

Strasbourg, le 3 août 1999
<cdl\doc\1999\cdl-inf\Inf13.F>

CDL-INF (99) 13

LA COMMISSION DE VENISE

A DIX ANS

LA COMMISSION DE VENISE A LA VEILLE DE SON DIXIEME ANNIVERSAIRE^{1,2}

I. Présentation générale

A. Introduction

En l'an 2000, la Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise (ci-après: la Commission), fête ses dix ans d'existence. Née au lendemain de la chute du mur de Berlin, elle a joué un rôle essentiel dans l'adoption de constitutions conformes aux standards du patrimoine constitutionnel européen dans la partie orientale du continent. Instrument de l'ingénierie constitutionnelle d'urgence dans un contexte de transition révolutionnaire, elle a vu son activité se développer lorsque des changements progressifs ont succédé aux bouleversements. L'ingénierie constitutionnelle est en effet indispensable pour assurer le fonctionnement d'une mécanique qui, sinon, tendrait à se gripper. La Commission accompagne dès lors les mutations qui affectent en permanence la société, et qui se traduisent dans les normes fondamentales, les normes constitutionnelles.

Après quelques brèves indications sur la nature juridique et la composition de la Commission, nous étudierons ses divers types d'activités à travers des exemples récents. De manière générale, les activités de la Commission peuvent être réparties en trois domaines, qui seront examinés successivement: les questions ponctuelles relatives à un Etat; les thèmes plus généraux, abordés de façon comparative; le centre de documentation sur la jurisprudence constitutionnelle.

B. Nature juridique et composition de la Commission

La Commission est un accord partiel du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire que seuls les Etats membres du Conseil qui ont adhéré à cet accord participent aux activités et contribuent au budget. Son statut a été adopté par le Comité des Ministres le 10 mai 1990³. Le Comité des Ministres étudie maintenant sa transformation en accord partiel élargi, ce qui permettrait à des Etats non-membres du Conseil de l'Europe, et tout particulièrement à ceux qui ont déjà le statut d'observateur, d'adhérer à la Commission.

La Commission de Venise est composée d'experts indépendants de renommée internationale en raison de leur expérience au sein des institutions démocratiques ou de leur contribution au développement du droit et des sciences politiques⁴. Les membres sont en particulier des professeurs d'université, notamment de droit constitutionnel ou de droit international, des juges des cours suprêmes ou constitutionnelles, des membres de parlements nationaux, des hauts fonctionnaires.

Les membres sont désignés pour quatre ans par les Etats membres de l'accord partiel. A ce jour, presque tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont membres de l'accord partiel, à savoir: Albanie, Andorre, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande,

¹ Ce texte a été publié dans la *Rivista di studi politici internazionali*, Anno LXVI (1999) n. 264, pp. 527-548.

² Par Pierre Garrone, administrateur, Secrétariat de la Commission européenne pour la démocratie par le droit.

³ En annexe à la résolution (90) 6.

⁴ Art. 3 du Statut.

Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, "l'ex-République yougoslave de Macédoine", Turquie, Ukraine, Royaume-Uni.

En outre, sont associés à la Commission les Etats suivants: Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, soit des Etats européens qui ne sont pas encore membres du Conseil de l'Europe; sont observateurs l'Argentine, le Canada, la République de Corée, les Etats-Unis, Israël, le Japon, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Saint-Siège, l'Uruguay. L'Afrique du Sud a un statut spécial de coopération.

C. Les activités de la Commission

L'action de la Commission européenne pour la démocratie par le droit s'inscrit dans le cadre des trois principes de base du patrimoine constitutionnel européen: la démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit, qui sont les fondements de l'activité du Conseil de l'Europe.

La Commission est active dans l'ensemble du domaine constitutionnel: loin de se cantonner aux constitutions au sens étroit, elle s'intéresse, par exemple, aux lois sur les cours constitutionnelles, aux lois sur les minorités nationales, aux lois électorales ainsi qu'aux autres lois touchant aux institutions démocratiques de l'Etat; en dehors du cadre purement national, la Commission, en marge de la conférence intergouvernementale qui a conduit au traité d'Amsterdam, a rédigé un projet d'acte sur la citoyenneté européenne.

Le champ d'activité géographique de la Commission de Venise n'est pas limité par son statut. Cependant, les demandes des Etats non-membres du Conseil de l'Europe doivent faire l'objet de l'accord du Comité des Ministres⁵, comme cela a été le cas de la coopération avec l'Afrique du Sud, sur laquelle il sera revenu plus loin. Une coopération s'est également établie avec le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Argentine et l'Uruguay, qui ont acquis le statut d'observateur.

II. L'assistance constitutionnelle

La Commission a en premier lieu une fonction d'assistance, de conseil, de "dépannage constitutionnel", qui la conduit à examiner des textes de nature constitutionnelle de l'un ou l'autre Etat, le plus souvent à la demande de celui-ci. La Commission peut toutefois également être saisie d'une demande portant sur un texte spécifique par l'Assemblée parlementaire ou le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe⁶. Ainsi, c'est à la demande du Comité des Ministres qu'elle examina la Constitution de la Russie, dans le cadre de la procédure d'adhésion de cet Etat⁷, et à la demande de l'Assemblée parlementaire qu'elle se prononça sur la Constitution de l'Ukraine suite à l'adhésion de ce pays⁸.

La Commission est consultée en principe sur des textes au cours de leur procédure d'élaboration, plutôt que sur des textes déjà adoptés, dont la modification serait beaucoup plus difficile.

⁵ Art. 2 par. 3 du Statut.

⁶ Art. 2 par. 2 du Statut.

⁷ Avis sur la Constitution de la Fédération de Russie adoptée en votation populaire le 12 décembre 1993, CDL (94) 11.

⁸ Voir *infra* ch. II. E.

L'intervention de la Commission à différents stades du processus d'adoption d'un texte facilite la prise en considération de ses commentaires et relève donc d'une approche très constructive, comme le montreront, par exemple, les travaux sur la Constitution albanaise et l'avis sur la Constitution de l'Ukraine.

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

Quelques exemples vont maintenant être présentés pour illustrer l'activité "bilatérale" de la Commission de Venise. La coopération avec l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine, qui a revêtu une importance particulière, ainsi que le récent avis sur la constitution ukrainienne, seront examinés de manière plus détaillée.

A. Coopération avec l'Albanie

La Commission poursuit une coopération privilégiée avec l'Albanie. A plusieurs reprises, un agent de liaison de la Commission a séjourné à Tirana pour assurer des relations suivies avec les autorités albanaises.

Le processus qui devait conduire à l'adoption d'une nouvelle Constitution albanaise, bien qu'entamé dès le début de la démocratisation du pays, s'est étendu sur un certain nombre d'années.

Dès 1991, la Commission a coopéré à la révision constitutionnelle en Albanie. Elle s'est alors prononcée sur un premier projet de constitution démocratique⁹.

Le passage d'un système totalitaire à la démocratie libérale nécessitait d'urgence l'adoption de dispositions constitutionnelles sur les droits de l'homme. C'est pourquoi, l'accent fut mis sur le chapitre sur les droits de l'homme du projet révisé de Constitution. Suite à un échange de vues à ce sujet avec une délégation albanaise¹⁰, un grand nombre de changements et améliorations suggérés par la Commission ont été incorporés dans ce chapitre, qui a été adopté par le parlement en avril 1993.

L'Albanie est devenue membre du Conseil de l'Europe en 1995. L'un des engagements pris lors de son adhésion était l'adoption d'une nouvelle constitution conforme aux principes du Conseil de l'Europe. En 1994, un groupe de travail de la Commission a examiné le projet de Constitution albanaise qui a été soumis à référendum - et rejeté - le 6 novembre 1994. Cet avis a été transmis aux autorités albanaises après le vote, afin de ne pas impliquer la Commission dans la campagne référendaire¹¹. La Commission a estimé que le projet constituait un effort sérieux d'adoption d'une Constitution conforme aux critères européens en matière de démocratie, de droits de l'homme et de garantie de l'Etat de droit. Toutefois, la prohibition générale des partis à base religieuse ou ethnique apparaissait excessive, tout comme la règle limitant la direction des "grandes" communautés religieuses aux citoyens albans, nés en Albanie et résidant en Albanie

⁹ Cf. *CDL (91) 37*.

¹⁰ Cf. *CDL (93) 13*.

¹¹ Cet avis a été publié dans le *Rapport annuel d'activités pour 1994 de la Commission*, pp. 24 ss.

depuis au moins vingt ans. Par ailleurs, un certain nombre de dispositions méritaient davantage de précision, notamment en ce qui concernait les restrictions aux droits fondamentaux, afin d'éviter des limitations excessives de ces droits. D'autres précisions pouvaient être apportées en matière de rapports entre le droit international et le droit interne, de recours au référendum ou de pouvoirs respectifs du Parlement, du Président et du Gouvernement dans le domaine des traités internationaux, tandis que la procédure de nomination du Premier Ministre pouvait être simplifiée. La Commission a noté que les pouvoirs du Président de la République étaient étendus. Il était également souhaitable d'introduire au niveau constitutionnel l'accès à un tribunal en matière de contentieux administratif, ainsi qu'une règle garantissant la nomination de tous les juges à vie ou jusqu'à l'âge de la retraite, de façon à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire.

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

En 1995, sur demande de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise a adopté un avis sur la loi albanaise sur l'organisation du pouvoir judiciaire, qui était le chapitre VI de la Constitution provisoire de l'Albanie¹². A la demande de la même Commission, la Commission de Venise a examiné en 1998 les récents amendements apportés aux dispositions constitutionnelles majeures qui étaient alors en vigueur en Albanie concernant le Conseil supérieur de la Justice, les dispositions supplémentaires relatives à la rotation des juges siégeant à la Cour constitutionnelle et les nouvelles dispositions sur l'administration publique d'activités économiques illégales¹³.

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

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

¹² CDL (95) 74 rév.

¹³ CDL-INF (98) 9.

En 1999, à la demande de l'Assemblée parlementaire, la Commission a adopté un avis sur la compatibilité de la peine de mort avec la Constitution albanaise¹⁴. Elle a considéré que la peine de mort est contraire à la nouvelle Constitution de l'Albanie. Cette solution repose notamment sur l'absence de toute exception à la protection de la vie énoncée par la Constitution, l'obligation de veiller à ce que toute limitation aux droits et libertés énoncés par la Constitution ne viole pas l'essence même de ces droits et libertés et l'évolution de l'ordre juridique européen dans le sens d'une abolition de la peine capitale.

L'avis de la Commission a été suivi par la Cour constitutionnelle albanaise, qui a déclaré la peine de mort inconstitutionnelle, à l'instar de la Cour constitutionnelle ukrainienne.

La Commission a coopéré de manière approfondie avec l'Albanie dans le domaine électoral. En 1997, elle a participé à la rédaction de la loi révisée sur les élections parlementaires qui devait être adoptée afin de permettre le déroulement correct des élections législatives anticipées rendues nécessaires par la crise politique. En 2000, elle a pris part à la table-ronde visant, sous la présidence de l'OSCE, à la recherche d'un consensus sur un code électoral applicable à l'ensemble des élections et votations, qui tienne compte des impératifs de la nouvelle Constitution.

B. Coopération avec la Bosnie-Herzégovine

Ces dernières années, la coopération avec la Bosnie-Herzégovine a constitué une activité continue de la Commission¹⁵. Quelques exemples récents vont être présentés ci-après.

La Commission a réalisé plusieurs études à la demande du Haut Représentant de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine. Un groupe de travail a ainsi examiné la compatibilité des Constitutions des deux entités de Bosnie-Herzégovine, à savoir la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska, avec la Constitution de la Bosnie-Herzégovine telle que fixée dans le cadre des accords de Dayton. L'avis du groupe de travail a été largement pris en considération par les autorités des deux entités.

Le 10 décembre 1996, la Commission a rendu un avis sur la validité des actes législatifs adoptés par l'Assemblée constituante de la Fédération de Bosnie-Herzégovine pendant la période allant de la date d'entrée en vigueur de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine figurant à l'annexe IV à l'Accord de Dayton (14 décembre 1995) aux élections du 14 septembre 1996¹⁶.

Lors de sa session de juin 1997, la Commission a adopté l'avis demandé par la Commission des questions juridiques et des Droits de l'Homme de l'Assemblée parlementaire sur la mise en place de la Cour des Droits de l'Homme de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. A cette occasion, elle a souligné la nécessité de simplifier le système de protection des Droits de l'Homme¹⁷.

En 1998, le Haut Représentant a posé à la Commission un certain nombre de questions d'interprétation du droit constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine. En réponse, la Commission

¹⁴ CDL (99) 1.

¹⁵ Pour un résumé de l'activité de la Commission de Venise en la matière de septembre 1994 à juin 1998, voir l'avis sur le régime constitutionnel de Bosnie-Herzégovine, CDL-INF (98) 15.

¹⁶ CDL (96) 94.

¹⁷ Rapport annuel d'activités pour 1997, pp. 34 ss.

est parvenue à la conclusion que la Bosnie-Herzégovine, et non les entités, était compétente en droit électoral de manière générale, aussi bien pour les élections nationales que pour les élections des entités et les élections municipales, sur la base d'une interprétation systématique de l'Annexe III aux accords de Dayton¹⁸. La Commission s'est également prononcée sur la nécessité d'établir une juridiction au niveau de l'Etat de Bosnie-Herzégovine, en plus de la Cour constitutionnelle qui existe déjà. Elle a estimé qu'en soi, l'absence de juridiction suprême au niveau de l'Etat de Bosnie-Herzégovine n'est pas inconstitutionnelle. Cependant, la Bosnie-Herzégovine est habilitée à instituer au niveau de l'Etat des juridictions spécifiques; en matière de contentieux électoral et de contentieux administratif, on peut considérer que la création de telles juridictions s'impose¹⁹. La Commission a constaté que les décisions de la Chambre des droits de l'homme ne peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Cour constitutionnelle²⁰.

En 1999, la Commission a adopté un avis sur l'étendue des responsabilités de la Bosnie-Herzégovine dans le domaine de l'immigration et de l'asile, eu égard notamment à un éventuel partage de compétences avec les entités²¹. Elle s'est prononcée sur le projet de loi de la Bosnie-Herzégovine sur l'immigration et l'asile. En premier lieu, elle a relevé que la compétence en la matière appartient à la Bosnie-Herzégovine et non à ses entités, aussi bien en matière législative et réglementaire qu'en matière administrative. Une délégation de compétences administratives aux entités n'est toutefois pas exclue. La Commission a en outre relevé que le projet de loi qui lui était soumis illustre parfaitement l'un des cas où une juridiction fédérale est indispensable. En conclusion, la Commission a soutenu entièrement l'approche du Projet de loi sur l'immigration et l'asile en ce qui concernait la répartition des compétences entre la Bosnie-Herzégovine et les entités, sous réserve de la nécessité de le compléter par des dispositions en matière juridictionnelle.

La Commission a également approuvé un avis sur les compétences en matière de conclusion et de mise en application d'accords internationaux dans le cadre de la constitution de la Bosnie-Herzégovine²². La principale question juridique était de savoir si la Bosnie-Herzégovine a le pouvoir de conclure des accords internationaux dans des domaines qui, sur le plan interne, sont de la compétence des entités. La Commission a répondu dans un sens positif à cette question, sans toutefois préciser l'étendue de la compétence de l'Etat central, car il appartient aux organes de la Bosnie-Herzégovine, et en particulier à la Cour constitutionnelle, de se prononcer à ce sujet. Elle a relevé que les entités peuvent, avec le consentement de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine, conclure des accords internationaux dans leurs domaines de compétence; des mécanismes de consultation devraient être mis en place à cet égard, de même qu'en ce qui concerne les accords internationaux à conclure par la Bosnie-Herzégovine et qui concernent les compétences des entités au niveau interne.

La Commission a encore étudié, à la demande du Haut Représentant, les mécanismes de protection des droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine et adopté une proposition de restructuration de ceux-ci après la fin de la période transitoire prévue par les Accords de Dayton. Cette proposition tend à accroître l'efficacité de ces mécanismes par la simplification des procédures et la suppression des doubles emplois. La proposition prévoit, entre autres, la fusion

¹⁸ *CDL-INF (98) 16*.

¹⁹ *CDL-INF (98) 17*.

²⁰ *CDL-INF (98) 18*.

²¹ *CDL-INF (99) 8*.

²² *CDL-FED (99) 2 rev. 2*.

de la Chambre des Droits de l'Homme et de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine en vue de confier la protection des droits constitutionnels fondamentaux à une seule autorité judiciaire au plus haut niveau. Elle préconise également la mise en place d'une institution d'ombudsman en Republika Srpska et la réorientation des activités de l'ombudsman des Droits de l'Homme de Bosnie-Herzégovine ainsi qu'une redéfinition de ses compétences par rapport aux institutions d'ombudsman des entités. Sur cette base, la Commission a approuvé un rapport sur les institutions de médiation en Bosnie-Herzégovine, qui comprend trois projets de lois sur les institutions d'ombudsman de l'Etat et des deux entités. Elle a ensuite adopté un avis sur la réforme du système de protection judiciaire des droits de l'homme en Fédération de Bosnie-Herzégovine, qui concrétise la proposition d'amendement constitutionnel portant abolition de la Cour des droits de l'homme de la Fédération. En 2000, elle a approuvé des conclusions sur la restructuration des mécanismes de protection des droits de l'homme au niveau de l'Etat de Bosnie-Herzégovine. Elle a notamment retenu qu'une fusion de la Chambre des droits de l'homme de la Cour constitutionnelle sera souhaitable après la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme par la Bosnie-Herzégovine.

La Commission a également été étroitement impliquée dans la rédaction de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine. Le projet soumis au Parlement au début 2000 s'inspire d'un texte rédigé par un groupe d'experts de la Commission.

C. Coopération avec l'Estonie

Suite à une demande des autorités estoniennes, la Commission a étudié les problèmes constitutionnels liés à l'adhésion de ce pays à l'Union européenne. Les rapporteurs ont souligné les profondes modifications qu'entraînerait une adhésion à l'Union européenne, qui s'accompagnerait d'un transfert massif de souveraineté à l'Union. Ils ont également mis l'accent sur les principes de l'effet direct et de la primauté du droit communautaire sur le droit national, y compris la Constitution. Enfin et surtout, ils se sont prononcés en faveur de l'adoption d'une clause générale de délégation de compétences²³. Ensuite, la Commission gouvernementale estonienne a établi un rapport provisoire exposant ses propositions concernant les amendements constitutionnels rendus nécessaires par l'adhésion à l'Union européenne²⁴. La Commission de Venise a alors constaté avec satisfaction que les observations contenues dans ses avis précédents avaient été prises en considération. Dans son avis de juin 1998²⁵, elle a toutefois insisté sur la nécessité d'insérer une clause générale de délégation de compétences permettant un transfert de souveraineté à l'Union européenne.

D. Coopération avec la Moldova

En 1995, la Commission a étudié les projets de lois moldaves sur le statut des minorités et sur l'organisation et la tenue de réunions²⁶. En ce qui concerne le premier, les rapporteurs ont évoqué un certain nombre de questions concernant, en particulier, l'absence de définition du terme de "minorité", le statut privilégié de la langue russe, les conséquences que pourrait entraîner la garantie de l'éducation dans la langue maternelle, et le manque de précision de

²³ *CDL (97) 52 et CDL (98) 5.*

²⁴ *CDL (98) 39.*

²⁵ *CDL-INF (98) 10.*

²⁶ *Voir les documents CDL (95) 1, 2, 9 et 14.*

certaines dispositions. Les représentants des autorités moldaves ont indiqué qu'ils ont modifié le projet de loi sur la protection des minorités pour tenir compte de l'avis de la Commission.

Concernant le projet de loi sur l'organisation et la tenue de réunions, la Commission a souligné en particulier que l'approche administrative du projet était trop restrictive; que la volonté de régir exhaustivement tous les aspects devenait un obstacle à la liberté de réunion; que le projet rendait impossibles les manifestations spontanées; que l'administration disposait d'un pouvoir discrétionnaire trop étendu; que l'étendue du contrôle judiciaire était imprécise, ce qui pourrait soulever des problèmes de compatibilité avec les exigences d'instruments juridiques internationaux²⁷. Les représentants moldaves ont considéré que ces observations permettraient d'améliorer le projet de loi.

En 1998, la Commission a adopté un avis sur le projet de statut de la Gagaouzie²⁸. Ses commentaires concernent notamment des imprécisions en matière de hiérarchie des normes, car la position de la législation moldave par rapport au Statut n'est pas clairement indiquée; des doutes en matière de répartition des compétences, certains articles attribuant aux organes de la Gagaouzie des pouvoirs appartenant aux autorités centrales de la République de Moldova, notamment celui d'organiser des référendums locaux sur des questions constitutionnelles; les problèmes imputables au fait que d'autres textes législatifs ont été recopiés dans le Statut; le fait que le chapitre relatif aux droits de l'homme est extrait de la Constitution de la République de Moldova et n'ajoute donc rien de nouveau à l'ordre juridique de la Gagaouzie; le non-respect de certaines dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale; la description incomplète du système électoral; l'absence d'affirmation claire de la compétence des tribunaux gagaouzes en matière de contrôle de constitutionnalité. En 1999, à la demande de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire et des autorités moldaves, la Commission a examiné la conformité des lois sur l'administration locale et sur l'organisation territoriale et de la loi sur l'administration publique locale avec la législation en vigueur sur les minorités. Concernant la position du chef de l'administration de la Gagouzie et celle du préfet, il existait des risques de conflit entre la loi sur l'administration locale et la loi sur le statut de la Gagouzie, qui prime. Avant même l'avis définitif de la Commission, le Parlement moldave avait modifié la loi sur l'administration territoriale afin qu'elle ne contredise pas la loi organique sur le statut de la Gagouzie.

A la demande de l'Assemblée parlementaire et des autorités moldaves, la Commission a suivi de près le processus de réforme constitutionnelle en Moldova des 1999. Elle s'est prononcée en particulier sur un projet qui avait pour but l'introduction d'un système de gouvernement présidentiel en Moldova, alors que le Parlement souhaitait aller dans la direction opposée. La critique de la Commission a porté sur le texte du projet pris dans son ensemble. Certaines dispositions du projet étaient acceptables prises isolément mais elles présentaient un grave problème si elles étaient combinées à d'autres articles. Le principe de la séparation des pouvoirs n'était pas pleinement respecté et les relations entre le pouvoir exécutif et le parlement n'étaient pas équilibrées.

La Commission a contribué à la recherche d'une solution consensuelle à la question de la révision constitutionnelle : les autorités moldaves ont créé une commission mixte composée

²⁷ CDL (95) 33, 35, 36 et 37.

²⁸ CDL (98) 41.

de représentants de la Commission constitutionnelle et du parlement, chargé d'élaborer un seul projet de révision constitutionnelle, qui coopère étroitement avec la Commission.

E. Coopération avec l'Ukraine

Dès 1992, la Commission a participé activement au processus de rédaction d'une nouvelle constitution de l'Ukraine. Dans le cadre du processus de révision constitutionnelle, une loi sur les pouvoirs d'Etat et les pouvoirs locaux a été adoptée en mai 1995. La question de la conformité de cette loi avec la Constitution de 1978, encore en vigueur à cette date, a été résolue grâce à un Accord constitutionnel entre le Président et le Parlement. La commission, appelée à se prononcer sur la situation constitutionnelle en Ukraine à la suite de l'adoption de cet accord, a estimé que ce texte portait les marques d'une période de transition et constituait à bien des égards un progrès remarquable, mais que les dispositions qui formeraient le droit constitutionnel de l'Ukraine devraient offrir des solutions reposant sur des principes plus stables et plus solides, en matière de droits de l'homme, d'indépendance du pouvoir judiciaire et de pouvoirs des procureurs. En outre, des règles stables, qui ne puissent pas être modifiées unilatéralement par les participants au processus politique, devaient être définies²⁹.

Des membres de la Commission ont également commenté le projet préliminaire de nouvelle constitution soumis en 1995; ce projet a été modifié par la suite. Dans l'avis rendu sur le projet modifié³⁰, la Commission a conclu que celui-ci représentait une amélioration considérable par rapport aux projets précédents. Toutefois, certains aspects, tels que les compétences de la Crimée, la protection des droits fondamentaux des personnes morales, la peine de mort, la portée des garanties des droits sociaux et l'étendue des pouvoirs du Président devaient encore être précisés.

A la demande de l'Assemblée parlementaire, la Commission a été ensuite appelée à rendre un avis sur la Constitution de l'Ukraine après son adoption.

Dans son avis³¹, la Commission a constaté qu'il avait été tenu compte, dans la rédaction de la version finale de la Constitution, d'un grand nombre de remarques qu'elle avait formulées lors de l'élaboration de la Constitution. Elle a évalué de manière particulièrement positive le chapitre sur les principes généraux, qui contient les principes importants de l'Etat de droit, ainsi que le chapitre sur la justice, qui garantit en particulier l'indépendance de la magistrature. Elle a apprécié la création d'une Cour constitutionnelle permanente, pleinement conforme à la pratique des nouvelles démocraties, qui consiste à protéger la constitutionnalité du nouvel ordre juridique en instaurant un organe judiciaire spécialisé, permanent et indépendant.

Le catalogue des droits de l'homme est très complet. L'approche des restrictions aux droits fondamentaux, prévues article par article et non sur la base d'une clause limitative générale, est la bonne. Toutefois, la distinction entre libertés directement applicables et droits sociaux nécessitant une mise en œuvre législative n'apparaît pas clairement. La Commission regrette vivement que la peine de mort n'ait pas été abolie expressément.

²⁹ L'avis est reproduit dans le *Rapport annuel d'activités pour 1995*, pp. 18 ss.

³⁰ CDL-INF (96) 6; voir aussi le document CDL (96) 25.

³¹ CDL-INF (97) 2.

La Commission a apprécié que la Constitution ne fasse plus référence au concept trop radical de démocratie directe, tout en introduisant l'initiative populaire.

La version définitive des dispositions relatives à la République autonome de Crimée est plus précise que celle de l'avant-projet, mais il est encore difficile de dire si la Crimée dispose d'une sphère de compétence propre.

En conclusion, bien que le texte crée un exécutif puissant sous la direction d'un président fort, il est suffisamment équilibré, ce qui devrait permettre d'éviter une dérive autoritaire. Les principes de l'Etat de droit sont profondément enracinés dans la Constitution. La création de collectivités territoriales démocratiques, et le rôle essentiel dévolu à la Cour constitutionnelle, devraient contribuer à l'enracinement de la culture démocratique en Ukraine.

En 1997, la Commission a également adopté un avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine. Elle a mis l'accent sur le fait que la loi représente un progrès important pour la protection des droits individuels en Ukraine, en introduisant en pratique une possibilité de saisine individuelle de la Cour. Il était toutefois souhaitable de prévoir des dispositions sur le moyen par lequel une affaire peut être introduite à la Cour constitutionnelle par un juge et sur la participation des parties dans les affaires devant la Cour constitutionnelle³².

Une fois la constitution adoptée, s'est posée une importante question d'interprétation. L'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission de se prononcer sur la constitutionnalité de la peine de mort. La Commission est parvenue à la conclusion que la peine de mort ne peut passer pour conforme à la Constitution ukrainienne, compte tenu notamment de l'absence de base constitutionnelle explicite autorisant la peine de mort, de l'importance que la Constitution de l'Ukraine accorde au droit à la vie et de l'évolution de l'ordre public européen vers l'abolition de la peine de mort³³.

A la demande de l'Assemblée parlementaire, la Commission européenne pour la démocratie par le droit a donné un avis sur le projet de loi de l'Ukraine sur le système judiciaire. La Commission s'est félicitée que les auteurs du projet de loi aient entrepris d'établir un système judiciaire fondé sur le principe de l'indépendance de la magistrature par rapport au pouvoir exécutif. Elle a estimé cependant que ce but n'était pas encore atteint par le projet soumis à son examen et qu'une révision approfondie du texte paraissait s'imposer. En particulier, les règles sur la nomination des magistrats devaient être révisées afin d'impliquer clairement le Conseil supérieur de la justice; les dispositions impliquant une forte hiérarchisation de l'appareil judiciaire, avec la possibilité pour les juridictions supérieures de formuler des "recommandations ou explications" à l'égard des tribunaux inférieurs, devaient être révisées; les pouvoirs des tribunaux militaires étaient excessifs et il convenait de renoncer aux tribunaux (d'arbitrage) en matière économique, datant de l'époque soviétique.

La Commission a rendu en mars 2000, à la demande de l'Assemblée parlementaire et du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe un avis sur le référendum prévu pour le mois suivant. Ce référendum d'initiative populaire se situait dans le cadre des conflits politiques entre le Président de la République et le Parlement. Il posait six questions visant à la révision

³² *Rapport annuel d'activités pour 1997*, pp. 60 ss; *CDL (97) 18 rev.*

³³ *CDL-INF (98) 1R.*

de la Constitution dans un sens défavorable au Parlement. En résumé, la Commission fut d'avis que le référendum n'avait pas – et ne pouvait avoir – l'effet de modifier directement la Constitution ukrainienne et que l'admissibilité de l'hypothèse d'un référendum consultatif était plus que discutable. Par ailleurs, l'insistance du Président de la République, dans son décret, dans le sens d'une réponse positive au référendum, était d'une constitutionnalité douteuse. Le contenu même des modifications proposées était partiellement inconstitutionnel et en outre contraire aux normes internationales, car il modifiait trop gravement l'équilibre des pouvoirs en faveur du Président et au détriment du Parlement, notamment en permettant au peuple de voter la défiance à l'égard de l'actuel Parlement et en limitant l'immunité parlementaire. De manière générale, l'analyse de chaque question a montré l'existence d'un grand nombre d'ambiguïtés et d'incohérences. La Cour constitutionnelle ukrainienne s'est prononcée dans le sens de l'avis de la Commission en déclarant deux questions inconstitutionnelles et en décidant que, si d'autres questions étaient approuvées lors du référendum, cela ne pouvait être considéré comme un amendement direct à la Constitution, mais que les organes de l'Etat devaient obligatoirement examiner ces propositions et prendre des décisions y afférentes en conformité avec le chapitre de la Constitution sur l'introduction d'amendements à la Constitution de l'Ukraine.

F. Collaboration avec l'Afrique du Sud

C'est avec l'Afrique du Sud que la Commission a développé la coopération la plus étroite en dehors du continent européen. Cette coopération s'est d'abord inscrite dans le cadre du processus de négociation constitutionnelle qui a conduit à l'adoption de la Constitution sud-africaine en 1996. Le Président La Pergola a fait partie du groupe de médiateurs internationaux (comprenant entre autres M. Kissinger et Lord Carrington) invités à se rendre en Afrique du Sud pour proposer des solutions constitutionnelles à l'impasse résultant de l'opposition du Congrès national africain et de l'Inkatha Freedom Party en avril 1994.

En 1996, un accord de coopération a été conclu avec le Département du développement constitutionnel sud-africain en vue d'encourager les échanges professionnels entre l'Europe et l'Afrique du Sud dans le domaine de la démocratie et du droit constitutionnel.

La Cour constitutionnelle, la Commission des droits de l'homme sud-africaine, l'Université d'Afrique du Sud (UNISA) et le Département du développement constitutionnel ont bénéficié directement du programme "La démocratie, du livre de droit à la vie réelle", soutenu par le Département fédéral suisse des Affaires étrangères³⁴. Des séminaires, des ateliers et des visites d'étude ont promu les échanges entre les spécialistes européens et sud-africains dans le domaine de la démocratie.

En même temps, la Commission de Venise a suivi les récents développements constitutionnels en Afrique du Sud avec beaucoup d'intérêt et, à l'occasion, s'est inspirée de l'Afrique du Sud dans la recherche de solutions aux problèmes constitutionnels de l'Europe. Par exemple, le raisonnement de la Cour constitutionnelle sud-africaine dans son arrêt sur la constitutionnalité de

³⁴ *Sur la coopération récente avec l'Afrique du Sud dans le cadre de ce programme, voir CDL-INF (99) 1.*

la peine de mort a été citée plus d'une fois par la Commission de Venise dans des avis sur des dispositions similaires des constitutions européennes³⁵.

L'accent a récemment été mis sur la dimension régionale de la coopération de la Commission de Venise avec l'Afrique du Sud. D'autres Etats de l'Afrique australe prennent part à certaines activités et l'idée d'établir un réseau d'experts constitutionnels en Afrique australe sur le modèle de la Commission de Venise - en coopération avec celle-ci - fait son chemin. La Norvège a récemment soutenu un programme qui permettra à un certain nombre d'Etats de l'Afrique australe de suivre le travail de la Commission de Venise.

Une des questions fondamentales en matière constitutionnelle qui se posent à l'Afrique du Sud est la nécessité d'une coordination entre les différents niveaux de la puissance publique (national, provincial et local), dont les relations, appelée "intergouvernementales", n'ont pas été l'objet de beaucoup d'intérêt de la part des universitaires sud-africains dans le passé. Cette coordination vise à assurer davantage d'efficacité, dans l'intérêt des citoyens. Pour cette raison, la Commission de Venise a accueilli favorablement l'initiative prise par le Département sud-africain du développement constitutionnel, avec le soutien du Département fédéral suisse des affaires étrangères, de créer des chaires sur les relations "intergouvernementales" dans deux universités sud-africaines: l'Université de Natal et l'Université de Fort Hare³⁶. Ce programme a fourni l'occasion aux experts sud-africains d'échanger des expériences en la matière avec des experts d'Etats européens qui ont des systèmes similaires (Espagne, Allemagne, Italie et Suisse notamment).

³⁵ CDL-INF (98) 1R pp. 11-12 (avis de la Commission de Venise sur les aspects constitutionnels de la peine de mort en Ukraine); CDL (99) 1 p. 6 (avis sur la compatibilité de la peine capitale avec la constitution albanaise).

³⁶ Voir les documents CDL-INF (99) 2 et 3.

III. L'étude de thèmes "transnationaux" - les séminaires UniDem

Les activités "transnationales" de la Commission de Venise lui permettent de mener à bien ses tâches statutaires principales, à savoir le renforcement du fonctionnement des institutions démocratiques, la connaissance des systèmes juridiques ainsi que la compréhension de la culture juridique des Etats qui coopèrent avec elle.

Les thèmes transnationaux sont abordés

- a) soit dans le cadre de l'activité courante de la Commission - qui peut effectuer des recherches de sa propre initiative -;
- b) soit dans le cadre des séminaires UniDem (Universités pour la Démocratie).

A. L'étude comparative de thèmes liés au fonctionnement de la démocratie permet en premier lieu une vue d'ensemble du droit positif des différents Etats. Sur la base de cette approche comparative, il est possible d'identifier des valeurs constitutionnelles communes au continent, et, le cas échéant, des points de dysfonctionnement éventuel. Dans un troisième temps, un travail d'harmonisation peut se réaliser, par la reprise de ces principes sur recommandation de la Commission, dans le droit des Etats qui ne les auraient pas encore concrétisés.

B. Les séminaires UniDem regroupent des spécialistes de haut niveau (personnalités du monde politique ou académique, membres de Cours constitutionnelles ou instances équivalentes), en collaboration entre la Commission de Venise et, par exemple, une université ou une cour constitutionnelle. Des rapports - relatifs à des Etats spécifiques ou à des aspects particuliers du thème discuté - sont présentés. Par les échanges entre spécialistes en provenance d'horizons variés, les séminaires UniDem définissent ainsi les règles communes de fonctionnement d'un Etat démocratique respectueux des droits de l'homme et de la prééminence du droit.

C. Les recherches sur les "thèmes transnationaux", qu'elles aient lieu ou non dans le cadre d'un séminaire UniDem, donnent en principe lieu à des **publications dans la Collection "Science et technique de la démocratie"**³⁷.

Parmi les thèmes généraux étudiés récemment par la Commission, on peut citer:

- **L'Etat fédéral et régional**³⁸: le thème de l'Etat fédéral et régional est pleinement d'actualité dans un monde où l'Etat unitaire et centralisé ne fait plus figure d'archétype. La tendance à un accroissement des compétences des entités inférieures à l'Etat est un des traits majeurs des développements constitutionnels des dernières années. L'étude comparative de la Commission européenne pour la démocratie par le droit présente les divers aspects du fédéralisme en Europe et en Amérique du Nord. Elle en détermine les points communs, mais souligne aussi la diversité des solutions constitutionnelles et leur complexité. En particulier,

³⁷ Voir la liste des publications de la Collection "Science et technique de la démocratie" en annexe.

³⁸ Le rapport sur l'Etat fédéral et régional a été publié dans la série Science et technique de la démocratie, n° 19, Editions du Conseil de l'Europe.

elle met l'accent sur la répartition des compétences et sur les relations entre l'Etat central et les entités.

- **Les entités fédérées et régionales et les traités internationaux** : l'étude de la Commission sur la situation des Etats fédéraux et régionaux et des Etats dont un territoire dispose d'une autonomie particulière, aboutit aux conclusions suivantes: La participation des entités fédérées et régionales aux relations internationales, et tout particulièrement aux relations conventionnelles, a un caractère toujours plus actuel du fait du développement des relations internationales aussi bien que de l'évolution du partage des compétences en faveur de l'accroissement des responsabilités internationales des Etats fédérés et des régions. Les solutions nationales sont cependant très diverses, et vont de la concentration des questions internationales au niveau de l'Etat central au parallélisme des compétences internes et internationales. En outre, en dehors de la conclusion de leurs propres traités, les entités interviennent aussi lors de l'élaboration ou de la mise en œuvre des traités de l'Etat central. Lorsque cette intervention peut avoir lieu à titre préalable, elle prend la forme d'une consultation ou, plus rarement, d'une participation aux négociations; la participation à la mise en œuvre des traités dépend en général du partage interne des compétences. Quant à la participation aux organisations internationales, elle est moins développée que la participation aux organisations supranationales: en effet, ces dernières disposent de véritables pouvoirs législatifs et il est vital pour les entités de participer au processus de décision communautaire. Le débat sur la répartition des compétences, particulièrement important dans les Etats considérés, ne peut donc plus s'affranchir de la dimension internationale.
- **Droit et politique étrangère**³⁹: la Commission a adopté un rapport sur ce thème, qui présente les fondements juridiques de la politique étrangère dans un grand nombre d'Etats ayant des cultures juridiques différentes, et vise à mettre en lumière les éléments communs aux différents Etats. L'existence de règles juridiques applicables lors de la détermination de la politique étrangère, qui n'était traditionnellement reconnue qu'en droit international, s'impose aujourd'hui également du point de vue du droit interne. Parallèlement, un mouvement vers une certaine démocratisation de la mise en œuvre de la politique étrangère fait son apparition, en tant que corollaire de l'évolution susmentionnée. L'exécutif garde certes la responsabilité principale en la matière, mais les Parlements nationaux, voire le peuple, sont de plus en plus impliqués.
- **L'interdiction des partis politiques et les mesures analogues**⁴⁰: le rapport sur ce thème élaboré à la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a constaté une grande diversité entre les approches des différents Etats en matière d'interdiction ou de restrictions à l'activité des partis politiques. Certains Etats, par exemple, ne prévoient aucune règle dans ce domaine ou se contentent d'appliquer les dispositions générales sur les associations. L'enregistrement des partis politiques n'est pas une règle générale. Là où un contrôle existe, il peut être préventif ou, au contraire, répressif. Un certain nombre de points communs se dégagent cependant des réponses; en particulier, les partis politiques bénéficient partout de la liberté d'association et les mesures restrictives de celle-ci doivent respecter le principe de la proportionnalité. Dès lors, une interdiction n'est concevable que dans des circonstances

³⁹ *Science et technique de la démocratie*, n° 24.

⁴⁰ *CDL-INF (98) 14*.

exceptionnelles, comme le montre l'extrême retenue de la grande majorité des autorités nationales. Sur cette base, la Commission a élaboré des lignes directrices sur l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues, qui comprennent notamment les points suivants :

- chacun a le droit de s'associer à un parti politique;
- toutes restrictions à l'exercice des droits de l'homme fondamentaux exercés à travers l'activité des partis politiques doivent être conformes aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et des autres traités internationaux, en période normale mais aussi dans les cas d'urgence nationale;
- l'interdiction ou la dissolution forcée de partis politiques ne peuvent se justifier que dans le cas où les partis prônent l'utilisation de la violence ou l'utilisent comme un moyen politique pour faire renverser l'ordre constitutionnel démocratique, mettant en danger de ce fait les droits et libertés protégés par la constitution;
- l'interdiction ou la dissolution de partis politiques, comme mesure particulière à portée considérable, doivent être utilisées avec la plus grande retenue, en conformité avec le principe de proportionnalité, et être prononcées par une instance judiciaire - Cour constitutionnelle ou autre juridiction appropriée, appliquant une procédure offrant toutes les garanties de procédure, d'ouverture et de procès équitable.
- En outre, la Commission étudie la question du **financement des partis politiques**⁴¹.
- **La protection des minorités:** l'importance de la question des minorités dans l'Europe d'aujourd'hui a conduit la Commission à en faire une de ses priorités dès sa création. En particulier, la Commission a élaboré, dès 1991, une proposition pour une convention européenne pour la protection des minorités⁴², qui a inspiré la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales⁴³. La Commission a ensuite étudié en détail la protection des minorités en droit national ainsi que les solutions spécifiques apportées dans les Etats fédéraux et régionaux⁴⁴.
- Plus récemment, la Commission s'est penchée sur **la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique**. Elle a d'abord élaboré une note de synthèse de caractère général; cette note, qui concerne spécifiquement l'accès à la fonction publique, met l'accent d'une part sur les différents types de discriminations à écarter et d'autre part sur les mesures positives adoptées en faveur des minorités. Elle constate que les mesures positives sont encore loin d'être admises de manière générale⁴⁵. Toujours dans le cadre de ses travaux sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique,

⁴¹ Voir le document CDL-PP (99) 3.

⁴² Voir "La protection des minorités", *Science et technique de la démocratie*, n° 9, Editions du Conseil de l'Europe, pp. 9 ss.

⁴³ STE 157.

⁴⁴ "La protection des minorités", *Science et technique de la démocratie*, n° 9, pp. 42 ss.

⁴⁵ CDL-MIN (98) 1.

la Commission a adopté un document sur "**Droit électoral et minorités nationales**"⁴⁶. Ce texte souligne que peu d'Etats prévoient des règles spécifiques sur la représentation des minorités dans les organes élus. Une étude de la question de la participation des personnes appartenant à des minorités aux organes élus, et plus particulièrement aux Parlements nationaux, implique donc de se pencher sur des questions plus générales de droit électoral, et notamment sur l'influence des systèmes électoraux sur la représentation des groupes politiques. Parmi les conclusions proposées, on peut noter ce qui suit:

- a) L'effet d'un système électoral sur la représentation des minorités se fait le plus clairement sentir lorsqu'il existe des partis spécifiques aux minorités nationales, qui sont autorisés dans la majorité des Etats, conformément au principe de la liberté d'association.
 - b) Plus le système électoral est proportionnel, plus les minorités dispersées ou peu nombreuses ont de chances d'être représentées dans l'organe élu; le nombre de sièges par circonscription est un élément déterminant de la proportionnalité du système.
 - c) Lorsque les listes ne sont pas bloquées, le choix de l'électeur peut prendre en considération l'appartenance des candidats à des minorités nationales. Savoir si une telle liberté de choix favorise ou défavorise les minorités dépend de nombreux facteurs, dont l'importance numérique des minorités.
 - d) La reconnaissance du statut de circonscription à un territoire où une minorité est majoritaire facilite sa représentation dans les organes élus, surtout si un système majoritaire est appliqué.
- **L'autodétermination et la sécession en droit constitutionnel:** la question de l'autodétermination, très souvent traitée en droit international, mais beaucoup moins en droit constitutionnel, est redevenue d'actualité suite aux changements politiques considérables de la dernière décennie en Europe. De manière générale, la Commission a constaté que, en général, comme norme fondamentale de l'Etat, la Constitution est opposée à la sécession. Elle insiste au contraire sur des notions telles que l'intégrité territoriale, l'indivisibilité de l'Etat ou l'unité nationale. Dans certains cas, ces principes permettent des restrictions aux droits fondamentaux. Comme l'indique la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, de telles restrictions doivent toutefois être conformes au principe de la proportionnalité, et donc n'intervenir que dans les cas les plus graves. Le terme d'autodétermination, contrairement à celui de sécession, est loin d'être étranger au droit constitutionnel. Cependant, il n'existe pas, en droit constitutionnel, de reconnaissance générale du droit à l'autodétermination, ni de définition commune de ses titulaires ou de son contenu. En outre, les constitutions étudiées, lorsqu'elles reconnaissent le droit à l'autodétermination, ne traitent pas de la procédure qui permet de le mettre en œuvre. Le terme d'autodétermination, en droit constitutionnel, peut se référer, notamment: à la décolonisation, dans les rares cas où cette question se pose encore; au droit à l'indépendance d'un Etat déjà constitué; au droit des peuples de déterminer librement leur statut politique et l'orientation de leur développement à l'intérieur des frontières de l'Etat (autodétermination interne). En outre, l'autodétermination interne peut s'exprimer par l'affirmation de certains

⁴⁶ Voir déjà CDL-MIN (99) 1.

droits fondamentaux revêtant un caractère collectif, notamment en matière culturelle, ou encore par le fédéralisme, le régionalisme, ou d'autres formes d'autonomie locale.

- **Nationalité et succession d'Etats:** Les bouleversements qui se sont produits en Europe ces dernières années posent à nouveau avec acuité la question de la nationalité, en particulier dans le contexte de la succession d'Etats. Un séminaire sur ce thème s'est tenu à point nommé à Vilnius en mai 1997, la semaine même de l'adoption de la Convention européenne sur la nationalité⁴⁷. En outre, la Commission a examiné de manière comparative les "incidences de la succession d'Etats sur la nationalité"⁴⁸. Dans ce cadre, elle a adopté une "déclaration relative aux incidences de la succession d'Etats en matière de nationalité des personnes physiques"⁴⁹, qui insiste notamment sur le droit de chaque personne à une nationalité et sur le principe de non-discrimination en matière d'octroi de la nationalité.
- **Les mutations de l'Etat-nation à l'aube du XXI^e siècle⁵⁰:** le séminaire de Nancy de novembre 1997 s'est inscrit dans le cadre des changements institutionnels et structurels qui affectent profondément le mode traditionnel quasi-exclusif d'organisation des sociétés politiques européennes, l'Etat-nation. Il a montré comment la notion d'Etat-nation, au cours du temps, s'est construite et renforcée, puis s'est affaiblie, par une transformation à la fois dans le sens de la dissociation et de l'association, tout particulièrement dans le cadre de l'intégration européenne.
- **Les nouvelles tendances du droit électoral dans la grande Europe:** séminaire de Sarajevo, avril 1998. Ce séminaire a eu lieu dans un Etat où la question électorale était pleinement d'actualité. Sans renier la diversité des expériences nationales, il a mis l'accent à la fois sur les principes fondamentaux du droit électoral - la garantie du suffrage universel, égal, libre, secret et direct - et sur leur mise en œuvre, notamment lors de l'enregistrement des électeurs et dans la détermination de la composition des commissions électorales.
- **Le patrimoine constitutionnel européen:** séminaire de Montpellier, juillet 1998. Le séminaire était divisé en deux parties. Dans une première partie, les participants ont travaillé sur la base d'un questionnaire sur la définition et la valeur juridique du principe de dignité de la personne humaine. Dans la deuxième, des praticiens, membres de cours constitutionnelles, ont été appelés à se prononcer sur un cas fictif, ce qui a constitué un événement marquant et a ajouté à la dimension académique du séminaire un aspect concret.
- **La répartition des pouvoirs⁵¹:** ce séminaire s'est tenu en trois parties, dans les capitales de chacun des Etats caucasiens, en septembre et octobre 1998. Il a abordé les différents aspects de la répartition des pouvoirs entre les organes de l'Etat, qui ne doit plus aujourd'hui être conçue comme une séparation au sens strict, mais comme une distinction des fonctions et des organes, appelés néanmoins à coopérer étroitement. La pratique des Etats démocratiques, alliée à la sagesse politique, conduit à la recherche d'un équilibre des

⁴⁷ *Science et technique de la démocratie*, n° 21.

⁴⁸ *Science et technique de la démocratie*, n° 23.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 6-8.

⁵⁰ *Science et technique de la démocratie*, n° 22.

⁵¹ *CDL-INF (99) 11*.

pouvoirs, en particulier entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif, garanti par un pouvoir judiciaire fort et indépendant dont la cour constitutionnelle est la plus haute instance.

- **Le droit à un procès équitable** (Brno, septembre 1999): ce séminaire, consacré à un élément fondamental de l'ordre juridique, a compris deux parties. Tout d'abord, des rapports généraux ont été présentés sur la situation au regard de la Convention européenne des droits de l'homme et du droit constitutionnel de plusieurs Etats européens et non-européens. Ensuite, les membres des Cours constitutionnelles et instances équivalentes d'une vingtaine de pays ont débattu d'un cas pratique, et ont démontré la convergence des approches, en Europe et sur d'autres continents, et le caractère universel des valeurs garanties par le procès équitable.
- **Les sociétés en conflit: la contribution du droit et de la démocratie au règlement des conflits** (Bled, Slovénie, novembre 1999): ce séminaire avait pour but d'analyser les différents conflits et de chercher à identifier des instruments juridiques utiles pour leur règlement. Les participants étaient principalement des experts sur les différentes zones de conflit européennes, en particulier en Europe du sud-est. Le séminaire a été suivi, les 29 et 30 novembre, par la "Conférence sur la contribution des dispositions constitutionnelles à la stabilité en Europe du sud-est" à Brdo. La conférence a traité de deux thèmes principaux, l'efficacité des standards constitutionnels en matière de droits de l'homme et le cadre constitutionnel de la répartition des pouvoirs. En ce qui concerne l'efficacité des standards constitutionnels en matière de droits de l'homme, il a été affirmé que les standards internationaux en matière de droits de l'homme doivent être intégrés dans l'ordre juridique national, mis en œuvre et protégés par les institutions nationales. L'importance de l'inclusion de droits spécifiques des minorités au niveau le plus haut, c'est-à-dire au niveau constitutionnel, a été soulignée. En ce qui concerne le cadre constitutionnel de la répartition des pouvoirs, la nécessité d'avoir des règles constitutionnelles très précises sur les pouvoirs des différentes institutions a été mise en évidence. Sinon, l'ancien système d'unité du pouvoir risque de revenir de manière rampante à travers les lacunes des règles actuelles. Une relation équilibrée entre les deux branches du pouvoir est nécessaire pour une vie politique plus démocratique, responsable et stable dans ces pays.
- **La protection des Droits de l'Homme au XXI^e siècle** (conférence de Dublin, mars 2000): cette conférence était consacrée avant tout à la question de la complémentarité, en particulier entre les diverses organisations internationales européennes (Conseil de l'Europe, OSCE, Union européenne) et au sein du Conseil de l'Europe (entre la Cour européenne des droits de l'homme, l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres, le Comité pour la prévention de la torture, le Commissaire aux droits de l'homme...). L'accent a été mis en particulier sur les implications du projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les systèmes universel (Nations Unies) et interaméricain ont également été examinés.
- La question de **l'intégration européenne** a retenu l'attention de la Commission depuis plusieurs années. Les bouleversements intervenus dans la partie orientale du continent ne doivent pas faire oublier un élément majeur de l'évolution contemporaine de l'Europe, le caractère toujours plus étroit de l'intégration supranationale - l'approfondissement - et l'élargissement en cours. La Commission a mis l'accent sur ces deux aspects.

- Ainsi, dans le cadre de la conférence intergouvernementale qui a conduit à l'adoption du traité d'Amsterdam, la Commission a fourni une contribution sous la forme d'un **Acte sur la citoyenneté européenne**⁵². Ce texte définit les droits du citoyen de l'Union; il s'agit pour une part d'une codification du droit en vigueur, mais les éléments innovateurs sont également importants. La contribution de la Commission a inspiré les nouvelles dispositions du traité de Rome en matière de non-discrimination⁵³. En outre, la Commission a suggéré la création d'un district européen.
- L'étude sur le **droit constitutionnel et l'intégration européenne**⁵⁴ a par contre montré comment le droit constitutionnel des Etats membres des Communautés, puis de l'Union, s'est adapté au droit supranational, pour en respecter non seulement la substance, mais aussi la nature propre. Conçue dans la perspective de l'élargissement, elle vise à souligner, à la lumière de l'expérience des Etats membres, un certain nombre de questions constitutionnelles liées à l'appartenance à l'Union. Elle sera suivie d'un séminaire, qui se tiendra à Chypre en septembre 2000, et dont le but est d'examiner les implications constitutionnelles d'une adhésion à l'Union européenne pour chaque Etat candidat.
- Le partage toujours plus complexe des compétences entre l'Etat national, ses entités et les instances supranationales, a conduit la Commission à consacrer un séminaire à **l'Etat fédéral et régional dans la perspective de l'intégration européenne**, qui a mis l'accent sur les relations entre les différents niveaux de la puissance publique (Bologne, mars 1999). Les points de vues extérieurs à l'Europe sur les questions de l'intégration régionale et du fédéralisme ont été abordés; ils ont concerné en particulier l'Accord de libre-échange nord-américain et la Southern African Development Community.

IV. La coopération avec les Cours constitutionnelles

A. Le Centre sur la justice constitutionnelle

Les échanges d'informations et d'idées entre anciennes et nouvelles démocraties dans le domaine du droit jurisprudentiel sont de la plus haute importance. C'est pourquoi, la Commission a décidé en 1991 de créer un centre de documentation qui collecterait et diffuserait la jurisprudence des Cours constitutionnelles et instances équivalentes. La tâche de ce centre devait consister à rendre cette jurisprudence accessible au plus grand nombre. Les principaux éléments de ce centre sont le *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* et la base de données CODICES. Le Centre possède aussi un bon nombre de recueils d'arrêts des Cours constitutionnelles ainsi que d'autres documents afférents à ces Cours.

Le *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*, lancé en janvier 1993, contient les résumés des décisions les plus importantes transmises par les Cours constitutionnelles et juridictions équivalentes de près de 50 pays⁵⁵, ainsi que par la Cour européenne des Droits de l'Homme et la

⁵² CDL-INF (96) 5.

⁵³ Art. 13 du traité de Rome; voir l'article 5 de l'Acte sur la citoyenneté européenne.

⁵⁴ CDL-INF (99) 7.

⁵⁵ Afrique du Sud, Albanie, Allemagne, Argentine, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Canada, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Kazakhstan, "L'ex-République yougoslave de Macédoine", Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République

Cour de Justice des Communautés européennes. Il paraît en anglais et en français trois fois par an, chaque numéro signalant l'essentiel de la jurisprudence rendue pendant une période de quatre mois. Les contributions au *Bulletin* sont fournies par les agents de liaison qui ont été désignés par les Cours elles-mêmes.

Une série de Bulletins spéciaux sur les descriptions des cours et sur les textes de base (extraits de constitutions et lois sur les cours) complète les numéros réguliers pour permettre au lecteur de situer la jurisprudence des Cours dans son contexte. Une nouvelle série sur les « Grands Arrêts » présente les décisions fondamentales rendues par les Cours participantes avant la mise en œuvre du *Bulletin* en 1993.

Le *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* a pour principal objectif d'encourager les échanges d'information entre les Cours et d'aider les magistrats à résoudre des questions de droit délicates qui, souvent, se posent simultanément dans différents pays. Il est également un instrument utile pour les universitaires et l'ensemble du public intéressé. Ce type d'échange et de coopération profite non seulement aux cours constitutionnelles nouvellement créées en Europe centrale et orientale, mais enrichit aussi la jurisprudence de leurs homologues d'autres pays.

Une base de données, appelée CODICES, a été créée au Secrétariat de la Commission à Strasbourg. Elle représente environ 12.000 pages de texte imprimé. Outre les 2000 résumés publiés dans le *Bulletin*, la base de données CODICES contient plus de 1700 textes intégraux de décisions, pour la plupart en anglais ou en français, mais aussi dans d'autres langues. Tous les Bulletins spéciaux sont également inclus dans CODICES. En outre, CODICES contient les textes complets de plusieurs constitutions. CODICES est disponible sur CD-ROM ainsi que par Internet. La mise à jour de CODICES se fait au rythme de la publication du *Bulletin*, c'est-à-dire trois fois par an.

Le *Bulletin* a un atout supplémentaire d'une très grande valeur pour CODICES. Il s'agit du thésaurus systématique, qui est régulièrement mis à jour pour prendre en compte les nouveaux développements dans le domaine de la jurisprudence constitutionnelle. Ce thésaurus permet de faire des recherches dans la base de données selon des thèmes spécifiques comme la liberté d'expression ou la présomption d'innocence.

Le *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* et CODICES permettent à toutes les personnes intéressées de prendre connaissance d'informations jusqu'alors souvent difficilement accessibles, sinon à des polyglottes confirmés disposant d'une bibliothèque spécialisée. Ils facilitent ainsi grandement le travail comparatif des praticiens et leur permettent de s'inspirer des solutions déjà retenues à l'étranger, notamment dans le domaine des droits fondamentaux. Les divergences jurisprudentielles entre Cours constitutionnelles relèvent de plus en plus d'une différence d'approche voulue et non accidentelle. Ainsi, la circulation de l'information est un moteur puissant du "transconstitutionnalisme", qui permet aux diverses cours de s'inspirer de la pratique constitutionnelle de leurs homologues.

B. Les séminaires organisés avec les Cours constitutionnelles nouvellement mises en place (CoCoSem)

A la suite des demandes formulées par plusieurs Cours constitutionnelles nouvellement mises en place, la Commission de Venise a entrepris de tenir une série de séminaires en coopération avec ces instances. Ces séminaires, dont quelques-uns ont été organisés conjointement avec l'OSCE, le PNUD, USAID, ABA ou COLPI se sont déroulés depuis 1996 en Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kirghizistan, Lettonie, Moldova, Russie et Ukraine. Ils ont traité de thèmes pratiques comme la gestion des cas ou le budget, mais aussi de thèmes touchant les principes de l'Etat de droit, comme la séparation des pouvoirs ou l'indépendance des juges.

V. Conclusion

La Commission de Venise est un instrument majeur de la diffusion du patrimoine constitutionnel européen, constitué des valeurs juridiques fondamentales du continent. Cette diffusion a lieu à travers le Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, les études comparatives et les séminaires UniDem. Ainsi s'affirme le "transconstitutionnalisme", recherche d'une inspiration commune de la jurisprudence des différents Etats, qui contribue à son tour au développement d'un patrimoine constitutionnel commun à toute l'Europe.

Par ailleurs, l'activité première de la Commission, l'assistance constitutionnelle, est toujours autant d'actualité qu'aux débuts de la Commission. Les révisions constitutionnelles, totales ou partielles, bien plus qu'un phénomène occasionnel lié au passage d'un régime autoritaire à la démocratie, sont en effet un élément inhérent à un monde en perpétuelle mutation. La coopération étroite entre la Commission et les Etats qui lui demandent conseil, dans la confiance mutuelle, facilite elle aussi l'adoption de normes conformes à des valeurs communes.

Ainsi, la Commission européenne pour la démocratie par le droit contribue à ce que le troisième millénaire soit celui de la reconnaissance de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit dans l'ensemble du continent européen.

ANNEXE

LISTE DES PUBLICATIONS DE LA COMMISSION DE VENISE

Collection⁵⁶

Science et technique de la démocratie

- n° 1: Rencontre avec les présidents des cours constitutionnelles et instances équivalentes
Piazzola sul Brenta, 8 octobre 1990⁵⁷
- n° 2: Modèles de juridiction constitutionnelle
par Helmut Steinberger⁵⁸
- n° 3: Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique
Istanbul, 8 au 10 octobre 1992
- n° 4: La transition vers un nouveau type d'économie et ses reflets constitutionnels
Moscou, 18 et 19 février 1993
- n° 5: Les rapports entre le droit international et le droit interne
Varsovie, 19 au 21 mai 1993
- n° 6: Les rapports entre le droit international et le droit interne
par Constantin Economides³
- n° 7: Etat de droit et transition vers une économie de marché
Sofia, 14 au 16 octobre 1993
- n° 8: Les aspects constitutionnels de la transition vers une économie de marché
Travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit
- n° 9: La Protection des minorités
Travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit
- n° 10: Le rôle de la cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit

⁵⁶ *Disponible également en anglais*

⁵⁷ *Interventions en langue originale*

⁵⁸ *Disponible également en russe*

Bucarest, 8 au 10 juin 1994

- n° 11: Le concept contemporain de confédération
Santorin, 22 au 25 septembre 1994
- n° 12: Les pouvoirs d'exception du gouvernement⁵⁹
par Ergun Özbudun et Mehmet Turhan
- n° 13: L'application des dispositions constitutionnelles relatives aux media dans une
démocratie pluraliste
Nicosie, 16-18 décembre 1994
- n° 14: Justice constitutionnelle et démocratie référendaire
Strasbourg, 23-24 juin 1995
- n° 15: La protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle
Brioni, 23-25 septembre 1995⁶⁰
- n° 16: Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités
Lausanne, 25-27 avril 1996
- n° 17: Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des
situations d'urgence
Wroclaw, 3-5 octobre 1996
- n° 18: Le patrimoine constitutionnel européen
Montpellier, 22-23 novembre 1996
- n° 19: L'Etat fédéral et régional
Travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit
- n° 20: La composition des Cours constitutionnelles
Travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit
- n° 21: Nationalité et succession d'Etats
Vilnius, 16-17 mai 1997
- n° 22: Les mutations de l'Etat nation en Europe à l'aube du XXIe siècle
Nancy, 6-8 novembre 1997
- n° 23: Incidences de la succession d'Etat sur la nationalité

⁵⁹ *Disponible également en russe*

⁶⁰ *Une version abrégée est disponible en russe*

n° 24 Droit et politique étrangère

n° 25 Les nouvelles tendances du droit électoral dans la grande Europe
Sarajevo, 17-18 avril 1998

n° 26 Le principe du respect de la dignité de la personne humaine
Montpellier, 2-6 juillet 1998

A paraître au cours de 1999

n° 27 L'état fédéral et régional dans la perspective de l'intégration européenne
Bologne, 18-19 mars 1999

* * * * *

Bulletin de jurisprudence constitutionnelle - 93 / nos 1, 2, 3
94 / nos 1, 2, 3
95 / nos 1, 2, 3
96 / nos 1, 2, 3
97 / nos 1, 2, 3
98 / nos 1, 2, 3

Bulletins spéciaux - 1994 - description des Cours
Textes de base 1,2,3,4 et 5 (extraits des constitutions et lois sur les cours constitutionnelles)
Grands arrêts - Cour européenne des droits de l'homme

A paraître au cours de 1999

Bulletin de jurisprudence constitutionnelle - 99/ n° 1

Bulletins spéciaux - Liberté confessionnelle
1999 - description des Cours

* * * * *

Rapports annuels - 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998

