16/02/2022, *Hongrie/Parlement et Conseil*.

⁶ Voir par exemple l'arrêt de Grande Chambre de la Cour dans l'affaire *Grzęda c. Pologne* (arrêt du 15 mars 2022, requête n° 43572/18) dans lequel la Cour a conclu à la violation de l'article 6 de la CEDH en raison de l'absence de contrôle juridictionnel de la réduction de la durée des mandats des membres judiciaires du Conseil national de la magistrature en Pologne. Voir également *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, Requête n° 26374/18, 1er décembre 2020.

⁷ De 2016 à 2023, la Liste des critères a été mentionnée dans 125 avis et rapports, dont [CDL-AD\(2023\)004](#), Ukraine - Mémoire *amicus curiae* sur certaines questions relatives à la procédure de nomination et de révocation le directeur du Bureau national de lutte contre la corruption et le directeur du Bureau de l'État d'enquête ; [CDL-AD\(2022\)048](#), Arménie - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle d'Arménie sur certaines questions relatives à la loi sur la confiscation des biens d'origine illicite ; [CDL-AD\(2022\)002](#), Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets de portant modification à la loi constitutionnelle sur le Code judiciaire et à la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle ; [CDL-AD\(2021\)005](#), Fédération de Russie - Avis intérimaire sur les amendements constitutionnels et la procédure pour leur adoption ; et [CDL-AD\(2021\)032](#), Serbie - Avis sur les projets d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels.

11. La liste des critères de 2016 vise à fournir un outil d'évaluation de l'Etat de droit dans un pays donné du point de vue de ses structures constitutionnelles et juridiques, de la législation en vigueur et de la jurisprudence existante. La liste des critères vise à permettre une évaluation objective, approfondie, transparente et équitable.

12. La liste des critères de 2016 vise principalement à évaluer les garanties juridiques. Toutefois, il est également reconnu que l'Etat de droit ne peut être pleinement réalisé sans une culture juridique et politique favorable, des médias libres et une société civile vigilante. Le cas échéant, ces conditions préalables ont été prises en considération dans les critères de référence qu'elle définit.

13. La Commission de Venise étant un organe du Conseil de l'Europe, la liste des critères de 2016 met l'accent sur la situation juridique en Europe, telle qu'elle est exprimée en particulier dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la CJUE. L'Etat de droit est toutefois considéré par la Commission comme un principe universel, et le présent document fait également référence, le cas échéant, aux évolutions au niveau mondial ainsi que dans d'autres régions du monde, en particulier dans la partie III énumérant les normes internationales.

14. L'évaluation du respect des paramètres nécessite à son tour des sources de vérification. Pour les paramètres juridiques, il s'agira du droit en vigueur, ainsi que, par exemple, en Europe, des évaluations juridiques effectuées par la Cour européenne des droits de l'homme, la CJUE, la Commission de Venise, les organes de suivi du Conseil de l'Europe, la Commission et le Conseil de l'Union européenne et d'autres sources institutionnelles. Pour les paramètres relatifs au fonctionnement de l'Etat de droit dans la pratique, de multiples sources devront être utilisées, y compris des sources institutionnelles telles que la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (« CEPEJ ») et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les rapports des organisations internationales et des organisations non gouvernementales.

15. La liste des critères de 2016 est donc conçue comme un outil destiné à divers acteurs qui peuvent décider de procéder à une évaluation pertinente de l'Etat de droit. Il peut s'agir de parlements, de gouvernements, de tribunaux nationaux et d'autres autorités de l'Etat lorsqu'ils examinent la nécessité et le contenu d'une réforme législative, de la société civile et d'organisations internationales, y compris régionales - notamment le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

16. Conformément à l'engagement pris par la Commission de Venise en 2016 de mettre à jour la liste des critères, à la déclaration de Reykjavik de 2023 et à l'appel du Comité des ministres d'octobre 2024, la Commission a créé un groupe d'experts, composé de membres et de suppléants actuels de la Commission, chargé d'examiner cette mise à jour, en tenant compte des défis et développements particuliers identifiés depuis la liste des critères de 2016.

17. Dans le cadre de ses travaux préparatoires, le groupe d'experts de la Commission de Venise a reçu des commentaires et des suggestions pour la mise à jour de la liste des critères de la part d'un large éventail de parties prenantes. L'APCE a organisé deux auditions (en juillet et septembre 2024). La première audition était ouverte, en particulier, aux organisations de la société civile concernées. Outre les contributions de ces organisations, des contributions écrites ont été fournies par 21 Etats membres de la Commission de Venise, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la Commission des droits humains et des affaires juridiques de l'APCE, la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil consultatif des juges européens (CCJE), le Groupe d'Etats contre la corruption (« GRECO »), l'Access Info Group (AIG, Convention de Tromsø), le Comité de la Convention 108+ (Protection des données), le Conseil consultatif de la jeunesse (CCJ), la Commission européenne, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, les membres et membres suppléants de la Commission de Venise et l'Association des anciens membres de la Commission de Venise. Des propositions concrètes ont également

été reçues de la part d'une série d'autres entités, dont des organisations de médiateurs, le rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats et des organisations de la société civile. Dans le cadre du processus de rédaction, quatre séminaires universitaires ont été ou seront également organisés par la Commission de Venise et ses partenaires : sur le respect des arrêts des cours constitutionnelles (Erevan, 14-15 novembre 2024) ; sur les pouvoirs privés (Madrid, 28-29 novembre 2024) ; sur les normes constitutionnelles transnationales (Venise, 12 mars 2025) ; et sur « La Commission de Venise 1990-2025 - Bilan de 35 ans de démocratie par le droit » (Milan, 15-16 mai 2025).

18. Les défis et / ou développements actuels particuliers depuis la liste des critères de 2016 qui ont été pris en compte aux fins de l'exercice de mise à jour (et dont certains étaient en fait déjà anticipés comme des développements futurs potentiels en 2016) comprennent : (1) des exemples dans certaines juridictions de la montée du populisme et d'une menace associée pour les droits des minorités ; (2) des cas de régression dans la protection de l'Etat de droit dans certaines juridictions et les défis posés par les mesures conçues pour restaurer l'Etat de droit à la suite d'une telle régression ; (3) les développements rapides et les progrès de la numérisation et de l'intelligence artificielle ; (4) les défis accrus posés par la protection des données et les capacités de surveillance renforcées des acteurs tant étatiques que privés ; (5) l'influence croissante des médias sociaux sur l'opinion publique et les processus électoraux, dans la mesure où ils affectent l'Etat de droit, et la nécessité qui en découle d'assurer une éducation juridique et civique adéquate en ce qui concerne l'Etat de droit et de mettre en place des freins et des contrepoids solides à cet égard ; (6) l'émergence de nouveaux cas de concentration de pouvoirs très importants entre les mains d'acteurs privés (que ce soit sous la forme de propriété des médias, d'intelligence artificielle, de contrôle de la technologie satellitaire ou autre) ; et (7) les défis pour l'Etat de droit posés par des situations d'urgence sans précédent, comme l'illustre la pandémie de COVID-19.

III. Conclusion

19. La Commission est heureuse d'avoir participé à cet appel à contribution et, si cela peut être utile, elle s'engage à fournir d'autres mises à jour à la Commission constitutionnelle au fur et à mesure de l'avancement de ses travaux sur la mise à jour de la liste des critères de 2016. Dans l'intervalle, nous espérons que le rapport de la Commission de Venise de 2011, la liste des critères de 2016 et le résumé ci-dessus aideront la commission dans son importante enquête.

20. La Commission de Venise reste à la disposition de la Commission constitutionnelle pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.