



Strasbourg, 19 novembre 2020

**CDL-PL-PV(2020)003\***  
Or. Angl.

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

**124ème SESSION PLENIERE**

**(en ligne)**

**8-9 octobre 2020**

**PROJET DE RAPPORT DE SESSION**

*\*Ce document a été classé en diffusion restreinte à la date de sa publication. Sauf décision contraire de la Commission de Venise, il sera déclassifié un an après sa publication selon les règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe*

**TABLE DES MATIERES/TABLE OF CONTENTS**

1. Adoption de l'ordre du jour .....	3
2. Communication du Président.....	3
3. Communication du Bureau élargi.....	3
4. Communication du Secrétariat.....	3
5. Suivi des avis antérieurs de la Commission de Venise .....	3
6. République de Moldavie .....	5
7. Monténégro.....	5
8. Ukraine .....	6
9. Rapport sur le droit et l'administration électoraux en Europe .....	6
10. Compilation sur la séparation des pouvoirs .....	7
11. Cérémonie du 30e anniversaire de la Commission de Venise.....	7
12. Géorgie.....	7
13. Islande .....	8
14. Malte.....	10
15. Turquie.....	11
16. Ukraine .....	12
17. Kosovo.....	13
18. Ouzbékistan.....	14
19. Rapport sur la responsabilité pénale pour les appels pacifiques pour un changement constitutionnel radical du point de vue de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH).....	15
20. Rapport intérimaire adopté sur les mesures prises dans les états membres de l'UE à la suite de la crise Covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux... 16	
21. Rapport sur traitement du contentieux électoral.....	17
22. Lignes directrices révisées sur la tenue de référendums .....	18
23. Rapport de la réunion du Conseil des élections démocratiques (7 octobre) .....	18
24. Dates des prochaines sessions .....	19
25. Autres questions .....	19

## 1. Adoption de l'ordre du jour

L'ordre du jour a été adopté sans modification ([CDL-PL-OJ\(2020\)003ann-rev](#)).

## 2. Communication du Président

Le président souhaite la bienvenue aux membres et informe la Commission des membres et membres suppléants nouvellement nommés et présente ses activités récentes, telles qu'elles sont exposées dans le document ([CDL\(2020\)026](#)).

## 3. Communication du Bureau élargi

Le président a informé la Commission que lors de sa réunion en ligne du 7 octobre 2020, le Bureau élargi avait discuté de la nécessité de soutenir la pérennité du bureau du Commissaire polonais aux droits de l'homme. Le mandat de l'actuel commissaire a expiré le 9 septembre 2020. Bien que le successeur n'ait pas encore été élu, le 17 septembre 2020, certains députés ont demandé à la Cour constitutionnelle de déclarer inconstitutionnelle la disposition de la loi sur le Commissaire aux droits de l'homme qui stipule que le Commissaire sortant exerce ses fonctions jusqu'à ce que le titulaire prenne ses fonctions. Se référant aux Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur ("les Principes de Venise"), le Bureau élargi a recommandé à la session plénière d'adopter une déclaration rappelant que la continuité du mandat est de la plus haute importance pour la protection des droits des personnes en Pologne.

**La Commission a demandé à son Président de faire une déclaration publique en son nom pour soutenir la continuité de l'institution du Commissaire aux droits de l'homme de Pologne, sur la base des "Principes de Venise" sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur.**

Le président a en outre informé la Commission que le Bureau élargi a recommandé avec regret de tenir la 125<sup>e</sup> session plénière (11-12 décembre 2020) exclusivement en ligne.

**La Commission a décidé de tenir sa 125<sup>e</sup> session plénière (11-12 décembre 2020) exclusivement en ligne.**

## 4. Communication du Secrétariat

Mme Granata-Menghini a informé la Commission des modalités de la présente session qui se tiendra en ligne en utilisant la plateforme KUDO du Conseil de l'Europe.

## 5. Suivi des avis antérieurs de la Commission de Venise

Le Président renvoie aux informations sur le suivi fournies dans le document [CDL\(2020\)036](#) en ce qui concerne les avis suivants :

- Albanie - Avis sur les pouvoirs du Président de fixer les dates des élections ([CDL-AD\(2019\)019](#)) ;
- Albanie - Avis sur la nomination des juges à la Cour constitutionnelle ([CDL-AD\(2020\)010](#)) ;
- Arménie - Avis sur trois questions juridiques dans le cadre du projet d'amendements constitutionnels concernant le mandat des juges de la Cour constitutionnelle ([CDL-AD\(2020\)016](#)) ;

- Géorgie - Projet d'amendements constitutionnels relatifs au système électoral tel qu'adopté le 15 décembre 2017 en deuxième lecture par le Parlement de Géorgie ([CDL-AD\(2018\)005](#)) ;
- Kirghizistan - Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements à certains actes législatifs relatifs aux sanctions pour violation de la législation électorale ([CDL-AD\(2020\)003](#)) ;
- Fédération de Russie - Avis sur le projet d'amendements à la Constitution (telle que signée par le Président de la Fédération de Russie le 14 mars 2020) relatifs à l'exécution en Fédération de Russie des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme ([CDL-AD\(2020\)009](#)) ;
- *Mémoire d'amicus curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Mugemangango c. Belgique* sur les garanties procédurales qu'un État doit assurer dans les procédures de contestation du résultat d'une élection ou de la répartition des sièges ([CDL-AD\(2019\)021](#)).

En plus du document [CDL\(2020\)036](#), la Commission a été informée du **suivi donné à ce document** :

- Hongrie - Avis sur l'article XXV du 4 avril 2017 concernant la modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national ([CDL-AD\(2017\)022](#))

L'avis a reconnu qu'il existe peu de normes internationales pour l'octroi de licences et le fonctionnement des universités étrangères, mais il est difficile de voir les raisons de l'introduction soudaine de nouvelles règles très strictes, et de délais stricts pour les respecter pour les universités déjà existantes. Cela pourrait avoir un effet préjudiciable sur la liberté d'enseignement. L'avis souligne plusieurs conditions particulièrement difficiles à remplir, telles que l'exigence d'un accord international préalable entre la Hongrie et l'État d'origine de l'université. Une autre exigence problématique était que l'université étrangère devait également dispenser un enseignement dans son pays d'origine. En octobre 2017, le Parlement hongrois a prolongé le délai imparti aux universités étrangères pour satisfaire aux nouvelles exigences jusqu'au 1er janvier 2019, mais l'essentiel de la nouvelle loi est resté inchangé.

Sur appel de la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne (CJEU) a décidé le 6 octobre 2020 que la législation était contraire à l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC, et qu'elle était incompatible avec les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'UE sur la liberté académique, la liberté de fonder des établissements d'enseignement supérieur et la liberté d'entreprise, et également contraire à la législation européenne sur la libre circulation des services et la liberté d'établissement. Selon la Cour, la législation contestée compromettait le fonctionnement normal des universités étrangères et mettait en péril la liberté académique. Sans citer son avis, la CJEU a confirmé en substance la position de la Commission de Venise.

- Fédération de Russie - Avis sur la loi fédérale relative à la lutte contre les activités extrémistes dans la Fédération de Russie, ([CDL-AD\(2012\)016](#))

Dans son avis de 2012, tout en reconnaissant les défis auxquels sont confrontées les autorités russes dans la lutte contre l'extrémisme, la Commission a déclaré que la manière dont cet objectif est poursuivi dans la loi sur l'extrémisme était problématique. Elle s'est dite très préoccupée, à la lumière des normes relatives aux droits de l'homme telles qu'elles sont consacrées par la CEDH, par le manque de précision des définitions de l'"extrémisme", des "actions extrémistes", des "organisations extrémistes" ou des "matériels extrémistes" stipulées par la loi, car cela pourrait ouvrir la porte à une interprétation trop large de la part des autorités chargées de l'application de la loi. Les instruments préventifs et correctifs spécifiques prévus par la loi pour lutter contre l'extrémisme - les avertissements et avis écrits - et les sanctions correspondantes (liquidation et/ou interdiction des activités des organisations publiques, religieuses ou autres, fermeture des médias) ont également été jugés problématiques au regard de la liberté d'association et de la liberté d'expression telles que protégées par la CEDH. L'avis recommandait de modifier les dispositions concernées afin de les rendre pleinement conformes aux normes

internationales applicables et, en particulier, aux exigences de la CEDH en matière de légalité, de nécessité et de proportionnalité.

Dans un arrêt de chambre du 6 octobre 2020 (*Korastelev c. Russie*), la Cour a estimé que les dispositions pertinentes de la législation anti-extrémiste étaient formulées en termes généraux, laissant un trop grand pouvoir discrétionnaire au procureur et rendant leur application imprévisible. La législation et la pratique n'avaient pas non plus fourni une protection adéquate contre le recours arbitraire aux procédures juridiques utilisées dans l'affaire des requérants. La Cour a donc conclu à une violation de l'article 10 et de l'article 6 de la CEDH.

La Cour s'est largement référée à l'avis de la Commission. Elle partage notamment la critique de la Commission selon laquelle un avertissement implique la menace que le non-respect de l'avertissement - qui n'est pas fondé sur une déclaration de culpabilité - puisse entraîner la responsabilité d'une infraction administrative et que, en raison du caractère vague de la loi et de la grande marge d'interprétation laissée aux autorités chargées de l'application, des pressions indues sont exercées sur les organisations de la société civile, les médias et les particuliers, ce qui a sans aucun doute un impact négatif sur l'exercice libre et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

## 6. République de Moldova

L'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ([CDL-PI\(2020\)011](#)) sur le projet de loi n° 263 modifiant le Code électoral, le Code des contraventions et le Code des services de médias audiovisuels a été rendu le 19 août 2020 conformément au protocole relatif à la préparation des avis urgents de la Commission de Venise. Aucun membre n'a soulevé d'objection à l'approbation de ce projet.

Les principales recommandations de l'avis concernaient tout d'abord les restrictions à la liberté d'expression, qui devraient être rédigées et interprétées conformément au droit constitutionnel et international des droits de l'homme, et en particulier : l'interdiction de la participation aux campagnes électorales ("propagande électorale") des organisations non gouvernementales, des syndicats, des organisations caritatives, ainsi qu'aux processions et/ou aux services religieux, ainsi qu'aux médias ; les dispositions relatives au discours de haine et à l'incitation à la discrimination. Deuxièmement, les dispositions relatives à l'utilisation (abusives) des ressources administratives devraient être affinées, notamment en introduisant un mécanisme d'application efficace pour prévenir ces violations. Troisièmement, les projets d'amendements doivent être reconsidérés pour continuer à permettre aux observateurs d'observer toutes les étapes du processus électoral, et quatrièmement, les sanctions doivent respecter les principes de proportionnalité et d'égalité. D'autres recommandations concernaient la nécessité de ne pas prévoir une délégation réglementaire excessive à la Commission électorale centrale, de clarifier les dispositions relatives aux recours, concernant notamment les actions, inactions et décisions susceptibles d'être contestées par un recours, les compétences et le pouvoir de décision des différents organes, y compris les tribunaux.

**La Commission a approuvé l'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi n° 263 modifiant le Code électoral, le Code des infractions et le Code des services de médias audiovisuels de la République de Moldova ([CDL-AD\(2020\)027](#)).**

## 7. Monténégro

L'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ([CDL-PI\(2020\)007](#)) concernant le projet de loi sur l'élection des députés du parlement et des conseillers locaux a été publié le 1er juillet 2020 conformément au protocole sur la préparation des avis urgents de la Commission de Venise. Aucun membre n'a soulevé d'objection à l'approbation de ce projet.

Les principales recommandations de l'avis concernent les cas et les procédures de révocation ou de remplacement des membres des commissions électorales - y compris les bureaux de vote - qui devraient être rendus plus précis et ouverts à un contrôle judiciaire. Il conviendrait d'envisager la définition d'un mécanisme de règlement des différends afin de prévenir et/ou de contrecarrer tout abus du droit du Parlement de dissoudre la Commission électorale centrale (CEC) ; la nécessité d'assurer une représentation adéquate des minorités nationales dans la composition des commissions électorales ; la nécessité de règles détaillées pour la collecte et la vérification des signatures, ainsi que de règles claires en matière de responsabilité et de sanctions en cas de violation ; la limitation des élections répétées aux cas de violation flagrante de la loi où la divergence aurait pu affecter les résultats des élections et, par conséquent, l'attribution des mandats. D'autres recommandations portaient sur l'harmonisation de la législation électorale, la garantie de conditions équitables pour tous les candidats, l'introduction d'une limite au montant de la publicité politique payée ; et l'examen de la possibilité de prescrire la publication en ligne obligatoire par toutes les commissions électorales de leurs décisions sur les recours dès l'adoption de ces décisions.

**La Commission a approuvé l'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi sur les élections des membres du Parlement et des conseillers du Monténégro ([CDL-AD\(2020\)026](#)).**

## 8. Ukraine

L'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ([CDL-PI\(2020\)009](#)) sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par un référendum pan-ukrainien ([CDL-REF\(2020\)029](#)) a été émis le 21 juillet 2020 conformément au protocole sur la préparation des avis urgents de la Commission de Venise. Aucun membre n'a soulevé d'objection à l'approbation de ce projet.

Les principales recommandations de l'avis concernaient la clarification des relations entre le référendum d'initiative populaire d'abrogation de lois ou de parties de lois et le référendum sur "la résolution de questions d'importance nationale" ; le renforcement du rôle du Parlement avant le vote, ainsi que, si nécessaire, après le vote et en conformité avec les résultats ; garantir l'égalité des chances pour les partisans et les opposants des questions soumises au référendum dans les commissions référendaires de différents niveaux ; prolonger le délai de collecte des signatures pour les référendums d'initiative populaire et synchroniser les dispositions du projet de loi sur le financement des campagnes référendaires avec la législation sur le financement des partis politiques. L'avis recommande également d'exclure du projet de loi les dispositions relatives au vote électronique et de réglementer ces questions de manière globale à une date ultérieure par le biais d'une loi distincte, qui porterait également sur les élections locales, parlementaires et présidentielles.

**La Commission a approuvé l'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par le biais d'un référendum dans toute l'Ukraine ([CDL-AD\(2020\)024](#)).**

## 9. Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe – Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents

Aucun membre n'a exprimé d'objection à prendre note de ce rapport.

L'objectif principal du rapport était d'identifier les améliorations ainsi que les défis restants et nouveaux dans la législation électorale et l'administration électorale en Europe sur la base des normes internationales et des bonnes pratiques en matière électorale, qui ont été observées depuis le [rapport de 2006](#) sur la même question. Des défis subsistent en ce qui concerne les différents principes fondamentaux du droit électoral (suffrage universel, égal, direct, secret et libre). En ce qui concerne le suffrage universel, on peut identifier une tendance

à accorder le droit de vote aux élections nationales à tous les citoyens lorsque cela est possible, à la fois légalement et *de facto* ; les restrictions restantes au droit de vote sont de plus en plus discutées. En ce qui concerne l'égalité du suffrage et la liberté des électeurs de se forger une opinion, les principaux défis sont la distorsion des conditions de concurrence politique, notamment par une mauvaise utilisation des ressources administratives et une couverture médiatique déséquilibrée, les campagnes négatives et - ce qui est nouveau - l'inadaptation de la législation à l'environnement numérique. La liberté des électeurs d'exprimer leur vote et le libre suffrage continuent d'être remis en cause de temps en temps par des irrégularités dans le processus de vote ainsi que dans le dépouillement et la présentation des résultats. Cela implique également que toute personne puisse déposer des recours en cas d'irrégularités électorales et que celles-ci fassent l'objet d'un suivi efficace.

**La Commission a pris note du rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe ([CDL-AD\(2020\)023](#)).**

## 10. Compilation sur la séparation des pouvoirs

**La Commission a approuvé la compilation des avis et rapports de la Commission de Venise sur la séparation des pouvoirs ([CDL-PI\(2020\)012](#)).**

## 11. Cérémonie du 30<sup>e</sup> anniversaire de la Commission de Venise

La cérémonie a été reportée en raison de la pandémie de Covid-19.

## 12. Géorgie

L'avis sur le projet de loi organique sur les amendements portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun, avait été demandé par le président du Parlement le 22 septembre 2020 dans un délai très court ; il était prévu que le projet d'amendements soit adopté lors de la dernière session du Parlement actuel, qui tombait le même jour qu'une série de réunions virtuelles (30 septembre 2020) organisées par la Commission de Venise avec le Conseil supérieur de la magistrature, la majorité parlementaire et l'opposition, le Défenseur public adjoint et la société civile.

Cet avis fait suite à un avis urgent, émis le 16 avril 2019, concernant la nomination des juges à la Cour suprême de Géorgie ([CDL-AD\(2019\)009](#)).

L'avis a considéré que les projets d'amendements constituaient une amélioration de la procédure précédente, après avoir pris en compte certaines des recommandations formulées dans l'avis urgent, telles que la suppression du vote au scrutin secret au sein du HCoJ et la disposition selon laquelle chaque vote doit être accompagné d'un argumentaire écrit rendu public. D'autres aspects suscitent encore des préoccupations, par exemple le fait que les membres du HCoJ ne sont pas tenus de voter conformément aux notes d'évaluation des candidats aux postes de juge, même s'ils doivent fournir une justification spéciale pour cette déviation. L'avis considère que cela est incompatible avec un système d'évaluation fondé sur le mérite. En outre, l'identité des membres du HCoJ en relation avec chaque vote n'est pas divulguée, ce qui les exposerait même à une "responsabilité". Ce n'est que lorsqu'un candidat conteste une décision du HCoJ devant la chambre des qualifications de la Cour suprême que les noms des membres du HCoJ sont révélés aux membres de la chambre, au candidat et à son représentant ainsi qu'au représentant du HCoJ dans cette procédure (et non au grand public). L'avis recommande toutefois que cela permette au public d'examiner le comportement des différents membres de la HCoJ, renforçant ainsi la confiance du public dans cet organe. Cela permettrait également de dissuader la prise en considération de facteurs politiques ou autres facteurs non pertinents dans la procédure. Enfin, elle permettrait d'exercer

efficacement la possibilité existante de faire appel de la décision pour cause, entre autres, de partialité ou de discrimination.

Bien que l'avis se félicite que la décision du HCoJ soit susceptible d'appel devant la Chambre des qualifications de la Cour suprême, l'avis recommande qu'une fois qu'une décision a été rendue par la Chambre et renvoyée au HCoJ, la nouvelle décision du HCoJ soit également susceptible d'appel.

M. Archil Talakvadze, président du Parlement géorgien, a remercié la Commission de Venise et a déclaré que la Géorgie dispose désormais d'une procédure sans précédent pour la sélection des juges, qui a pris en compte la plupart des recommandations de la Commission dans son avis urgent de 2019. Il a expliqué pourquoi les autres recommandations n'ont pas pu être prises en compte et a rappelé que le Parlement actuel a finalisé ses travaux avec l'adoption des projets d'amendements lors de sa dernière session le 30 septembre 2020 et qu'il ne pouvait, pour cette raison, attendre l'adoption finale de cet avis.

M. Esanu, tout en remerciant les autorités géorgiennes pour leur coopération, s'est interrogé sur les raisons de ne pas avoir suivi les autres recommandations formulées dans l'avis urgent ainsi que dans le présent avis, notamment de ne pas avoir introduit un recours contre la deuxième décision de la HCoJ suite à un arrêt de la chambre des qualifications de la Cour suprême.

**La Commission de Venise a adopté l'avis sur le projet de loi organique modifiant la loi organique sur les tribunaux ordinaires de Géorgie ([CDL-AD\(2020\)021](#)), précédemment examiné dans le cadre d'une procédure écrite remplaçant les sous-commissions.**

Cette activité s'inscrit dans le cadre du mécanisme de réaction rapide (MRR) pour les pays du partenariat oriental dans le cadre du partenariat pour la bonne gouvernance (PGG).

### 13. Islande

M. Scholsem a souligné qu'en 2013, la Commission avait adopté un avis sur un projet de nouvelle Constitution complète. Cette procédure de réforme a échoué. Le projet de 2020 est plus prudent, n'introduisant que des amendements partiels à la Constitution, par rapport à des questions qui pourraient plus facilement faire l'objet d'un consensus suffisamment large. L'avis examine quatre projets de loi constitutionnelle sur la protection de l'environnement, sur les ressources naturelles, sur les référendums et sur le Président de l'Islande, le gouvernement, les fonctions de l'exécutif et d'autres questions institutionnelles.

Concernant le Président de la République, l'un des changements les plus significatifs proposés dans le projet de loi était la limitation du mandat du Président à deux mandats consécutifs de six ans. Considérant que le président islandais n'est pas directement impliqué dans la politique quotidienne mais qu'il jouit d'un leadership moral et intellectuel, l'avis a conclu que la durée maximale de 12 ans semblait raisonnable. En vue d'aligner le libellé de la Constitution sur la pratique politique actuelle, le Président n'est plus la seule autorité à nommer les fonctionnaires, mais partage cette compétence avec le Cabinet des ministres et d'autres autorités publiques. En outre, avant de décider d'approuver ou non la proposition du Premier ministre de dissoudre le Parlement, le Président consulte le président de l'Althing et les chefs des groupes parlementaires. Le pouvoir de veto du Président demeure, mais les amendements introduisent la possibilité pour le Parlement d'abroger la loi dans les cinq jours suivant le rejet du Président, auquel cas le référendum prévu à la suite d'un veto présidentiel n'a pas lieu. Selon les projets d'amendements, l'immunité du Président était limitée aux "actes exécutifs contresignés par un ministre".

Deux des principales critiques de la Commission dans son avis de 2013 étaient la nature ambiguë du Cabinet et le rôle faible et ambigu du Premier ministre. Ces critiques semblaient avoir été totalement dépassées, puisque les projets d'amendements mettent l'accent sur le rôle

important du Cabinet et le rôle de coordination du Premier ministre qui préside les réunions du Cabinet et supervise les activités du gouvernement. Les projets d'amendements ont également introduit la règle selon laquelle aucun ministre ne peut rester en fonction après l'adoption par l'Althing d'une motion de censure et énoncent donc clairement le principe du parlementarisme qui est actuellement fondé en Islande sur la pratique et les conventions constitutionnelles.

En ce qui concerne la responsabilité pénale des ministres, les projets d'amendements ne fixent aucune règle concernant la responsabilité ministérielle, tant sur le plan matériel que sur le plan procédural. L'avis a estimé que le projet de loi semblait aller trop loin en déléguant autant de pouvoir au législateur, sans fixer de règle ou de principe constitutionnel. Globalement, le projet d'amendements était un texte réaliste et empirique visant à obtenir un large consensus pour la réforme.

Mme Bazy-Malaurie a souligné qu'en plus des trois cas existants de référendums contraignants ( destitution du président, veto présidentiel à nouveau sur un projet de loi, modification du statut de l'Église), le projet d'amendement introduisait un nouveau type de référendum à la demande de 15% de l'électorat pour l'abrogation des lois promulguées, des résolutions sur l'approbation des traités internationaux et des résolutions "qui ont un effet juridique ou représentent une décision politique importante". Cette dernière formulation laisse le choix de ces textes à l'Althing (à une majorité des 2/3). L'avis a relevé des formulations ambiguës concernant le référendum abrogatif. Des réglementations et des définitions claires étaient nécessaires pour les référendums sur les traités internationaux ainsi que sur les lois fiscales. Les effets d'une demande de référendum abrogatif dans les six semaines suivant la publication d'une loi n'étaient pas clairs (application de la loi contestée). Des dispositions spécifiques sur l'applicabilité seraient nécessaires, notamment dans le domaine des traités internationaux.

M. Helgesen a expliqué que le paquet de réformes comprenait deux projets de loi plus importants, concernant les ressources naturelles et la protection de l'environnement. Le projet de loi sur les ressources naturelles a introduit deux catégories différentes de droits à la terre/aux ressources : a) la propriété privée appartenant aux personnes physiques et morales b) les ressources naturelles et les droits à la terre "appartenant à la nation". M. Helgesen a expliqué qu'avant la session plénière, les autorités avaient fourni une traduction révisée du projet de disposition dont il ressort que la première phrase de la disposition selon laquelle "les ressources naturelles de l'Islande appartiennent à la nation islandaise" est en effet davantage une déclaration de principe politique qu'une norme juridique. Une référence au contrôle juridictionnel de la protection des droits est recommandée compte tenu de la grande nouveauté que représentent les droits concernés. Concernant le projet de loi sur la protection de l'environnement, certaines notions sur l'étendue de la responsabilité individuelle en matière d'environnement et sa relation avec la "responsabilité partagée" devraient être clarifiées. En outre, le devoir de l'État et sa responsabilité globale pour la protection de l'environnement et de la nature pourraient être davantage soulignés. La nature du droit à un environnement sain, ainsi que les droits et obligations qui découlent de ce droit devraient être clarifiés, en faisant spécifiquement référence au contrôle juridictionnel des droits et obligations.

M. Páll Thorhallsson, directeur général du cabinet du Premier ministre islandais, a souligné que depuis 2013, le processus de réforme constitutionnelle était dans une sorte d'impasse en raison des tensions entre les partisans de la réforme constitutionnelle et les défenseurs du statu quo. Malgré les efforts déployés par les gouvernements de coalition depuis 2013, il n'y a pas eu un soutien politique suffisant pour l'adoption des amendements constitutionnels. La critique du caractère partiel des amendements servirait les intérêts de ceux qui défendent le statu quo et qui sont contre tout amendement constitutionnel. La réforme constitutionnelle est un processus en cours en Islande et ne se limitera pas aux amendements actuellement soumis à la Commission pour évaluation.

**La Commission a adopté l'avis sur quatre projets de loi constitutionnelle sur la protection de l'environnement, sur les ressources naturelles, sur les référendums et sur le Président de l'Islande, le gouvernement, les fonctions de l'exécutif et d'autres**

**questions institutionnelles (CDL-AD (2020)020), précédemment examinés dans le cadre d'une procédure écrite remplaçant les sous-commissions.**

#### 14. Malte

M. Kuijer a souligné que cet avis était le troisième d'une série d'avis portant sur les dispositions constitutionnelles à Malte. En décembre 2018, la Commission de Venise a conclu que dans la Constitution maltaise de l'époque, le Premier ministre était clairement le centre du pouvoir politique. D'autres acteurs, tels que le président, le parlement, le cabinet des ministres, le pouvoir judiciaire ou le médiateur, avaient une position institutionnelle trop faible pour assurer un équilibre des pouvoirs suffisant. L'avis a donc formulé diverses recommandations visant à renforcer ces autres acteurs. L'avis a insisté sur le fait que les changements constitutionnels globaux devraient être adoptés à l'issue d'un processus de large consultation dans la société afin de donner aux citoyens une chance de s'approprier ces modifications.

L'avis adopté en juin 2020, à la demande du gouvernement maltais, a examiné des propositions de changements législatifs s'inscrivant dans le cadre de nombreuses recommandations formulées dans l'avis de 2018. Le présent projet d'avis - toujours à la demande du gouvernement maltais - portait sur dix projets de loi traduisant en textes législatifs concrets les propositions précédemment examinées dans l'avis de juin 2020. Six de ces projets de loi ont entre-temps été adoptés par le Parlement.

Le projet d'avis a accueilli chaleureusement la mise en œuvre des propositions de réforme législative, qu'il considère comme un pas important dans la bonne direction. Le processus législatif pour l'adoption des six projets de loi a été trop rapide, étant donné que les modifications constitutionnelles devraient avoir un impact profond et à long terme à Malte et nécessitent donc de larges consultations au sein de la société maltaise. C'est pourquoi l'avis recommande que les quatre projets de loi restants et tout amendement futur soient examinés dans un cadre plus large, également avec la société civile. Toutes les recommandations de l'avis de 2018 n'ont pas été traitées par ces six lois et quatre projets de loi. La future Convention constitutionnelle a été accueillie favorablement et la Commission de Venise reste disponible pour toute assistance supplémentaire concernant cette Convention constitutionnelle.

Si l'avis contient de nombreuses appréciations positives concernant les six lois déjà adoptées par le Parlement, deux points relatifs au pouvoir judiciaire devraient notamment être améliorés. L'élection du Président de la Cour suprême à une majorité des deux tiers a conduit à une dépolitisation mais pourrait également conduire à une impasse au Parlement. Un mécanisme anti-blocage approprié pourrait être que le Président de la Cour suprême soit élu par les juges de la Cour suprême. En ce qui concerne la publicité des candidats à la magistrature, la Commission a estimé dans son avis de juin 2020 qu'au moins les noms des trois candidats à la magistrature présentés au Président par le Comité des nominations judiciaires (CNJ) devraient être rendus publics. Dans une lettre du 17 juin 2020, le gouvernement a accepté cette recommandation. L'article 96A modifié de la Constitution stipule toutefois que la liste des trois candidats présentée par la CNJ au Président "est rendue publique dans la décision du Président", c'est-à-dire *après que* le Président a choisi l'un des trois candidats à la magistrature. La liste des trois candidats doit être accessible au public *lorsque* le CNJ présente sa liste au président.

En ce qui concerne les six actes adoptés, les recommandations formulées dans l'avis avaient le caractère de corrections ou d'ajustements et devaient être traitées sans délai, plutôt que d'être laissées à la future Convention constitutionnelle.

En ce qui concerne les quatre projets de loi qui sont toujours en suspens au Parlement, tout au long de l'avis, des recommandations ont été formulées quant à la manière dont les textes législatifs peuvent être rendus plus efficaces, par exemple, le vérificateur général qui ne devrait pas seulement être *habilité* à signaler les pratiques de corruption au procureur général, mais être

*obligé de le faire*. L'avis invitait les autorités maltaises à fixer explicitement dans la loi le nombre (faible) maximum de personnes de confiance et la durée de ces engagements.

M. Edward Zammit Lewis, ministre de la justice, de l'égalité et de la gouvernance de Malte, a expliqué que depuis janvier, le gouvernement maltais a entrepris d'importantes réformes. Pour la première fois dans l'histoire de Malte, le Président s'est vu attribuer des pouvoirs exécutifs, dans le domaine de la nomination des juges. Ces importantes améliorations devaient être adoptées de manière rapide. Les réformes ont été largement débattues depuis onze ans déjà. Un dialogue structuré avec les parties prenantes a été mené par la Commission de Venise. A Malte, toute personne peut participer aux travaux parlementaires. La société civile a fait connaître suffisamment clairement sa position. Il n'est pas correct de dire qu'il n'y a pas de mécanisme anti-décrochage pour l'élection du Président de la Cour suprême ; lorsque la majorité qualifiée ne peut être atteinte, le Président de la Cour suprême en exercice reste en fonction. Le Président de la Cour suprême actuel a été élu à l'unanimité. Malte a une tradition de majorité qualifiée. Cela devrait également être possible pour l'élection du médiateur ou du vérificateur général. En ce qui concerne la publicité des candidats à la magistrature proposés par le CCM au Président, les changements adoptés assurent une transparence suffisante. Comme il l'a indiqué dans ses observations, le gouvernement est prêt à apporter d'autres changements. Notamment, l'Auditeur général devrait en effet non seulement pouvoir mais être obligé de signaler les pratiques de corruption au Procureur général.

**La Commission a adopté l'avis sur dix actes et projets de loi de Malte mettant en œuvre les propositions législatives faisant l'objet de l'avis [CDL-AD\(2020\)006](#), précédemment examiné par une procédure écrite remplaçant les réunions des sous-commissions ([CDL-AD\(2020\)019](#)).**

## 15. Turquie

M. Carozza a expliqué que l'avis, demandé par la Commission de suivi de l'APCE, portait essentiellement sur les amendements de juillet 2020 à la loi originale de 1969 sur les avocats. Les amendements de 2020 ont introduit la possibilité de créer des barreaux alternatifs dans trois grandes villes, et ont également réduit le quota de représentation des grands barreaux alternatifs dans l'Union des barreaux turcs (l'UTBA). Le principal défi pour les rapporteurs était qu'il existe peu de normes internationales spécifiques directement applicables à cette situation. Par conséquent, l'avis s'est appuyé sur des principes plus généraux d'indépendance et de professionnalisme des avocats, qui pourraient être tirés des traités sur les droits de l'homme, ainsi que sur des normes de droit non contraignant plus spécifiques, qui prévoient l'autonomie de la profession juridique et le caractère représentatif des organes de gouvernance. L'avis a examiné comment les amendements de 2020 pourraient affecter l'indépendance des avocats en Turquie.

Il n'y avait pas de raisons impérieuses pour cette réforme, et on ne savait pas très bien comment elle contribuerait à rendre les barreaux alternatifs plus efficaces ou à améliorer la qualité des services juridiques en Turquie. Les modifications n'ont pas été initiées par les barreaux alternatifs eux-mêmes. La création d'autres barreaux alternatifs augmenterait le risque de politisation, qui était certes déjà présent, dans une moindre mesure, dans l'ancien système où tous les barreaux alternatifs étaient organisés selon un principe géographique et étaient désormais nécessairement inclusifs. Cela peut entraîner une divergence de pratique dans les affaires disciplinaires et était incompatible avec la neutralité de la profession d'avocat. Le nouveau système était potentiellement instable : un barreau alternatif doit être liquidé lorsque le nombre de ses membres tombe en dessous du seuil en raison de l'adhésion des avocats à d'autres barreaux alternatifs. S'écarter du principe de représentation à peu près proportionnelle des avocats dans l'UTBA perturbera le caractère représentatif de cet organe. Bien qu'une égalité parfaite des droits de vote soit impossible, le nouveau système est clairement disproportionné en ce qui concerne les droits de vote des avocats des grandes villes et des petits centres provinciaux. Si, comme l'ont suggéré les autorités turques, le modèle précédent ne garantissait pas que les avocats des grandes villes étaient suffisamment représentatifs de leurs membres, il

est possible d'y remédier par d'autres moyens, par exemple en introduisant un élément de représentation proportionnelle dans l'élection des délégués à l'UTBA. Enfin, M. Carozza a brièvement exposé les modifications apportées au projet d'avis à la suite des commentaires écrits reçus du gouvernement turc.

M. Hacı Ali Açıkgül, chef du département des droits de l'homme au ministère de la justice de Turquie, a expliqué les raisons des amendements de 2020 à la loi sur les avocats. Les amendements ont apporté de nombreux changements positifs à la loi sur les avocats de 1969 qui n'ont pas été analysés dans l'avis. Il n'existe pas de normes internationales qui obligeraient la Turquie à choisir un modèle particulier de gouvernance de la profession juridique. L'avis se fonde sur des hypothèses spéculatives, en particulier celle concernant le risque accru de politisation de la profession juridique en raison de la création d'autres barreaux. Quant au changement du principe de représentation des barreaux alternatifs dans l'UTBA, la Cour constitutionnelle avait rendu une décision concluant que cette nouvelle disposition n'était pas contraire à la Constitution (mais le raisonnement de la décision de la Cour constitutionnelle n'est pas encore disponible). Le projet d'avis affirmait à tort que la communauté juridique turque avait été affaiblie à la suite des licenciements massifs qui ont suivi le coup d'État manqué de 2016.

M. Carozza a fait remarquer que l'avis se concentrait sur les éléments qui ont fait l'objet d'une controverse au niveau national et, en fait, n'abordait pas tous les autres éléments des amendements.

**La Commission a adopté l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit sur les amendements de juillet 2020 à la loi turque de 1969 sur la profession d'avocat, précédemment examinés par une procédure écrite remplaçant les réunions des sous-commissions ([CDL-AD\(2020\)029](#)).**

## 16. Ukraine

M. Gerhard Reissner, Expert, Conseil de l'Europe-DGI, ancien Président du Conseil consultatif des juges européens, a expliqué qu'il y avait trois problèmes, (a) quelque 2000 postes judiciaires vacants ne pouvaient être pourvus puisque la Commission de haute qualification des juges (HQCJ) avait été dissoute en novembre 2019 ; (b) il existe un niveau élevé de méfiance à l'égard du pouvoir judiciaire, y compris du Conseil supérieur de la magistrature ; (c) huit juges de l'ancienne "Cour suprême d'Ukraine" ont dû être intégrés dans la nouvelle "Cour suprême" suite à une décision de la Cour constitutionnelle. Le projet de loi n° 3711 a été considéré comme une loi accélérée, traitant uniquement des questions (a) et (c). Cependant, le projet de loi subordonnait la nouvelle HQCJ au Conseil supérieur de la magistrature. La HQCJ serait composée par un organe mixte national/international, le Comité de sélection. Selon le projet de loi, le Conseil supérieur de la magistrature adopterait la procédure et la méthodologie de la HQCJ. L'avis a insisté sur le fait que le projet de loi devrait se concentrer sur le rétablissement de la HQCJ sans la soumettre au Conseil supérieur de la magistrature. L'intégration du Conseil supérieur de la magistrature et de la Commission de haute qualification des juges ne serait qu'un objectif à long terme. Les questions d'intégrité et d'éthique du Conseil supérieur de la magistrature sont également une question urgente.

M. Ruslan Stefanchuk, premier vice-président de la Verkhovna Rada d'Ukraine, s'est félicité de cet avis mais a souligné qu'il devrait prévoir une procédure *ad hoc* d'intégration des juges de l'ancienne Cour suprême d'Ukraine au sein de la nouvelle Cour suprême. L'avis devrait également indiquer les bonnes pratiques de l'UE concernant le contrôle de l'intégrité des membres actuels du Conseil supérieur de la justice.

M. Andrii Kostin, président du Comité de politique juridique de la Verkhovna Rada, s'est félicité que l'avis recommande de rétablir d'urgence la Commission de haute qualification des juges. Un autre projet de loi sur l'éthique du Conseil supérieur de la magistrature n'est pas encore prêt. La plénière de la Rada discutera du projet de loi n° 3711 le 3 novembre. Des modifications à ce projet pourraient être apportées au préalable au sein de la commission juridique. Il se félicite que

l'avis recommande que la Commission de haute qualification des juges soit composée d'au moins 50% de juges ; c'est une question controversée. Il se félicite également que l'avis recommande de réduire la portée des organismes internationaux qui peuvent nommer des membres pour le comité de sélection mixte national/international. L'avis devrait être plus normatif en ce qui concerne la question de la radiation de la Cour suprême d'Ukraine.

**La Commission a adopté l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit sur les projets d'amendements à la loi "sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges" et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires de l'Ukraine, précédemment examinés par une procédure écrite remplaçant les réunions des sous-commissions ([CDL-AD\(2020\)022](#)).**

## 17. Kosovo

Mme Nussberger a expliqué qu'au cours des réunions vidéo organisées pour la préparation de l'avis, il était devenu évident que la loi actuelle de 2009 sur les rassemblements publics était confrontée à de graves problèmes de mise en œuvre en raison de lacunes et d'ambiguïtés juridiques, ainsi que de conflits potentiels avec d'autres textes législatifs. Le nouveau projet comprend des changements importants par rapport à la loi en vigueur, notamment l'extension du droit d'organiser des rassemblements publics ou d'y participer à "toute personne", la protection de groupes de personnes plus restreints dans le cadre du droit aux rassemblements publics, des exigences de notification plus souples et la réduction des compétences des "intendants" privés.

L'avis a identifié des problèmes dans la structure, les définitions, la formulation et la conception globale de la liberté de réunion dans le projet de loi du Kosovo sur les rassemblements publics. Le projet couvrait dans une seule loi et sous des exigences similaires le droit de réunion pacifique tel qu'il est garanti par les normes internationales et d'autres types de rassemblements. Les définitions vagues et ambiguës laissaient un large champ d'action aux forces de police. Les devoirs et responsabilités des organisateurs n'étaient pas clairs, car le projet ne prévoyait aucune exception à l'obligation de notification, considérant comme acquis qu'il y aura toujours un organisateur identifiable qui aura le devoir d'engager "suffisamment" d'intendants pour assurer la sécurité du rassemblement et qui aura le devoir de compenser les dépenses de police. Les dispositions relatives aux interdictions et aux restrictions étaient vagues et larges et il n'y avait aucune indication quant à savoir qui devait supporter la charge de la preuve lorsque des actions violentes se produisaient lors de rassemblements publics. Certaines dispositions faisaient référence à une "procédure accélérée" pour le règlement des recours contre les décisions de la police interdisant les rassemblements publics, en dépit du fait que la législation actuelle au Kosovo ne prévoyait pas un tel recours juridique. Enfin, le projet de loi ne prévoyait pas de procédure adéquate pour l'élimination des images numériques recueillies par la police, et le projet de loi ne tenait pas compte de la situation économique factuelle du Kosovo lors de la fixation des amendes pour infraction à la loi. Bien que l'objectif du législateur ait été de trouver un juste équilibre entre la protection du droit à la liberté de rassemblement et d'autres droits conformes aux normes internationales, le projet de loi présentait plusieurs lacunes dans ses dispositions en raison d'un manque de précision, ce qui pourrait entraîner des incertitudes et des difficultés dans sa mise en œuvre et permettre des abus.

M. Mentor Borovci, directeur du Bureau juridique du Cabinet du Premier ministre, a remercié la Commission pour cette évaluation utile. Il a exprimé l'engagement et la prédisposition des autorités kosovares à mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise lors de l'élaboration d'un nouveau projet de loi sur les rassemblements publics.

**La Commission a adopté l'avis sur le projet de loi sur les rassemblements publics du Kosovo, précédemment examiné par une procédure écrite remplaçant les réunions des sous-commissions ([CDL-AD\(2020\)030](#)).**

## 18. Ouzbékistan

M. Konstantine Vardzelashvili, Chef de l'Unité de soutien législatif, Département de la démocratisation de l'OSCE/BIDDH, a présenté le projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH demandé par le premier vice-président de la Chambre législative du Parlement (*Oliy Majlis*). L'avis salue les efforts de l'Ouzbékistan pour modifier le cadre juridique actuel relatif au droit à la liberté de religion ou de conviction, en vue de le mettre en conformité avec les normes internationales en matière de liberté de religion ou de conviction, comme l'ont demandé plusieurs organes internationaux de surveillance des droits de l'homme. Le projet de loi a apporté quelques améliorations par rapport à la législation existante, telles que la réduction du nombre minimum de croyants requis pour créer une organisation religieuse, la suppression de l'interdiction de porter des vêtements religieux en public et l'exigence que la liquidation d'une organisation religieuse soit prononcée par un tribunal plutôt que par des organes administratifs.

Toutefois, le projet de loi maintient également des restrictions importantes et souffre de lacunes incompatibles avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. En particulier, le projet interdisait toujours les activités et les communautés religieuses ou de croyance non enregistrées, imposait des exigences d'enregistrement strictes et lourdes, prévoyait diverses interdictions ou limitations strictes concernant l'exercice du droit à la liberté de religion ou de croyance, telles que l'éducation religieuse, autorisait les lieux de culte et la production, l'importation et la distribution de matériel religieux, et interdisait toujours l'interdiction des activités missionnaires et du "prosélytisme" qui contribue à la soi-disant "violation de l'harmonie interconfessionnelle et de la tolérance religieuse dans la société", qui restaient soumises à des sanctions administratives et pénales, entre autres. Les motifs pouvant justifier la suspension ou la dissolution d'une organisation religieuse étaient vagues et larges, et laissaient une grande marge de manœuvre aux autorités publiques, sans offrir de recours efficace. Les compétences de la commission des affaires religieuses devraient être réexaminées. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont en outre noté avec satisfaction l'engagement des autorités ouzbèkes à revoir et à intégrer les recommandations de l'avis conjoint au cours des prochaines étapes du processus législatif.

M. Choukrat Bafaïev, président de la commission des institutions démocratiques, des ONG et des organes d'autogestion des citoyens de l'Oliy Majlis, a exprimé sa sincère gratitude à l'OSCE/BIDDH et à la Commission de Venise pour les recommandations faites sur le projet de loi. Le projet de loi a fait l'objet de larges discussions publiques, que ce soit au sein de la Chambre législative du Parlement ou par les ONG qui ont soumis plus de 500 propositions d'amendements. Le projet a été adopté en première lecture le 16 septembre 2020. De manière générale, le Parlement a soutenu et approuvé plusieurs recommandations, concernant la révision de certains pouvoirs de la Commission des affaires religieuses, la décision de suspension de l'activité d'une organisation religieuse par un tribunal, la référence explicite à la coercition dans la définition des activités missionnaires. En ce qui concerne les autres recommandations, M. Bafayev a rappelé le contexte spécifique de l'Ouzbékistan face aux menaces de terrorisme et d'extrémisme, l'interdiction constitutionnelle qui ne permettrait pas d'interdire sans condition la création et le fonctionnement d'un parti politique et d'une autre association publique pour des raisons religieuses, le soutien des dirigeants des plus grandes organisations religieuses en ce qui concerne les dispositions du projet relatives à la consolidation des lieux de rites et de cérémonies religieuses.

M. Frendo a suggéré d'ajouter quelques références à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne les clauses de limitation prévues par la loi, qui doivent être nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles aux objectifs légitimes qu'elles poursuivent. M. Vermeulen et M. Buquicchio se sont félicités de l'excellente coopération

avec l'OSCE/BIDDH lors de la préparation de cet avis conjoint. M. Buquicchio a remercié les autorités d'avoir demandé un avis sur un important projet de législation.

**La Commission a adopté l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses de l'Ouzbékistan, précédemment examiné par une procédure écrite remplaçant les réunions des sous-commissions ([CDL-AD\(2020\)002](#)).**

### **19. Rapport sur la responsabilité pénale pour les appels pacifiques pour un changement constitutionnel radical du point de vue de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH)**

Mme Nussberger a présenté le projet de rapport sur la responsabilité pénale pour les appels pacifiques en faveur d'un changement constitutionnel radical du point de vue de la CEDH. Ce rapport a été demandé par la Commission des affaires juridiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Cette demande a été déclenchée par le nombre croissant de poursuites engagées contre des personnalités politiques pour des déclarations appelant à un changement constitutionnel radical, y compris l'autodétermination et même l'indépendance de certaines parties du territoire national.

Il y avait des différences visibles dans le traitement de ces questions, même parmi les démocraties libérales. Le rapport a examiné ce problème sous l'angle de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, essentiellement au titre de l'article 10 de la CEDH, qui garantit la liberté d'expression. L'"expression" peut être verbale ou prendre la forme d'actes physiques expressifs. La législation devrait être prévisible ; mais il est impossible d'atteindre une précision parfaite ici. En ce qui concerne la proportionnalité, l'analyse de la Cour européenne des droits de l'homme est nécessairement contextuelle ; la Cour européenne des droits de l'homme prend en compte divers facteurs tels que le contenu du message, l'intensité du discours, les moyens de communication et le support utilisé, etc. La liberté d'expression politique est une condition préalable à une société démocratique, elle est donc protégée par l'article 10 même lorsqu'elle offense, choque et dérange. Cependant, elle n'est pas protégée lorsqu'elle contient des appels à des actes violents - c'est la principale limite à la liberté d'expression politique en vertu de la CEDH. Une autre exception concerne la propagande d'une idéologie hostile à la démocratie ou le discours de haine. La notion de "discours de haine" ne doit pas recevoir une interprétation trop large. La critique vigoureuse d'un gouvernement - même lorsqu'elle contient des appels à la sécession - n'est pas un discours de haine en tant que tel. Le fait que le discours soit "pacifique" ou non est souvent une question de fait ; les appels à la violence peuvent parfois être déguisés en messages pacifiques, c'est pourquoi il est important de replacer les déclarations dans leur contexte, notamment dans le cadre d'un conflit violent en cours dans le pays.

D'un point de vue comparatif, dans de nombreux pays, les appels au séparatisme sont punissables s'ils sont associés à des appels à la violence, mais il existe au moins un exemple clair du contraire en Europe, et probablement plus, si les notions de "violence", "force", etc. sont interprétées largement par les tribunaux nationaux. Il est donc difficile d'établir un consensus clair sur cette question. La position de l'orateur en tant que personnalité politique élue lui offre souvent une plus grande protection, qui prend parfois la forme d'une immunité parlementaire. Mais l'inverse est également possible : si une personne publique lance des appels à des actions illégales et incite à une émeute, cela peut justifier des sanctions. Enfin, les sanctions doivent être proportionnées et même lorsqu'une sanction pénale est en principe autorisée, elle peut être jugée trop sévère par la Cour européenne des droits de l'homme, compte tenu de l'effet que le discours a produit ou était susceptible de produire.

**La Commission a adopté le rapport sur la responsabilité pénale pour les appels pacifiques à un changement constitutionnel radical du point de vue de la Convention**

européenne des droits de l'homme, précédemment examiné par une procédure écrite remplaçant les réunions des sous-commissions ([CDL-AD\(2020\)028](#)).

## **20. Rapport intérimaire adopté sur les mesures prises dans les états membres de l'UE à la suite de la crise Covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux**

M. Rubio présente le projet de rapport *intérimaire* demandé par le Président du Parlement européen, M. David Sassoli. C'est la première demande faite par le Parlement européen à la Commission de Venise. Cette demande résulte du soutien apporté par la Conférence des présidents du Parlement européen à la proposition faite par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) de demander à la Commission de Venise un rapport comparatif sur la situation dans les États membres de l'UE concernant les mesures prises pendant la crise de Covid-19 et d'identifier les bonnes et mauvaises pratiques.

Si certains pays ont choisi de déclarer l'état d'urgence, d'autres ont opté pour une approche différente pour faire face à cette crise sanitaire. Toutefois, toutes les mesures prises par les États membres de l'UE pour faire face à la crise du Covid-19, que ce soit par la déclaration d'un état d'urgence ou par une mesure équivalente, auront eu un impact plus ou moins important sur l'état de la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme.

Les mesures prises par les États membres de l'UE ont pris la forme de mesures d'urgence. Lorsque ces mesures sont conformes à l'État de droit, elles comportent des garanties intégrées contre les abus, notamment en ce qui concerne le principe de proportionnalité sous ses différents aspects. Ce principe est particulièrement important dans le domaine électoral, car l'impact d'un report des élections doit être mis en balance avec les risques pour le suffrage libre et universel découlant de la tenue d'élections dans une situation d'urgence. Pour garantir le respect du principe de proportionnalité, les mesures d'urgence doivent être soumises à un contrôle parlementaire efficace et non partisan et à un contrôle juridictionnel sérieux par des tribunaux indépendants aux niveaux national et européen. M. Rubio a informé la Commission qu'une version finale de ce rapport *intérimaire* serait préparée en temps utile.

Mme Sophie in't Veld, présidente de la Commission LIBE Démocratie, État de droit et droits fondamentaux du Parlement européen, a remercié la Commission de Venise pour le rapport *intérimaire*. Elle a expliqué que c'était la première fois dans l'histoire de l'UE que l'état d'urgence s'appliquait à un si grand nombre d'États membres et que, dans ce contexte, il est compréhensible que les premières mesures prises par les États membres ne soient pas toujours conformes aux normes européennes. Toutefois, après sept mois, cette excuse n'est plus valable et toute restriction imposée doit être nécessaire, proportionnée et temporaire. Le problème est que la crise sanitaire se poursuit et que des divergences ont commencé à apparaître entre les États membres de l'UE dans les mesures qu'ils appliquent pour faire face à la situation.

Mme in't Veld a informé la Commission que les conclusions du rapport *intérimaire* seraient incluses dans les travaux de la sous-commission Démocratie, État de droit et droits fondamentaux du Parlement européen, qui a été créée à la suite du meurtre de la journaliste maltaise, Mme Daphne Caruana Galizia, et qui est spécialisée dans l'analyse de questions horizontales (par exemple, l'espace pour la société civile, l'impact des visas dorés sur la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme) ainsi que le fonctionnement des garanties du système politique européen, la protection des données et les questions de vie privée. Les travaux de la sous-commission aboutiront à une résolution du Parlement européen qui sera adoptée plus tard en octobre ou au début de novembre 2020, lors de la session plénière du Parlement européen.

Mme Meaghan Fitzgerald, cheffe adjointe du Département de démocratisation au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, a informé la

Commission de Venise que le BIDDH avait également travaillé sur les mesures liées à Covid-19 et avait produit un rapport en juillet 2020 sur cette question.

Les discussions ont ensuite porté sur le précédent rapport de la Commission de Venise de juin 2020 sur "le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit pendant les états d'urgence : réflexions" ([CDL-AD\(2020\)014](#)), qui a constitué la première réaction de la Commission de Venise à la crise de Covid-19 et sur la base duquel le rapport *intérimaire* a été rédigé. Les membres ont convenu que, la crise Covid-19 étant en cours, il était prématuré de préparer la version finale du rapport *intérimaire* pour la session plénière de décembre 2020, en raison des nombreux problèmes qui nous attendent encore.

En ce qui concerne les mesures d'urgence et les restrictions - une analogie avec le mithridatisme a été faite, (*c'est-à-dire agir comme Mithridates VI, roi du Pont, qui craignait tellement d'être empoisonné qu'il a cherché à construire une immunité en ingérant régulièrement de petites doses de poison*). Le danger dans le contexte de Covid-19 étant que les gens s'habituent aux restrictions, qui deviennent la nouvelle normalité et que la mission de la Commission de Venise devrait être de tracer la ligne et de veiller à l'application du principe de temporalité. La version finale du rapport *intérimaire* devrait donc en tenir compte.

En ce qui concerne la question de la proportionnalité dans cette crise du Covid-19, les discussions ont également tourné autour du fait que les gouvernements ont été mis dans la position difficile de devoir protéger les droits sociaux, et pas seulement les droits civils et politiques, et notamment le droit fondamental à la santé. Par conséquent, en période de crise sanitaire, les gouvernements doivent disposer d'une marge d'appréciation qui leur permette de faire face à la crise. Les actions des gouvernements ne doivent pas être considérées exclusivement comme un facteur négatif, car de nombreux gouvernements sont désireux et tentent de protéger la santé publique. Il serait irréaliste d'attendre d'eux qu'ils respectent le principe de légalité lors d'une crise sanitaire comme celle-ci - et cela devrait également être pris en considération.

**La Commission de Venise a adopté le rapport intérimaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE suite à la crise Covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux, précédemment examiné par une procédure écrite remplaçant les réunions des sous-commissions ([CDL-AD\(2020\)018](#)).**

## 21. Rapport sur le traitement du contentieux électoral

M. Holmøyvik a souligné le caractère comparatif du rapport à l'échelle internationale (qui dépasse le cadre strictement européen) et le fait qu'il est unique en son genre. Il a présenté la structure du rapport, qui traite des instruments internationaux existants, des organes compétents, des motifs de recours, des personnes habilitées à faire appel, des délais, du pouvoir de décision, ainsi que de diverses questions de procédure essentielles, telles que le droit de recours, le procès équitable et la transparence des systèmes de traitement de ces litiges. Le rapport reflète également la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et en particulier son évolution récente avec l'arrêt de la Grande Chambre dans l'affaire *Mugemangango c. Belgique* du 10 juillet 2020.

Ce dernier point a donné lieu à une discussion et à une clarification sur la nécessité d'un contrôle juridictionnel final ou, à tout le moins, d'un contrôle par un organe offrant des garanties d'impartialité et permettant une décision équitable, objective et suffisamment motivée.

**La Commission a adopté le rapport sur le traitement du contentieux électoral, précédemment approuvé par le Conseil des élections démocratiques le 15 juin 2020 ([CDL-AD\(2020\)025](#)).**

## 22. Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums

M. Kask a informé la Commission qu'une révision du code de bonne conduite en matière référendaire avait été lancée en 2016, notamment pour tenir compte des évolutions problématiques liées à la fois à la procédure de lancement du référendum et à la substance des changements proposés. La Commission de Venise a travaillé en étroite collaboration avec l'Assemblée parlementaire, qui a adopté une recommandation sur la mise à jour des lignes directrices visant à garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe ; elle a également coopéré avec le Congrès et l'OSCE/BIDDH.

Les lignes directrices n'avaient pas pour but d'évaluer la pertinence des référendums, ni leur fréquence ou leur objet. Les référendums tendaient à compléter la démocratie représentative. Les changements les plus importants par rapport au Code de bonne conduite en matière référendaire de 2007 concernaient *notamment* le rôle d'un organe impartial dans le processus référendaire, y compris l'examen de la clarté de la question ; la fourniture équilibrée d'informations et l'organisation du référendum ; le rôle des partis politiques dans le processus ; la nécessité d'adopter une législation avec un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes ; la possibilité pour un organe non judiciaire de décider, en dernière instance, s'il assure des garanties suffisantes d'indépendance et d'impartialité. Un quorum d'approbation ou une exigence de majorité spécifique sont acceptables pour les référendums portant sur des questions d'importance constitutionnelle fondamentale et de nouvelles lignes directrices ont été élaborées sur les effets des référendums. Un projet de rapport explicatif sera soumis au Conseil des élections démocratiques lors d'une de ses prochaines réunions.

MM. Maiani et Alivizatos ont souligné que les lignes directrices respectaient le principe de subsidiarité et tenaient compte des particularités nationales, ce qui les rendait applicables à la fois aux pays où le référendum fait partie de la normalité et à ceux qui n'ont pas eu une expérience aussi positive des référendums.

Dame Cheryl Gillan, présidente de la Commission des affaires politiques et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a souligné que les lignes directrices révisées étaient le résultat d'une coopération à long terme entre la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire, et plus particulièrement la Commission des affaires politiques et de la démocratie, qu'elle préside. Elle a rappelé les préoccupations concernant les processus référendaires et leur équité. Les éléments essentiels figurant dans la résolution de l'Assemblée ont été retenus par le rapport : les référendums devraient s'inscrire dans le processus de la démocratie représentative ; les principes de clarté de la question et d'équité de la campagne, ainsi que la nécessité de l'intervention d'un organe impartial tout au long du processus, ont également été pris en compte. Elle a également fait l'éloge du contenu des lignes directrices sur la transparence et les quotas. Elle a invité la Commission de Venise à se pencher sur le rôle des assemblées de citoyens et d'autres mécanismes similaires dans ses travaux futurs. Après l'adoption du code révisé de bonne conduite en matière référendaire, elle lancera un nouveau rapport pour que l'Assemblée approuve ces lignes directrices.

**La Commission a adopté les lignes directrices révisées sur la tenue des référendums, précédemment approuvées par le Conseil des élections démocratiques le 7 octobre 2020 ([CDL-AD\(2020\)031](#)).**

## 23. Rapport de la réunion du Conseil des élections démocratiques (7 octobre)

M. Kask informe la Commission que lors de sa réunion en ligne du 7 octobre 2020, le Conseil des élections démocratiques a approuvé les lignes directrices communes révisées sur la réglementation des partis politiques, élaborées en coopération avec l'OSCE/BIDDH, qui seront soumises pour adoption à la Commission de Venise en décembre. Il a également examiné le projet de principes sur l'utilisation des technologies numériques et les élections, qui sera

également soumis pour adoption en décembre ; cela permettra de les présenter au Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI) du 15 au 17 décembre 2020. Par ailleurs, il informe que la prochaine conférence européenne des administrations électorales se tiendrait en ligne les 12 et 13 novembre 2020 et porterait sur le thème "Droit électoral et administration des élections en Europe - Défis récurrents et bonnes pratiques" ; elle aborderait notamment les défis posés par la crise COVID-19.

Le rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe a été traité au point 9 ci-dessus, et les lignes directrices révisées sur la tenue des référendums au point 22 ci-dessus.

## 24. Dates des prochaines sessions

Les dates de la prochaine session ont été confirmées comme suit :

125 <sup>ème</sup> session plénière	11-12 décembre 2020 (en ligne)
-------------------------------------	--------------------------------

Le calendrier des sessions pour 2021 a été confirmé comme suit :

126 <sup>ème</sup> session plénière	19-20 mars 2021
127 <sup>ème</sup> session plénière	18-19 juin 2021
128 <sup>ème</sup> session plénière	15-16 octobre 2021
129 <sup>ème</sup> session plénière	10-11 décembre 2021

Les réunions des sous-commissions ainsi que la réunion du Conseil des élections démocratiques auront lieu la veille des sessions plénières.

<b>La Commission a décidé, sur proposition du Bureau élargi, de tenir la 125<sup>ème</sup> session plénière exclusivement en ligne, en raison de la pandémie de Covid-19.</b>
---

## 25. Autres questions

Mme Granata-Menghini a informé la Commission de la publication du Livre "Commission de Venise. Trente ans de quête de la démocratie par le droit", à l'occasion du 30<sup>ème</sup> anniversaire de la Commission. La table des matières est disponible sur le lien suivant : <https://www.venice.coe.int/files/30YearsQuest.pdf>. Les membres et les autres auteurs recevront un exemplaire gratuit. Elle a exprimé sa gratitude à M. Vogel, ancien membre au titre de la Suède, qui a généreusement rendu possible la publication de ce livre avec l'aide de l'Université de Lund.

Mme Granata-Menghini a également remercié les membres et les membres suppléants pour leur participation constructive et patiente à cette première session plénière numérique. Elle a également remercié le Secrétariat, les interprètes et l'équipe ITEM du Conseil de l'Europe pour leurs dévouement et efficacité.

[Lien vers la liste des participants](#)