

25 ANS

COMMISSION DE VENISE

Rapport annuel d'activités 2014



Commission européenne
pour la démocratie par le droit

Conseil de l'Europe, 2015



Version anglaise :

Venice Commission – Annual report of activities 2014

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F 67075 Strasbourg ou publishing@coe.int). Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

Couverture et mise en page : SPDP, Conseil de l'Europe

Photo de couverture : Shutterstock

© Conseil de l'Europe, août 2015

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

**Commission européenne
pour la démocratie par le droit —**

Commission de Venise du Conseil de l'Europe

Rapport annuel d'activités 2014

Conseil de l'Europe, 2015

I. Pour la démocratie par le droit – Aperçu des activités de la Commission de Venise en 2014	7
1. Etats membres.....	7
2. Principales activités.....	7
II. Institutions démocratiques et droits fondamentaux.....	17
1. Activités par pays.....	17
2. Activités transnationales.....	34
III. Justice constitutionnelle	41
1. Avis et conférences / réunions	41
2. Conseil mixte de justice constitutionnelle	49
3. Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et base de données CODICES.....	50
4. Forum de Venise.....	50
5. Coopération régionale	51
6. Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ).....	54
IV. Elections, referendums et partis politiques.....	59
1. Activités par pays.....	59
2. Activités transnationales.....	64
3. VOTA, base de données électorales de la Commission de Venise	65
4. Coopération internationale dans le domaine des élections et des partis politiques	66
V. Coopération avec les pays voisins du Conseil de l'Europe et au delà	69
1. Bassin méditerranéen	69
2. Asie centrale	73
3. Amérique latine	81

VI. Coopération avec les autres organes et instances du Conseil de l'Europe, l'Union européenne et d'autres organisations internationales	87
1. Conseil de l'Europe	87
2. Union européenne.....	91
3. OSCE.....	92
4. Autres organes internationaux.....	93
Annexes	97
1. La Commission de Venise : présentation	97
2. Liste des pays membres.....	103
3. Liste des membres.....	104
4. Fonctions et composition des sous-commissions	110
5. Liste des publications de la Commission de Venise.....	113
6. Liste des documents adoptés en 2014.....	118

**I. Pour la démocratie par le droit –
Aperçu des activités de la Commission de Venise en 2014**

1. Etats membres

Adhésion de nouveaux Etats membres

Le Kosovo¹ est devenu le 60e Etat membre de la Commission de Venise le 12 septembre 2014.

Contributions volontaires

En 2014, la Commission a reçu des contributions volontaires du Gouvernement d'Azerbaïdjan, du Gouvernement italien (*Regione Veneto*) pour l'organisation des sessions plénières et de la Norvège pour la coopération avec les pays du Bassin méditerranéen.

2. Principales activités

Chiffres clés

La Commission a adopté quatre avis sur des réformes et des questions constitutionnelles et 31 avis sur des textes législatifs ou des points juridiques particuliers. Elle a adopté 4 rapports de caractère général et 2 rapports « lignes directrices », publié 4 bulletins de jurisprudence constitutionnelle, (co)organisé 28 séminaires et conférences, apporté une assistance pré-lectorale à 6 pays et une aide juridique à 9 missions d'observation d'élections et communiqué des éléments de droit comparé à des cours constitutionnelles dans

1. Lors de sa 1202e réunion le Comité des Ministres a accepté la demande du Kosovo d'adhérer à l'Accord élargi portant création de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et a décidé que la pratique actuelle d'utiliser une note de bas de page pour faire référence au Kosovo* devrait cesser avec effet immédiat dans le cadre des travaux de la Commission de Venise.

34 affaires. En 2014, 11 cours sont devenues membres de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, ce qui a porté le nombre total de membres à 94.

Conseil scientifique

Trois compilations thématiques d'études et avis de la Commission de Venise ont été mis à jour en 2014, sur la liberté d'association, sur la liberté de Religion et de croyance et sur la liberté de réunion. Le Conseil scientifique a préparé deux conférences co-organisées par la Commission sur la « Transparence et la règle de droit comme conditions préalables au développement équitable et durable » (Rome, 9 octobre 2014) et sur « L'impact des processus constitutionnels en transformation post-communiste » (Erevan, novembre 2014).

En 2014, la Commission de Venise a officialisé l'existence du Conseil scientifique en adoptant un nouvel article dans son Règlement intérieur (article 17.a).

Institutions démocratiques et droits fondamentaux

Réformes constitutionnelles

En 2014, la Commission a été associée aux réformes constitutionnelles de l'**Arménie**, de la **Bosnie-Herzégovine**, de la **Géorgie**, de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », de la **Roumanie** et de l'**Ukraine**. Certaines réformes, dont celle de l'Arménie en faveur d'une République parlementaire, étaient très ambitieuses. Les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont présenté sept amendements constitutionnels relatifs à diverses

questions constitutionnelles sans toutefois modifier les principes fondamentaux du fonctionnement de l'Etat.

- Dans son avis relatif au document de réflexion sur la réforme constitutionnelle de l'**Arménie**, la Commission s'est félicitée de l'orientation générale de la réforme et a préconisé le développement des dispositions constitutionnelles.
- Dans l'avis sur la révision de la Constitution de la **Roumanie**, la Commission a fait observer que certaines améliorations avaient été apportées à un projet antérieur, mais que les compétences et les prérogatives respectives des différents pouvoirs de l'Etat et l'équilibre entre pouvoirs et contre-pouvoirs n'étaient définis ni de manière convenable ni de manière cohérente.
- La Commission a continué à travailler avec les autorités de l'**Ukraine** où, après la chute du régime précédent, une réforme globale des structures de l'Etat s'imposait. Elle a rendu un avis dans lequel elle a jugé anticonstitutionnel le « référendum sur l'indépendance » de la Crimée organisé au mépris des règles de procédure démocratique. Parallèlement, elle a analysé le projet de loi **russe** (par la suite retiré) sur l'admission de nouveaux sujets dans la Fédération de Russie et conclu qu'il était de toute évidence contraire au droit international ; le projet a été abandonné par la Douma.
- La Commission a aussi analysé le projet de révision de la Constitution de l'**Ukraine** soumis par le Président, M. Porochenko. Elle s'est félicitée de l'évolution vers la décentralisation de l'Etat, mais s'est inquiétée des pouvoirs croissants du Président. Elle a aussi instamment invité les autorités ukrainiennes à rendre le processus de réforme constitutionnelle plus inclusif et transparent.

Fonctionnement des institutions démocratiques

Au niveau infraconstitutionnel, la Commission a travaillé dans trois domaines distincts ; elle a analysé la législation concernant le fonctionnement des institutions démocratiques, la protection des droits et des libertés fondamentaux et le renforcement d'un système judiciaire indépendant, professionnel et efficace.

Trois avis de la Commission ont porté sur les institutions de l'Etat. La réforme municipale en **Azerbaïdjan** a suscité l'inquiétude de la Commission, car certains des amendements proposés menacent l'indépendance des organes de l'autonomie locale.

Un avis relatif au projet de loi sur le service de renseignement et de sécurité de la République de **Moldova** a été élaboré conjointement avec la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale droits de l'homme et Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe. Il porte notamment sur les pouvoirs des forces de sécurité de procéder à des opérations de surveillance secrète et sur les garanties procédurales y relatives.

La Commission a aussi examiné la loi **ukrainienne** sur la lustration. Ses conclusions (adoptées sous la forme d'un avis intérimaire) sont très critiques : sans désapprouver l'idée de lustration en tant que telle, la Commission a relevé la formulation excessivement générale de la loi qui crée un risque d'abus et de poursuites politiques.

Protection des droits fondamentaux

La Commission a aussi adopté de nombreux avis relatifs aux droits fondamentaux.

Ainsi, la question de l'autonomie interne des organisations non gouvernementales a été soulevée dans un avis relatif à la loi **azerbaïdjanaise** sur les ONG, telle qu'amendée. La Commission a critiqué la loi, la jugeant excessivement restrictive et lourde pour les organisations

non gouvernementales, en particulier celles qui reçoivent des fonds de l'étranger.

Dans un avis concernant la **Géorgie**, la Commission s'est félicitée de la tentative des autorités nationales de modifier les codes de procédure pour affiner les critères de recevabilité des pourvois en cassation. Elle a toutefois précisé que la manière dont les juridictions appliqueraient les critères de recevabilité, qui ne devrait être ni trop restrictive ni discriminatoire, serait capitale.

La Commission a analysé un projet de loi sur les associations religieuses au **Kosovo** et conclu qu'il pourrait être discriminatoire de distinguer les confessions traditionnelles des nouvelles communautés religieuses pour ce qui était de l'accès à la personnalité juridique. Elle a aussi mis les autorités du Kosovo en garde contre une ingérence excessive dans la structure interne et la gestion des communautés religieuses.

La question des organisations financées par l'étranger a été au centre d'un avis relatif à la loi **russe** sur les « agents étrangers ». La Commission s'est déclarée fermement opposée au recours à l'expression « agents étrangers » qui jette le discrédit sur les ONG recevant un financement de l'étranger ; elle a aussi critiqué les obligations de rendre compte de ces ONG, trop lourdes, et le caractère vague de la notion d'« activités politiques » associée à ce statut.

Pour finir, la Commission a rendu un avis en qualité d'*amicus curiae* pour la **Cour constitutionnelle géorgienne** dans le cadre de deux affaires pendantes. La première concernait le droit des radiodiffuseurs publics de former des recours en inconstitutionnalité pour atteinte présumée à leur indépendance. Dans la deuxième, il était question de savoir si une atteinte à la réputation d'un défunt pouvait donner lieu à une action en diffamation.

Réforme judiciaire

En 2014, la Commission a élaboré plus d'une douzaine d'avis sur les juridictions ordinaires (pour ce qui est des cours constitutionnelles, voir le chapitre III ci-dessous). Les principales questions soulevées dans ces avis avaient trait à la nomination et à la discipline des juges, à la composition et au mandat des conseils de la magistrature, aux compétences des procureurs, etc.

Dans un avis concernant l'**Albanie**, la Commission a examiné des projets d'amendements aux Codes de procédure civile et pénale supposés réduire l'arriéré des affaires pendantes devant la Cour suprême et la durée des procédures. Elle a exprimé des doutes quant à l'efficacité des mesures proposées.

Dans un avis sur le système d'évaluation des juges en **Arménie**, la Commission a exprimé des inquiétudes au sujet des instructions informelles que les juges de juridictions de degré inférieur cherchaient à avoir de juridictions supérieures.

Trois avis ont porté sur la réforme judiciaire en **Géorgie**. Le premier (voir ci-dessus) concernait l'accès à la Cour de cassation. Le deuxième, élaboré avec la DGI, avait trait à des projets d'amendements à la loi organique sur les juridictions de droit commun et la procédure de sélection des candidats à des fonctions judiciaires. Le troisième avis, également préparé avec la DGI, portait sur le projet de loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et les procédures disciplinaires menées à leur encontre ; la Commission a rendu un avis largement positif.

Dans un avis sur les projets d'amendements au cadre juridique relatif à la responsabilité disciplinaire des juges en **République kirghize**, il a été recommandé de définir dans des dispositions expresses et claires les motifs permettant d'engager la responsabilité disciplinaire des juges.

L'avis sur sept amendements à la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a notamment porté sur la composition du Conseil de la magistrature. La Commission s'est inquiétée de la sur-représentation des juges, au sein du nouveau Conseil, qui créait un risque de corporatisme.

Le problème général de la corruption du système judiciaire a été le thème d'un mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de la **République de Moldova** sur l'immunité judiciaire. La Commission a conclu que cette immunité existait certes dans un certain nombre de pays, mais qu'aucune norme européenne commune ne l'exigeait.

En 2014, la Commission a rendu un avis sur le projet de loi sur le Conseil des juges et des procureurs et sur les droits et les obligations des juges au **Monténégro**. Deux autres avis ont porté sur le projet de loi sur le ministère public et sur le Bureau spécial du ministère public, créé spécifiquement pour lutter contre la corruption. Les projets de lois examinés ont donné lieu à une appréciation globalement positive, mais des améliorations ont été recommandées.

Deux avis concernant la **Serbie** ont été adoptés, l'un sur le Haut Conseil judiciaire de Serbie, l'autre sur les projets d'amendements à la loi relative au Conseil des procureurs de l'Etat de Serbie. Les problèmes soulevés dans les deux avis étaient très proches et la Commission a pour l'essentiel critiqué la nouvelle procédure de révocation qui comprenait un vote de confiance.

Activités transnationales

En 2014, la Commission a adopté un rapport sur « la **protection des droits de l'enfant : normes internationales et constitutions nationales** ». Ce rapport donne un aperçu des normes internationales et recense les

bonnes pratiques nationales dans le domaine de la protection constitutionnelle des droits de l'enfant et de leur respect.

En 2014, la Commission a achevé l'élaboration des lignes directrices conjointes sur la **liberté d'association** commencée en 2013. Ces lignes directrices, mises au point avec l'OSCE/BIDDH, serviront de texte de référence non seulement pour la Commission proprement dite mais aussi pour d'autres organisations internationales, gouvernements et ONG. La Commission a aussi publié un autre document de référence avec l'OSCE/BIDDH : les lignes directrices sur la **personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction**. Ces nouvelles lignes directrices sont destinées à compléter et à actualiser les lignes directrices plus générales de 2014 visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses.

La Commission a adopté une « étude comparative de la législation nationale sur la **liberté de réunion pacifique** » élaborée à sa demande par l'Institut Max Plank (Allemagne).

En outre, la Commission a adopté un rapport sur la **levée des immunités parlementaires** en coopération avec un expert du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO). Elle a aussi adopté un mémoire *amicus curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme sur des questions spécifiques concernant les **commissions parlementaires d'enquête** (affaire *Rywin c. Pologne*).

Elle a aussi adopté un rapport sur la **mise en œuvre des traités relatifs aux droits de l'homme dans la législation nationale et sur le rôle des juridictions**.

Pour finir, des membres de la Commission ont participé activement à un certain nombre de conférences internationales organisées ou coorganisées par la Commission : une conférence sur la transformation constitutionnelle dans les pays post-soviétiques (Arménie), un atelier

sur la transparence et l'Etat de droit (Italie), une conférence internationale sur le système judiciaire (Malte) notamment.

Justice constitutionnelle

Renforcement de la justice constitutionnelle

En 2014, le Président de la Commission a fait une déclaration pour défendre l'indépendance de la Cour constitutionnelle turque qui faisait l'objet de graves pressions.

La Commission a adopté des avis dans le domaine de la justice constitutionnelle pour le Kirghizistan, le Monténégro, la République slovaque, le Tadjikistan et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

La Commission a rédigé des mémoires *amicus curiae* pour les Cours constitutionnelles de la Géorgie (deux mémoires) et de la République de Moldova ainsi que pour la Cour européenne des droits de l'homme.

Le Conseil mixte de justice constitutionnelle de la Commission de Venise a dirigé les travaux de la Commission dans le domaine de la justice constitutionnelle. Le Centre de justice constitutionnelle a publié trois numéros ordinaires du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* et un numéro spécial décrivant les cours constitutionnelles. Un document de travail sur les rapports entre les cours a été élaboré pour la Conférence des cours constitutionnelles européennes ; il fera l'objet d'un numéro spécial du Bulletin.

La base de données CODICES est au centre des travaux non seulement du Conseil mixte mais aussi de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle. Elle donne accès à quelque 8 650 décisions constitutionnelles pouvant servir de source d'inspiration et de base au dialogue entre les juges en Europe et au-delà.

Le Forum de Venise de la Commission a traité 30 demandes de droit comparé émanant de cours constitutionnelles et de juridictions à compétences équivalentes, sur des sujets allant des droits de l'enfant au suicide assisté, en passant par l'accès à l'information et la vie privée, l'immunité parlementaire, les normes éthiques et l'intégrité des juges.

La Commission a co-organisé ou a participé à des conférences et des séminaires dans les pays suivants : Algérie, Arménie, Autriche, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Géorgie, Japon, Jordanie, Kirghizistan, Monténégro, Ouzbékistan, République de Moldova, Russie et Turquie.

Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle

L'année 2014 a été une année clé pour la Conférence mondiale. Le 3e congrès organisé à Séoul (République de Corée) a été le premier à se tenir en application du statut adopté en 2011. En conséquence, la première assemblée générale de la Conférence mondiale a eu lieu à Séoul.

Les participants au 3e congrès ont adopté le Communiqué de Séoul dans lequel ils invitent notamment les juges constitutionnels à être indépendants et à faire respecter la Constitution et rappellent aux cours membres que le bureau de la Conférence mondiale propose ses bons offices aux cours qui subissent des pressions. Le Communiqué a également encouragé les cours asiatiques participantes de promouvoir l'établissement d'une cour des droits de l'homme asiatique.

En 2014, le nombre de cours constitutionnels, de conseils constitutionnels et de cours suprêmes membres de la Conférence mondiale est passé à 94.

La base de données CODICES et le Forum de Venise en ligne assurent un lien permanent entre les cours membres. L'augmentation du nombre de membres de la Conférence mondiale a entraîné une nouvelle

augmentation des contributions, notamment à la base de données CODICES de la Commission de Venise.

Elections, référendums et partis politiques

En 2014, la Commission a poursuivi ses activités en matière électorale et de partis politiques. Elle a adopté cinq avis dans le domaine des élections et des partis politiques. Par l'intermédiaire du Conseil des élections démocratiques, elle a poursuivi en parallèle la rédaction d'autres documents de caractère général ; un corpus de lignes directrices importantes et des études comparatives dans ce domaine sont en outre enrichis.

Pour ce qui est de la législation électorale, même si des améliorations sont souhaitables, voire nécessaires, dans plusieurs Etats, les problèmes à régler portent de plus en plus sur l'application de la législation et non sur sa teneur. En 2014, la Commission a donc continué d'aider les Etats membres du Conseil de l'Europe à appliquer les normes internationales dans le domaine électoral tout en approfondissant sa coopération avec les pays non européens, notamment dans le Bassin méditerranéen et en Asie centrale.

Législation et pratique électorales

La Commission a adopté des avis sur des projets de lois électorales de la Bulgarie, du Kirghizistan et de la République de Moldova. Ces avis ont été rédigés avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH).

La Commission a aussi organisé une assistance à long terme pour les commissions électorales centrales de la Géorgie et de la République de Moldova.

La Commission de Venise a organisé la 11e Conférence européenne des administrations électorales à Helsinki avec le ministère de la Justice, le Parlement et la Cour des comptes de la Finlande. Elle a aussi organisé des séminaires et des activités de formation sur les

questions électorales en République de Moldova, en Tunisie et en Ukraine.

La Commission a apporté une assistance juridique à huit missions d'observation d'élections de l'Assemblée parlementaire.

La base de données VOTA sur la législation électorale est désormais gérée conjointement par la Commission et le Tribunal électoral de Mexico.

Partis politiques

La Commission a adopté des avis relatifs aux projets de lois sur les partis politiques de Malte et sur le projet de loi portant modification de la loi sur le financement des activités politiques de la Serbie. Ces avis ont été rédigés conjointement avec l'OSCE/BIDDH.

Partage de l'expérience européenne avec des pays non européens

Bassin méditerranéen

La coopération fructueuse avec les Etats du Bassin méditerranéen s'est poursuivie en 2014. La nécessité de réformer les institutions de l'Etat, conformément aux normes internationales, s'est concrétisée par plusieurs projets avec le Maroc, la Tunisie et la Jordanie. La Commission de Venise et le ministère italien des Affaires étrangères ont organisé le quatrième atelier interculturel sur la démocratie le 9 octobre 2014 à Rome sur le thème de la transparence et de l'Etat de droit, conditions préalables au développement équitable et durable. Cette manifestation, financée par les autorités italiennes, a permis à des représentants des autorités de la société civile de la Tunisie, du Maroc, de la Jordanie, du Liban et d'autres pays arabes de discuter de cette importante question avec des représentants de la Commission de Venise et des experts italiens et internationaux. L'atelier et les autres

activités multilatérales organisés pour la région en 2014 ont confirmé l'intérêt croissant que l'Algérie, l'Égypte, le Liban et la Libye portent à une coopération régulière avec la Commission de Venise.

Au terme de deux années de coopération intense et fructueuse avec l'Assemblée nationale constituante de la Tunisie, la Commission a été invitée à assister à l'adoption officielle de la Constitution par l'Assemblée nationale le 27 janvier 2014 et à la cérémonie officielle tenue le 7 février 2014 à Tunis.

Pour ce qui est du Royaume du Maroc, la Commission, en coopération avec la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), a rendu, à la demande du ministre de la Justice, deux avis informels sur deux projets de lois organiques importants relatifs au statut des juges et au Haut Conseil de la magistrature.

Asie centrale

Depuis 2009, la Commission de Venise entretient d'excellents liens de coopération avec les institutions nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan, notamment dans le cadre des projets financés par l'Union européenne. L'accent a été mis en particulier sur les activités régionales qui favoriseraient des échanges de bonnes pratiques et la constitution de

réseaux. L'année 2014 a été marquée par le renforcement de la coopération du Turkménistan avec la Commission de Venise. Le Kirghizistan et le Tadjikistan ont demandé plusieurs avis formels à la Commission de Venise sur leurs projets de lois. En 2014, en coopération avec le PNUD, la Commission de Venise a élargi son assistance à la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Kirghizistan. Elle a organisé plusieurs séminaires et ateliers sur la justice constitutionnelle et a donné l'occasion aux juges de la Chambre constitutionnelle de nouer des contacts directs avec plusieurs cours constitutionnelles en Europe.

Amérique latine

En 2014, la Commission de Venise a poursuivi une coopération constructive avec l'Amérique latine par l'intermédiaire de sa sous-commission sur l'Amérique latine qui s'est réunie à deux reprises, en mai à Ouro Preto et en octobre à Rome. Elle a organisé en coopération avec ses partenaires brésiliens une conférence sur « Le rôle des juges dans la protection constitutionnelle des droits économiques et sociaux en temps de crise économique ». Des représentants de plus de 20 pays d'Amérique latine, du sud de la Méditerranée et de l'Europe y ont pris part. En 2014, la Commission a développé des contacts institutionnels avec l'Organisation des États américains (OEA) et avec la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

II. Institutions démocratiques et droits fondamentaux

1. Activités par pays

Assistance constitutionnelle

Arménie

Avis sur le projet de document de réflexion sur la réforme constitutionnelle de la République d'Arménie (CDL-AD(2014)027)

En 2013, le Président de la Cour constitutionnelle arménienne, en sa qualité de coordinateur de la Commission de la réforme constitutionnelle et au nom du Président de la République d'Arménie, a demandé son appui à la Commission de Venise en vue de la révision de la Constitution de son pays. En 2014, des experts de la Commission ont pris part aux discussions sur la révision de la Constitution. Des réunions avec la Commission de la réforme constitutionnelle ont eu lieu tout au long de l'année 2014 à Erevan et à Venise. Des représentants de la Commission géorgienne de la réforme constitutionnelle ont participé à la dernière réunion, ce qui a permis de partager les expériences des réformes constitutionnelles en cours dans ces deux pays.

En septembre 2014, un projet de document de réflexion sur la réforme constitutionnelle a été soumis à l'avis de la Commission. Ce projet était une première étape dans le processus de réforme constitutionnelle. Il visait à favoriser la mise en œuvre pleine et effective des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe en Arménie. Comme le souligne l'avis, les idées juridiques présentées dans le projet s'inscrivaient dans le droit fil des

positions traditionnelles de la Commission de Venise et des échanges de vues antérieurs entre la Commission de la réforme constitutionnelle et les représentants de la Commission de Venise. Le projet de document de réflexion méritait donc d'être appuyé.

L'avis relatif au projet de document de réflexion a été adopté en octobre 2014. Sa version définitive a ensuite été approuvée au niveau national. Cette dernière version, qui tient compte des observations formulées dans l'avis, a été par la suite soumise au Président arménien qui devait décider des modalités de la réforme.

Azerbaïdjan

Avis conjoint de la Commission de Venise et de la direction de la gouvernance démocratique de la direction générale de la démocratie du Conseil de l'Europe sur la version révisée du projet de loi portant modification de la loi sur le statut des municipalités de la République d'Azerbaïdjan (CDL-AD(2014)022)

A la demande de l'administration présidentielle de la République d'Azerbaïdjan, la Commission de Venise et la Direction générale de la démocratie (DGII) ont élaboré un avis conjoint sur un projet de loi portant modification de la loi sur le statut des municipalités de la République d'Azerbaïdjan qui a été adopté en juin 2014. Le projet de loi examiné était une version révisée d'un projet antérieur que la Commission avait examiné en 2009, année où elle avait déjà fait part de son inquiétude face aux dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie locale dans un avis sur la révision de la Constitution de l'Azerbaïdjan.

Si le renforcement de l'obligation des conseils municipaux élus et de leurs membres de rendre compte était salué, les

2. Le texte complet de tous les avis adoptés se trouve sur le site www.venice.coe.int.

amendements proposés, qui autorisaient la dissolution anticipée d'organes locaux élus fondée sur l'examen de l'opportunité et la révocation ou la suspension provisoire de leurs fonctions des conseillers municipaux en cas d'absences répétées, soulevaient de graves problèmes de compatibilité avec la Charte européenne de l'autonomie locale.

Il était toutefois préoccupant, malgré les critiques précédentes – y compris les récentes recommandations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe – de constater que des règles risquant d'avoir une incidence négative sur l'existence même de certains organes locaux élus avaient été proposées. Pour remédier à ces problèmes conformément aux normes applicables, les autorités azerbaïdjanaises étaient invitées à revoir la procédure de révocation des conseillers municipaux en cas d'absences répétées et à abandonner le projet d'article autorisant la suspension provisoire de leurs fonctions ; à préciser la procédure de présentation de rapports et à revoir le système de contrôle autorisant la dissolution anticipée d'un conseil municipal si son rapport d'activité était jugé inadéquat.

Bosnie-Herzégovine

Suivi du mémoire amicus curiae dans l'affaire Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine
CDL-AD(2008)0027)

La Commission de Venise a adopté, en 2008, un avis *amicus curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine*. En 2009, la Cour européenne avait estimé, dans le droit fil de l'avis de la Commission, que l'impossibilité faite à des personnes d'origine rom et juive de se porter candidates aux élections législatives et présidentielles en Bosnie-Herzégovine était discriminatoire. En 2013-2014, le Secrétariat de la Commission et le Commissaire à l'élargissement de l'UE ont participé à plusieurs séries de pourparlers avec les autorités

de Bosnie-Herzégovine concernant l'exécution de cet arrêt. Les partenaires européens ont instamment prié les autorités d'adopter des amendements constitutionnels et législatifs pour supprimer la discrimination dans le domaine électoral sur la base de l'appartenance ethnique. Les responsables politiques de la Bosnie-Herzégovine ne sont toutefois par parvenus à dégager un compromis ni à adopter ces amendements.

Géorgie

Réunions sur la révision de la Constitution

Le Président de la Commission a participé, en janvier 2014, à plusieurs réunions de travail à Tbilissi avec la Commission constitutionnelle du Parlement géorgien, le Président du Parlement, le ministre de la Justice et plusieurs fonctionnaires. Il a discuté de la révision constitutionnelle en cours et de la deuxième phase de la réforme du système judiciaire.

Roumanie

Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution de la Roumanie (CDL-AD(2014)010)

La Commission avait déjà adopté en 2012 un avis sur la révision de la Constitution dans lequel elle recommandait notamment de clarifier et d'améliorer un certain nombre d'arrangements institutionnels, et autres, prévus par la Constitution. L'avis de 2014, demandé par le Premier ministre roumain et adopté par la Commission de Venise en mars 2014, saluait les mesures prises pour améliorer un avant-projet déjà examiné avec les experts de la Commission en 2013. Certaines questions capitales devaient toutefois être réglées. Il fallait opérer un choix précis de système de gouvernement et définir clairement les rôles respectifs des principales institutions de l'Etat et les relations entre ces dernières. Les recommandations allaient dans le sens d'un renforcement de l'indépendance de la magistrature, en particulier du Conseil supérieur de

la magistrature ; le statut des procureurs n'avait pas non plus été traité de manière adéquate. La nécessité de rationaliser la procédure législative et de restreindre au minimum le recours à des ordonnances gouvernementales ainsi que la recommandation de transformer la procédure de suspension du Président, si elle était maintenue, en une responsabilité clairement juridique dont l'initiative reviendrait au Parlement mais dont le règlement incomberait à un tribunal n'avaient pas été prises en considération. D'autres travaux s'imposaient donc en ce qui concerne le fond, la formulation et la cohérence des dispositions constitutionnelles. Une approche plus ouverte et transparente au cours des étapes suivantes de la révision de la Constitution était en outre recommandée.

Fédération de Russie

Avis sur la compatibilité avec le droit international du projet de loi constitutionnelle fédérale n° 46271-6 portant révision de la loi constitutionnelle fédérale de la Fédération de Russie relative à la procédure d'admission dans la Fédération de Russie et la formation d'un nouveau sujet de la Fédération en son sein (CDL-AD(2014)004)

L'avis a été rédigé à la demande du Secrétaire Général. Il analyse, du point de vue du droit international, le projet de loi constitutionnelle concernant la procédure d'admission dans la Fédération de Russie de nouveaux territoires qui faisaient au départ partie d'un autre Etat. Conformément au projet, une telle admission était possible à la suite d'un référendum réalisé conformément à la législation de l'Etat étranger ou à la demande des autorités locales de cette entité territoriale sans qu'un traité international avec l'Etat territorial d'origine soit nécessaire.

L'avis examine dans le détail les principes applicables du droit international, notamment le principe du droit coutumier de l'intégrité territoriale selon lequel toute cession ou acquisition d'un territoire exige le consentement valable

des deux Etats. De l'avis de la Commission de Venise, en l'absence d'un tel consentement, l'acquisition d'un territoire équivaut à son annexion, ce qui est contraire au droit international. Si cette annexion se fait par des moyens militaires ou sous la menace du recours à des moyens militaires, il y a violation de l'interdiction de l'usage de la force. Le droit à l'autodétermination s'applique aux peuples et non aux minorités nationales et ne comprend pas le droit de faire sécession sauf en dernier ressort dans des circonstances exceptionnelles (en cas par exemple de violations massives et persistance des droits de l'homme et échec de tous les autres moyens) et à condition que la sécession soit menée selon des formes et des procédures satisfaisant au droit international. Si les déclarations d'indépendance unilatérales par des acteurs non étatiques ne sont pas contraires au droit international, un Etat qui tire parti de ces déclarations et qui incorpore le territoire visé viole plusieurs principes du droit international, tout particulièrement celui de non-intervention dans les affaires intérieures et éventuellement celui de l'interdiction de l'usage de la force. La protection des minorités incombe aux Etats où résident des minorités et les Etats parents n'ont ni l'obligation ni le droit d'encourager la sécession.

En conclusion, le projet de loi semblait clairement violer plusieurs principes du droit international. Comme entre-temps il a été retiré de l'ordre du jour du Parlement russe, la Commission a décidé, en mars 2014, d'approuver l'avis sans l'adopter formellement.

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

Avis sur les sept amendements à la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » concernant, en particulier, le Conseil de la magistrature, la compétence de la Cour constitutionnelle et les zones financières spéciales (CDL-AD(2014)026)

Le ministre de la Justice de la République a demandé, en août 2014, un avis à la Commission de Venise

sur les projets d'amendements XXXIII - XXXIX à la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » qui a été adopté en octobre 2014.

L'amendement XXXIII définissait le mariage. La Commission relevait que la définition du « mariage » était largement laissée à l'appréciation des Etats membres, mais que la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme montrait que les Etats qui décidaient d'accorder une certaine reconnaissance juridique aux partenariats entre personnes de sexes différents en dehors du mariage devraient aussi accorder une reconnaissance juridique aux partenariats entre personnes de même sexe.

Le statut des « zones financières internationales », objet de l'amendement XXXIV, soulevait des préoccupations particulières. Ces zones, conçues comme des territoires autonomes gérés par des partenaires des secteurs privé et public risquaient de se transformer en « Etats dans l'Etat ». De l'avis de la Commission, l'amendement allait trop loin ; il soulevait la question de la légitimité démocratique et était incompatible avec certains principes constitutionnels et obligations internationales de la République.

En ce qui concernait l'amendement XXXVII qui définissait des plafonds pour le déficit budgétaire et la dette publique, on ne savait pas bien quel organisme assurerait le respect de cette règle par le Parlement.

L'amendement concernant le Conseil de la magistrature (XXXVIII) tenait compte de certaines des propositions formulées par la Commission de Venise dans son avis de 2005 sur ce sujet. Cela étant, dans l'architecture actuelle, les membres magistrats représentaient la majorité écrasante des membres du Conseil de la magistrature, d'où un risque de corporatisme.

Les auteurs de l'avis saluaient l'extension de la compétence de la Cour constitutionnelle dans le domaine des recours constitutionnels individuels (amendement XXXIX), mais semblaient indiquer qu'il ne fallait pas donner

immédiatement de nouvelles compétences à la Cour et que la loi sur la Cour constitutionnelle définissant la procédure de recours constitutionnel devait être adoptée.

Enfin, l'avis invite instamment toutes les forces politiques à engager un dialogue constructif dans le cadre de la révision de la Constitution.

Ukraine

Avis sur « la compatibilité avec les principes constitutionnels de la décision du Conseil suprême de la République autonome de Crimée en Ukraine de tenir un référendum sur la question de devenir un territoire constitutif de la Fédération de Russie ou de restaurer la Constitution de la Crimée de 1992 » (CDL-AD(2014)002)

Le Parlement de la République autonome de Crimée a décidé, en mars 2014, de la tenue d'un référendum sur le statut futur de la péninsule. Le 7 mars 2014, le Secrétaire Général a demandé à la Commission de Venise un avis sur cette question. Dans cet avis, adopté en mars 2014, la Commission n'a traité que de la constitutionnalité du référendum, laissant de côté les questions relatives au droit international (couvertes par l'avis sur le projet de loi russe – voir ci-dessus).

De l'avis de la Commission, l'idée même de référendum était contraire à la Constitution ukrainienne. Le référendum de mars 2014 ne prévoyait que deux options : la réunification de la Crimée avec la Fédération de Russie ou le retour à la Constitution de la République de Crimée de 1992. Il n'était pas possible de voter pour le statu quo. L'incorporation de la Crimée dans la Fédération de Russie était contraire au principe de l'indivisibilité du pays proclamé dans la Constitution ukrainienne qui définit expressément la

République autonome de Crimée comme une partie inséparable de l'Ukraine. L'option d'un retour à la Constitution de 1992 ne pouvait être soumise à un référendum obligatoire

sans l'approbation du Parlement ukrainien. L'avis faisait aussi ressortir de nombreuses violations des règles démocratiques européennes à l'occasion du référendum.

Avis sur le projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine soumis par le Président de l'Ukraine le 2 juillet 2014 (CDL-AD(2014)037)

En avril et mai 2014, des délégations de la Commission de Venise ont eu plusieurs réunions de travail avec la Commission constitutionnelle du Parlement ukrainien au sujet de la révision constitutionnelle à venir. Les discussions ont en particulier porté sur l'éventuelle décentralisation du pouvoir. Cela étant, la Commission constitutionnelle n'a pas été en mesure de s'accorder sur un texte unique, mais en a élaboré un qui contient de nombreuses variantes et possibilités.

Le nouveau Président ukrainien était d'avis qu'il ne fallait demander à la Commission de Venise qu'un avis sur un texte unique. Conformément au souhait du Président, le Président du Parlement avait retiré la demande initiale d'avis. Dans le même temps, lors de la session de juin 2014, les autorités ukrainiennes avaient réaffirmé qu'elles demanderaient l'avis de la Commission sur les projets d'amendements à la Constitution. Deux semaines plus tard, le Président de la Commission de Venise rencontrait M. Porochenko à Strasbourg pour discuter du processus de réforme constitutionnelle et législative dans le pays.

Une série d'amendements constitutionnels préparés par le nouveau Président, M. Porochenko, a été soumise au Parlement en juillet 2014. Dans le même temps, le Président a demandé à la Commission de Venise d'élaborer un avis sur ces projets d'amendements.

L'avis a pour l'essentiel porté sur une nouvelle répartition des pouvoirs entre le Président et le Parlement, la révision des pouvoirs du ministère public et la question de la décentralisation.

La Commission s'est félicitée des projets d'amendements dans la mesure où ils suivaient certaines de ses recommandations précédentes ; elle a dit le plus grand bien de la suppression envisagée du mandat impératif et des pouvoirs généraux de supervision du ministère public.

Le passage à la décentralisation a aussi été salué : la structure territoriale de l'Ukraine ne serait plus fondée sur une « combinaison de centralisation et de décentralisation », mais simplement sur « la décentralisation de l'exercice du pouvoir de l'Etat ». Les conseils de raïon et de région éliraient en toute indépendance leurs propres organes exécutifs, avec leur président, qui leur rendraient compte. Les services administratifs de l'Etat au niveau des régions et des raïons seraient supprimés. A la suite de la nouvelle définition de la « communauté », l'intégralité du territoire ukrainien devrait être subdivisée en communautés. Le principe de subsidiarité apparaissait en bonne et due forme. Ces nouveautés étaient tout à fait bienvenues. La réforme pourrait favoriser l'émergence d'une gouvernance municipale moderne, conforme aux principes et à l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Certains amendements et modifications n'en demeuraient pas moins nécessaires. Le projet d'amendements constitutionnels entraîne un transfert de pouvoirs du Parlement vers le Président qui se voyait notamment habilité à nommer et à révoquer certains hauts fonctionnaires à des postes essentiels sans implication d'autres organes de l'Etat. La Constitution ne précisait malheureusement pas les motifs de révocation et ne renvoyait pas à la loi sur ce point (ce qui valait également pour les juges de la Cour constitutionnelle). Le Président aurait le droit de nommer dans les régions et les raïons des représentants chargés de contrôler les collectivités locales et de coordonner l'administration de l'Etat. Ses pouvoirs étaient donc sensiblement renforcés dans l'ensemble.

Pour finir, les projets d'amendements examinés ne traitaient pas de la justice. La Commission de Venise avait

plusieurs fois exhorté les autorités ukrainiennes à modifier les dispositions de la Constitution relatives à la justice. Elle relevait avec regret que cette réforme longtemps attendue et d'une pressante nécessité n'avait toujours pas été réalisée. Elle regrettait aussi que la société civile ukrainienne n'eût pas été consultée sur les amendements proposés ni même informée. Elle exhortait les autorités à soumettre les projets d'amendements examinés au débat public dans la suite de la procédure, avant leur adoption définitive.

L'avis a été examiné et approuvé en octobre 2014.

Assistance législative

Fonctionnement des institutions démocratiques

République de Moldova

Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme (DDR) de la Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant et complétant certains textes législatifs, appuyé par le Service d'information et de sécurité de la République de Moldova (CDL-AD(2014)009)

A la demande du ministre de la Justice de la République de Moldova, la Commission a adopté, en mars 2014, un avis élaboré conjointement avec la Direction générale droits de l'homme et état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant et complétant certains textes législatifs, appuyé par le Service de renseignement et de sécurité de la République de Moldova.

Le projet de loi avait pour principal objet de distinguer les enquêtes menées dans le cadre d'une procédure pénale sur une infraction déjà commise (ce qui correspond à la mission principale de la force publique) de la prévention de certains actes risquant de porter atteinte à la sécurité de l'Etat et de la lutte contre ces actes qui le plus souvent ne

relèveront pas d'une procédure pénale (ce qui correspond à la mission principale du service). A ce sujet, il était proposé d'établir une procédure spéciale pour donner au service le droit de recourir à des mesures d'enquête spéciales en dehors d'une affaire pénale (article I.1 du projet de loi) dans le cadre d'un « mandat de sécurité » délivré par des juges spécialement nommés à cet effet.

Il était légitime que les autorités souhaitent établir un nouveau mécanisme d'enquête en matière de sécurité pour permettre au service de mettre en œuvre des mesures d'enquête spéciales en dehors du cadre d'une enquête pénale. Les autorités devaient cependant tenir compte des points ci-après pour que le projet de loi soit conforme aux normes internationales.

Premièrement, d'après la loi en vigueur sur le Service de renseignement, ce service avait un mandat qui l'autorisait à avoir recours à des mesures d'enquête spéciales incluant la protection contre les actes qui « portent atteinte aux droits et libertés constitutionnels des citoyens et mettent en danger l'Etat » et les « agressions de hauts fonctionnaires ». D'après l'avis, ces dispositions devaient être interprétées dans un sens restreint pour limiter le champ d'application du mandat à des actes concrets présentant un certain degré de gravité pour pouvoir être considérés comme une menace réelle pour l'ordre démocratique.

Deuxièmement, l'article I.2.(2) du projet de loi qui autorisait le service à avoir accès aux données financières en dehors d'une procédure pénale sans obtenir un mandat de sécurité soumis à un contrôle judiciaire posait un problème compte tenu des exigences de proportionnalité prévues par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'avis suggérait aussi de faire reposer la nomination du directeur et des directeurs adjoints du service sur des critères apolitiques et clairement définis, car ces personnes

avaient compétence pour demander au juge spécialisé la délivrance d'un mandat de sécurité. Il était aussi recommandé de revoir la disposition prévoyant la possibilité de ne jamais informer la personne visée des mesures spéciales prises à son encontre dans les cas où ces mesures auraient une « incidence sur la sécurité nationale ».

Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de Moldova sur certaines dispositions de la loi relative à la vérification de l'intégrité professionnelle (CDL-AD(2014)039)

Voir le chapitre III ci-dessous relatif à la justice constitutionnelle.

Ukraine

Avis intérimaire relatif à la loi sur l'intégrité du gouvernement (Loi de lustration) de l'Ukraine (CDL-AD(2014)044)

L'avis sur la loi de lustration a été demandé en octobre 2014 par le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire et adopté en décembre 2014.

Il y était souligné que malgré son caractère politique, une procédure de lustration pouvait être compatible avec un pays démocratique régi par l'Etat de droit, si elle était conçue et appliquée uniquement suivant des moyens légaux, conformément à la Constitution et en tenant compte des normes européennes concernant la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme. La loi ukrainienne de lustration présentait toutefois plusieurs insuffisances dont les suivantes : elle s'appliquait à la période soviétique de nombreuses années après la chute du régime communiste et l'adoption d'une constitution démocratique en Ukraine, sans donner de raisons convaincantes pour justifier la menace spécifique pour la démocratie que poseraient aujourd'hui les anciens communistes ; elle s'appliquait à la période récente au cours de

laquelle M. Ianoukovitch était Président de l'Ukraine, ce qui impliquerait une remise en cause du fonctionnement même du cadre constitutionnel et juridique de l'Ukraine en tant qu'Etat démocratique régi par le principe de la primauté du droit ; elle ne concernait pas uniquement les postes qui pouvaient véritablement poser un danger non négligeable pour les droits de l'homme ou la démocratie ; elle comprenait une présomption de culpabilité du fait du simple rattachement à une catégorie de postes de la fonction publique ; elle confiait la procédure de lustration au ministère de la Justice et non à une commission indépendante créée spécialement à cet effet et à laquelle aurait participé activement la société civile ; elle ne garantissait pas un procès équitable et ne prévoyait pas d'effet suspensif sur la décision administrative jusqu'au jugement définitif ; elle faisait double emploi avec une autre loi récemment adoptée sur la lustration des juges ; elle n'indiquait pas que les informations relatives aux personnes faisant l'objet de mesures de lustration ne devaient être publiées qu'une fois une décision définitive rendue par un tribunal.

La Commission a décidé d'adopter l'avis sous forme d'avis intérimaire, car le Gouvernement avait donné l'assurance que la loi de lustration serait révisée. Il a été décidé qu'un avis définitif sur la loi modifiée serait soumis à la plénière en mars 2015.

Protection des droits fondamentaux

Arménie

Suites données à l'avis relatif au projet de loi portant modification du et ajouts au Code civil (introduisant la réparation du préjudice non pécuniaire) de la République d'Arménie (CDL-AD(2013)037)

En 2012, la Cour européenne des droits de l'homme avait estimé que l'Arménie avait enfreint l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme en raison de l'impossibilité, selon le droit interne, de demander

réparation au titre du préjudice moral subi en application de l'article 3 du Protocole n° 3 et de l'article 5 paragraphe 5 de la CEDH. Les autorités arméniennes avaient par la suite rédigé des amendements au Code civil pour exécuter ces décisions et demandé l'aide de la Commission de Venise. Dans son avis de décembre 2013, la Commission de Venise jugeait les projets d'amendements conformes aux normes applicables et utiles de clarifier un certain nombre de dispositions ; elle formulait deux recommandations précises : étendre le droit de demander réparation au titre du préjudice moral au conjoint et aux parents proches de la personne décédée et ajouter le critère du « montant équitable » aux critères d'évaluation du préjudice moral. Les amendements au Code civil arménien ont été adoptés le 19 mai 2014. Les deux recommandations ont été suivies.

Azerbaïdjan

Avis relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (associations publiques et fonds) telle qu'amendée, de la République d'Azerbaïdjan (CDL-AD(2014)043)

L'avis, adopté en décembre 2014, avait été demandé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. S'il portait pour l'essentiel sur la loi sur les organisations non gouvernementales telle qu'amendée, il tenait aussi compte d'autres actes juridiques liés à la loi sur les organisations non gouvernementales lorsqu'il avait été jugé nécessaire de les inclure pour mieux comprendre le contexte juridique dans lequel les ONG fonctionnaient.

Contrairement à ses habitudes, la Commission avait dû préparer l'avis sans se rendre au préalable dans le pays : malgré le souhait des rapporteurs d'avoir des échanges avec des représentants des autorités et de la société civile azerbaïdjanaises, il n'avait malheureusement pas été possible d'aller à Bakou.

Cet avis n'était pas le premier sur ce thème. Malgré certaines modifications positives apportées par les récents

amendements à la loi sur les ONG (à savoir la mise en place d'un délai de 30 jours permettant aux ONG de corriger les violations alléguées portées à leur attention par les autorités ; la reconnaissance explicite des droits des ONG d'introduire un recours administratif ou juridictionnel s'agissant de l'application de cas de responsabilité), la Commission relevait avec regret que les amendements apportés à la loi sur les organisations non gouvernementales en 2013 et en 2014 n'avaient pas tenu compte de bon nombre des recommandations qu'elle avait formulées en 2011. Au contraire, ils faisaient obstacle à la création d'ONG, introduisaient de nouvelles exigences administratives, des contrôles renforcés et des procédures d'enregistrement problématiques ; entravaient les activités et le fonctionnement des ONG et limitaient leur accès aux ressources. Les bureaux et les représentations d'ONG étrangères étaient placés dans une position moins avantageuse que d'autres ONG. La Commission concluait que l'effet cumulé des dispositions restrictives, ajouté au large pouvoir d'appréciation conféré aux autorités en matière d'enregistrement, de fonctionnement et de financement des ONG, risquait d'avoir un effet dissuasif sur la société civile. Elle recommandait la simplification et la décentralisation de la procédure d'enregistrement des ONG ; l'adoption de mesures spécifiques pour éviter les pratiques *contra legem* des autorités de l'Etat (par exemple le non-respect des délais d'enregistrement ou les demandes multiples et inutiles de rectification des documents d'enregistrement) ; l'élimination des restrictions générales à l'enregistrement et au fonctionnement des bureaux et des représentations d'ONG étrangères ; la révision des amendements pour autoriser le financement étranger des ONG ; et la suppression des dispositions autorisant des ingérences inappropriées dans l'autonomie interne des ONG (en particulier les obligations de rendre compte et la surveillance par l'autorité publique de l'organisation interne des ONG).

Géorgie

Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la Géorgie sur les requêtes individuelles des radiodiffuseurs publics (CDL-AD(2014)014)

Voir le chapitre III ci-dessous sur la justice constitutionnelle.

Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la Géorgie sur la diffamation à l'encontre des défunts (CDL-AD(2014)040)

Voir le chapitre III ci-dessous sur la justice constitutionnelle.

Kosovo

Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Loi N° 02/L-31 sur la liberté de religion au Kosovo (CDL-AD(2014)012)

L'avis, adopté en mars 2014, avait été demandé par le Représentant spécial de l'Union européenne au Kosovo. La loi fondamentale de 2007 sur la liberté de religion du Kosovo proclamait la liberté de conscience et de religion, mais ne prévoyait pas de dispositif juridique d'enregistrement des groupes religieux ni d'octroi de la personnalité morale à ces groupes, ce qui était devenu un problème croissant pour les communautés religieuses confrontées à des obstacles pratiques dont l'acquisition et l'enregistrement de biens et de véhicules, l'ouverture de comptes bancaires et le versement de l'impôt et des taxes sur les salaires des employés.

L'avis examinait le système d'enregistrement proposé qui était un système à deux niveaux. Si les cinq communautés religieuses « historiques » (la communauté islamique du Kosovo, l'Eglise orthodoxe serbe, l'Eglise catholique, la communauté juive et l'Eglise évangélique protestante) étaient automatiquement enregistrées, d'autres

communautés religieuses plus récentes pouvaient obtenir un statut juridique moyennant une procédure d'enregistrement à condition de réunir un certain nombre de conditions énoncées dans le projet de loi.

Les auteurs de l'avis se félicitaient du projet de loi, mais recommandaient un certain nombre d'améliorations. Ils recommandaient en particulier, pour éviter la discrimination, d'inscrire sur la liste des communautés automatiquement enregistrées, outre les cinq communautés religieuses directement nommées dans le projet de loi, tous les autres groupes religieux établis qui faisaient partie du patrimoine historique, culturel et social du Kosovo.

Certaines critiques portaient sur les conditions d'enregistrement, dont le fait d'exiger des communautés religieuses qu'elles soient organisées selon une structure hiérarchique claire et qu'elles possèdent leurs propres « statut ou règles » ; l'exigence trop vague selon laquelle les buts et les pratiques de la communauté religieuse ne devaient pas être incompatibles avec la tolérance entre les religions et la Constitution, et l'obligation faite aux communautés religieuses d'informer les autorités de leur participation à des organisations ou à des conférences à l'étranger. L'enregistrement ne devait pas être obligatoire et ses conséquences juridiques, y compris par rapport aux aspects financiers, devaient être clairement indiquées dans la loi.

Fédération de Russie

Avis sur la loi fédérale n° 121-FZ relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n° 18-FZ et 147-FZ et sur la loi fédérale n° 190-FZ portant amendement au Code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie (CDL-AD(2014)025)

L'avis avait été demandé par le président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme

de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en février 2013. A l'été 2013, le Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie avait fait recours contre certaines dispositions de la loi relative aux ONG devant la Cour constitutionnelle ; l'adoption de l'avis avait par conséquent été reportée à 2014 dans l'attente de l'examen de cette loi par la Cour constitutionnelle russe.

En avril 2014, la Cour constitutionnelle rendait une décision largement favorable à la loi. Les rapporteurs ont repris leurs travaux et l'avis a pour finir été adopté en juin 2014.

Dans son avis, la Commission se concentrait uniquement sur les dispositions les plus délicates des lois examinées, dont la mise en place du statut juridique d'« agent étranger » attribué aux ONG recevant des fonds de l'étranger ; la définition des « activités politiques » ; l'application pratique de la loi après la mise en place de nouvelles obligations en matière de communication d'informations et un renforcement des contrôles et de la surveillance par les autorités, un système spécifique de sanctions et d'amendes en cas de violation de la législation.

Le statut juridique d'« agent étranger » présupposait non seulement qu'une ONG recevait des actifs monétaires d'Etats étrangers, mais aussi qu'elle participait à des « activités politiques », expression critiquée dans l'avis en raison de son caractère très large. Il était recommandé d'abandonner l'expression « agent étranger », car elle stigmatisait les ONG relevant de cette définition et ternissait leur réputation. Le but légitime d'assurer la transparence des ONG recevant un financement de l'étranger ne pouvait justifier des mesures qui entravaient les activités des ONG œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit. En cas de maintien du régime juridique susmentionné, le pouvoir des autorités de procéder à l'enregistrement d'une ONG en tant qu'« agent étranger » sans

le consentement de cette dernière devait être supprimé, de l'avis de la Commission. De plus, les obligations liées au statut spécial représentaient une charge disproportionnée. Les auteurs de l'avis estimaient que les sanctions prévues étaient lourdes et se demandaient si elles pouvaient être considérées comme proportionnelles à la gravité de l'infraction présumée.

S'agissant de la loi sur la trahison, qui avait modifié le Code pénal auquel un nouvel article instituant des poursuites en cas d'accès illégal à des informations considérées comme des secrets d'Etat avait été ajouté et qui modifiait aussi les articles existants sur la trahison d'Etat, l'espionnage et la divulgation de secrets d'Etat, il était estimé dans l'avis que les nouvelles dispositions étaient d'une portée trop vaste et trop vagues et risquaient de donner à ceux qui seraient chargés de leur application toute latitude pour limiter la liberté d'expression.

Réforme judiciaire

Albanie

Avis sur les projets d'amendements aux Codes de procédure pénale et de procédure civile de l'Albanie (CDL-AD(2014)016)

L'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements aux deux codes de procédure, demandé par le ministre de la Justice de l'Albanie, a été adopté en juin 2014.

Les amendements portaient sur deux points. Le premier avait trait aux sanctions infligées aux avocats et aux procureurs qui retardaient délibérément la procédure. L'avis indiquait qu'en principe, les Etats étaient libres de mettre en place des sanctions dès lors qu'un procès équitable était garanti. Le deuxième point concernait la limitation de l'accès à la Cour suprême particulièrement surchargée (12 000 affaires pendantes). Les projets d'amendements excluaient l'accès à la Cour suprême dans certains cas.

L'exclusion de certains types de recours devant la Cour suprême était jugée acceptable à condition que les amendements garantissent le droit à un double degré de juridiction conformément à l'article 2 du Protocole n°7 à la CEDH. Ces modifications étaient mineures et risquaient de ne pas suffire à réduire la charge de travail de la Cour suprême. Les auteurs de l'avis regrettaient que les projets d'amendements ne portent pas sur la proposition de transformation de la cour en cour de cassation qui ne connaîtrait que de points de droit.

Arménie

Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme (DDR) de la Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie (CDL-AD(2014)007)

Le ministre arménien de la Justice avait sollicité un avis sur le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire. Cet avis, élaboré avec la Direction des droits de l'homme de la Direction générale droits de l'homme et Etat de droit (DGI), a été adopté en mars 2014. Il était pour l'essentiel technique, portant sur la mise en place d'un système d'évaluation des juges. Les critiques formulées avaient davantage trait aux bonnes pratiques internationales qu'aux normes internationales. La délégation de la Commission de Venise qui s'était rendue à Erevan aux fins de cet avis avait toutefois constaté le développement d'une pratique surprenante : les juges des juridictions inférieures demandaient des instructions à leurs homologues des juridictions supérieures avant de se prononcer. L'avis insistait donc sur l'importance de l'indépendance de la justice, y compris celle des juges.

La Commission de Venise a été informée de la mise en place par le ministère de la Justice d'un projet de réforme

du système judiciaire en 2012 afin de renforcer l'indépendance des juges.

Avis sur le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire de la République d'Arménie (mandat des présidents de tribunaux) (CDL-AD(2014)021)

L'avis, adopté en juin 2014, avait été demandé par le Président de l'Assemblée nationale de la République d'Arménie.

Les amendements proposés limitaient le mandat des présidents des tribunaux de première instance et des cours d'appel à quatre ans. Les présidents étaient autorisés à briguer un deuxième mandat, mais le projet de loi prévoyait une limite : un juge ne pouvait exercer plus de deux mandats consécutifs en qualité de président. D'après les règles transitoires proposées, les fonctions des présidents en exercice des tribunaux de première instance et des cours d'appel s'achèveraient le 1^{er} janvier 2015.

L'avis portait sur les questions précises posées par le président et examinait les projets d'amendements compte tenu des principes de l'indépendance de la justice et de la sécurité juridique. Il concluait que la limitation du mandat des présidents de tribunaux en tant que telle n'était pas incompatible avec les normes européennes sur le système judiciaire et pourrait même être utile au renforcement de l'indépendance interne des juges. La proposition tendant à mettre fin aux fonctions des présidents de tribunaux en exercice dès le 1^{er} janvier 2015 était toutefois jugée trop radicale et était annoncée trop peu de temps à l'avance, ce qui menaçait la sécurité juridique, l'indépendance de la magistrature et l'administration efficace de la justice. La Commission recommandait d'envisager un amendement à la Constitution pour que les présidents de tribunaux aient un mandat bien défini.

Bosnie-Herzégovine

Suivi de l'avis sur le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine (CDL-AD(2013)015)

La Commission a adopté, en juin 2013, un avis sur le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine. Ce projet traitait, en un seul texte, des juridictions au niveau de l'Etat de Bosnie-Herzégovine (à l'exception de la Cour constitutionnelle) et prévoyait une nouvelle Haute Cour de Bosnie-Herzégovine qui servirait de juridiction de deuxième degré au niveau de l'Etat et examinerait en appel les affaires traitées par le tribunal d'Etat et qui se prononcerait sur les autres questions précisées dans le projet de loi. Les dispositions du projet de loi sur la composition et le nombre de juges (article 4) et sur la compétence pénale (article 15) soulevaient un certain nombre de questions que les autorités devaient traiter.

En janvier 2014, le ministère de la Justice de la Bosnie-Herzégovine a soumis un nouveau projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine au Conseil des ministres. L'UE, avec laquelle la Commission de Venise collabore étroitement dans le cadre du dialogue structuré entre l'UE et la Bosnie-Herzégovine depuis 2011, avait demandé au Secrétariat de formuler de brèves observations informelles sur ce nouveau projet. D'après ces observations, le texte représentait certes une amélioration par rapport à la version antérieure, mais un certain nombre de questions relatives à la composition et au nombre de juges (article 4) et à la compétence pénale (article 15) posent toujours problème.

Géorgie

Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale droits de l'homme et Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets de lois portant

modification des Codes de procédure administrative, civile et pénale de la Géorgie (CDL-AD(2014)030)

La Commission de Venise a élaboré, à la demande du ministre de la Justice géorgien, un avis sur les projets de lois portant modification des Codes de procédure administrative, civile et pénale de la Géorgie qui a été adopté en octobre 2014. L'avis a été élaboré avec la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale droits de l'homme et état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe.

Les amendements proposés pour les trois Codes de procédure portaient sur un système d'autorisation de former recours dans le cadre de pourvois en cassation et visaient à élargir et à affiner les critères de recevabilité de ces pourvois pour améliorer la qualité de la justice et mieux garantir la protection des droits de l'homme.

Les efforts déployés par les autorités géorgiennes pour améliorer le système des recours en cassation par l'élargissement et l'affinement des critères de recevabilité des pourvois ont été salués. Selon les auteurs de l'avis, les critères de recevabilité des pourvois en cassation énoncés dans les projets d'amendements *in abstracto* répondaient aux exigences de proportionnalité et de non-discrimination s'ils étaient solidement argumentés et appliqués de manière équilibrée.

L'évolution la plus significative du point de vue de l'élargissement des critères de recevabilité des pourvois en cassation était la possibilité de se pourvoir en cassation lorsque la décision de la cour d'appel était contraire à la/aux décision(s) applicable(s) de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires auxquelles la Géorgie était partie.

Cela étant, compte tenu de l'imprécision du libellé des critères de recevabilité et de l'ambiguïté de certaines notions, il était essentiel que dans sa jurisprudence future, la Cour lève cette ambiguïté en donnant des éclaircissements

fondés sur une interprétation juridictionnelle cohérente et non-discriminatoire. La Commission estimait aussi que le critère de recevabilité des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires auxquelles la Géorgie était partie devait être reformulé pour couvrir l'ensemble de la jurisprudence de la Cour, y compris les affaires concernant d'autres Etats contractants.

Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale droits de l'homme et Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun de Géorgie (CDL-AD(2014)031)

A la demande du ministre de la Justice géorgien, la Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale droits de l'homme et état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe ont élaboré un avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun de la Géorgie qui a été adopté en octobre 2014.

Le projet de loi visait à améliorer les garanties d'indépendance et d'impartialité de la magistrature et à corriger certaines imperfections de la législation en vigueur. L'avis relève en particulier que les projets de dispositions sur l'élection des présidents de juridiction par les juges de la juridiction concernée ainsi que la mise en place de garanties renforcées pour l'affectation des juges et la transparence accrue du travail du Conseil supérieur de la magistrature sont des développements positifs.

Toutefois, l'avis formule certaines recommandations afin d'améliorer le projet de loi. Il recommande en particulier d'indiquer clairement dans le projet les critères de nomination et de promotion des juges et de supprimer de la loi organique relative aux juridictions de droit commun et de la Constitution les périodes probatoires que

les juges devaient accomplir et que la Commission avait précédemment critiquées. L'avis recommande d'ériger le concours en règle pour toute nomination et de définir clairement les critères d'affectation/envoi en mission d'un juge auprès d'une autre juridiction.

Il est en outre précisé que les pouvoirs d'investigation de l'unité spéciale du Conseil supérieur de la magistrature, qui vont au-delà de la recherche d'informations sur les compétences professionnelles des candidats, risquent de porter atteinte au droit au respect de la vie privée des candidats.

Les auteurs de l'avis critiquent le projet de disposition concernant la révocation d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature par le Parlement ou par le Président et jugent essentiel que la révocation pour infraction commise par le titulaire d'un poste fasse l'objet d'une enquête menée par une instance indépendante et non par un organe politique. Pour finir, ils critiquent aussi les projets de dispositions concernant la cessation de certains mandats avec l'adoption du projet d'amendement et soulignent la nécessité de protéger les magistrats contre toute révocation arbitraire et ingérence dans l'exercice de leurs fonctions.

Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale droits de l'homme et Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie (CDL-AD(2014)032)

A la demande du ministre de la Justice géorgien, la Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale droits de l'homme et Etat de droit (DGI) ont élaboré un avis conjoint sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la

procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie qui a été adopté en octobre 2014.

D'après les autorités, le projet de loi visait à améliorer le déroulement de la procédure disciplinaire, à protéger davantage l'indépendance des juges, à éliminer les défauts de la loi en vigueur et à améliorer la procédure disciplinaire existante.

L'avis mettait en évidence de nombreux aspects positifs du projet de loi. Il était en particulier jugé positif du point de vue de l'indépendance des juges que le Haut Conseil judiciaire soit la seule autorité habilitée à entamer une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge.

Cela étant, il était recommandé d'apporter d'autres améliorations au projet. Par exemple, des dispositions plus précises concernant les motifs permettant d'engager la responsabilité disciplinaire étaient nécessaires de même que des garanties procédurales accrues. La condition d'une majorité des deux tiers pour toutes les décisions du Haut Conseil judiciaire en matière disciplinaire était trop stricte et risquait de porter atteinte à l'efficacité du système disciplinaire.

Kirghizstan

Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/ BIDDH sur les projets d'amendements au cadre juridique de la responsabilité disciplinaire des juges en République kirghize (CDL-AD(2014)018)

Voir le chapitre IV sur la coopération avec les partenaires non européens.

Monténégro

Avis sur les projets de lois sur les tribunaux et sur les droits et les obligations des juges et le Conseil des juges du Monténégro (CDL-AD(2014)038)

La Commission a adopté en décembre 2014 un avis, demandé par le ministère de la Justice monténégrin, concernant les projets de lois sur les tribunaux et sur les droits et les obligations des juges et le Conseil des juges du Monténégro. D'une manière générale, les deux projets de lois étaient clairs, de qualité et visaient à suivre d'anciennes recommandations de la Commission de Venise. Ils s'inscrivaient dans le cadre du processus d'intégration européenne du pays afin de créer un cadre juridique et institutionnel moderne dans le domaine de la justice conformément à la révision constitutionnelle de 2013 et aux normes applicables.

L'avis précisait toutefois qu'un certain nombre de points pouvaient être améliorés ; il fallait en particulier mieux garantir l'indépendance interne des juges en ne les soumettant pas à des instructions obligatoires d'autres juges ni à des positions juridiques de principe contraignantes ; en évitant d'accorder à la Cour suprême la compétence de superviser les activités des juridictions générales ; en évitant d'autoriser les juridictions de degré supérieur à surveiller les tribunaux d'instance ; en revoyant le pouvoir des présidents de tribunaux de s'ingérer dans les affaires confiées aux juges. Il fallait aussi limiter l'ingérence du Gouvernement dans l'organisation interne des tribunaux ainsi que ses pouvoirs de supervision pour garantir le plein respect de l'indépendance externe du système judiciaire et le principe de la séparation des pouvoirs. Il était en outre recommandé de clarifier dans les lois les règles sur l'incompatibilité, l'immunité et les procédures disciplinaires à l'encontre des juges. Enfin, il fallait préciser les règles, les motifs et la procédure de révocation et de suspension temporaire des membres

du Conseil des juges afin de garantir l'indépendance et l'autonomie de ce dernier.

Avis intérimaire sur le projet de loi sur le ministère public du Monténégro (CDL-AD(2014)042) et sur le projet de loi sur le Bureau spécial du ministère public du Monténégro (CDL-AD(2014)041)

Le ministre de la Justice monténégrin a demandé un avis à la Commission de Venise sur deux projets de lois élaborés dans le cadre de la réforme en cours du système judiciaire du Monténégro à la suite de la révision constitutionnelle de 2013 : le projet de loi sur le ministère public du Monténégro et le projet de loi sur le Bureau spécial du ministère public du Monténégro. Deux avis intérimaires sur ces projets de lois ont été adoptés en décembre 2014.

Pour ce qui est du premier projet de loi, les auteurs de l'avis le jugeaient d'excellente qualité technique, conforme à la Constitution et aux normes applicables et y voyaient une base législative solide pour assurer le bon fonctionnement du ministère public. Un certain nombre de problèmes étaient toutefois relevés dans le premier projet de loi (sur le ministère public) et des recommandations étaient formulées notamment pour circonscrire les activités du ministère public au domaine pénal ; améliorer et simplifier les procédures de proposition de candidatures de procureurs et d'élection à un siège au Conseil des procureurs et élire le requérant disciplinaire et le président du comité disciplinaire parmi des juristes extérieurs au ministère public. De plus, le système proposé de contrôle par le ministère de la Justice devait être modifié en vue de garantir le respect plein et effectif des principes d'indépendance du ministère public et d'immunité fonctionnelle des procureurs.

Concernant le deuxième projet de loi, les auteurs de l'avis saluaient les efforts déployés par le Monténégro pour mettre en place un Bureau spécialisé dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption de grande

ampleur dans le cadre de la réforme du système judiciaire et des engagements pris par le pays en rapport avec son processus d'intégration à l'Europe. La Commission recommandait une précision maximale pour déterminer les compétences et les modalités de fonctionnement du Bureau conformément au principe de sécurité juridique et dans le souci de disposer de garanties appropriées contre toute ingérence induite. Il fallait en particulier préciser clairement le degré d'autonomie du Bureau et sa place institutionnelle au sein du système du ministère public ; prévoir une obligation de rendre des comptes ; clarifier le mandat du Bureau et définir les infractions relevant de sa compétence ; simplifier la procédure de nomination du procureur spécial et définir plus en détail les règles applicables au travail des procureurs spéciaux.

Étant donné que les projets de lois avaient déjà été révisés par le Gouvernement monténégrin et que les textes révisés avaient été soumis au Parlement dans le cadre d'une procédure d'urgence, la Commission a décidé d'adopter les avis sous forme d'avis intérimaires, comme les autorités monténégrines le lui avaient demandé, et d'examiner la version révisée des deux projets de lois.

Suivi de l'avis sur deux séries de projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire du Monténégro (CDL-AD(2012)024)

Le Monténégro a adopté, le 31 juillet 2013, des amendements à des dispositions constitutionnelles, dont celles sur le ministère public. En octobre 2013, la Commission de Venise a reconnu que ces amendements étaient largement conformes à ses recommandations antérieures, mais a regretté la décision de renommer tous les procureurs. Cette décision aurait des effets négatifs sur les procureurs, dont le mandat était de cinq ans, et sur les procureurs adjoints qui étaient nommés à vie.

À l'initiative de la Commission européenne, une réunion a été organisée en 2014 à Bruxelles avec le Vice-Premier

ministre et son équipe. A l'issue des discussions, la partie monténégrine a notamment accepté que les procureurs soient autorisés à achever leur mandat de cinq ans et habilités à participer à l'élection des responsables du service des poursuites. Les procureurs adjoints seraient autorisés à participer aux élections des procureurs dans des conditions privilégiées tandis que le contrôle interne et les procédures disciplinaires et de révocation seraient dissociés de l'élection.

République de Moldova

Avis conjoint de la Commission de Venise, de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale droits de l'homme et Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova (CDL-AD(2014)006)

L'avis sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges avait été demandé par le ministre de la Justice de la République de Moldova.

L'avis, adopté à la session de mars 2014, relevait la conformité de bon nombre des dispositions du projet de loi avec les normes européennes et celles de l'OSCE. Toutefois, plusieurs recommandations étaient formulées dont les suivantes : restreindre expressément la révocation d'un juge aux cas les plus graves ou aux cas de récidive, d'incapacité ou d'inconduite rendant le juge inapte à poursuivre ses fonctions ; préciser dans le projet de loi les critères de sélection des membres du Conseil de discipline issus de la société civile ; renforcer le rôle des juges inspecteurs dans la procédure et ajouter une disposition claire empêchant un même membre du Conseil supérieur de la magistrature de prendre part à l'ensemble des étapes successives de la procédure disciplinaire.

Suivi de l'avis conjoint sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova (CDL-AD(2014)006)

La Commission a été informée à la fin du mois de juillet 2014 que le Parlement moldave avait adopté le projet de loi sur la responsabilité disciplinaire dans le cadre d'une série de projets de lois relevant de l'initiative gouvernementale. Dans ces conditions, aucune des recommandations formulées dans l'avis conjoint n'ont été prises en considération malgré les propositions initiales du Gouvernement de les appliquer.

Suivi du mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur l'immunité des juges (CDL-AD(2013)008)

La Cour constitutionnelle de la République de Moldova a demandé un mémoire *amicus curiae* sur un certain nombre de dispositions supprimant l'immunité des juges dans les affaires de corruption passive et de trafic d'influence. Le mémoire indiquait que certains Etats octroyaient aux juges l'invulnérabilité pénale à titre de garantie supplémentaire, mais qu'il n'existait pas en la matière de règle internationalement reconnue. La législation moldave ne semblait donc pas contraire aux normes internationales.

La Cour constitutionnelle a rendu sa décision le 5 septembre 2014 en tenant partiellement compte des recommandations de la Commission de Venise ; elle a estimé que l'indépendance de la justice ne faisait pas obstacle à la responsabilité pénale et disciplinaire prévue par la loi. Elle a toutefois relevé des insuffisances dans le code de procédure pénale concernant les procédures et la façon dont elles étaient menées et a précisé que l'indépendance de la justice pouvait être compromise si un juge était placé en détention, obligé à comparaître, arrêté et/ou fouillé par un enquêteur sans l'autorisation du procureur général ou du Conseil supérieur de la magistrature.

Serbie

Avis sur les projets d'amendements à la loi relative au Haut Conseil judiciaire de Serbie (CDL-AD(2014)028) et avis sur les projets d'amendements à la loi relative au Conseil des procureurs de l'Etat de Serbie (CDL-AD(2014)029)

Les deux avis, adoptés en octobre 2014, avaient été demandés par le ministre de la Justice serbe. Ils faisaient suite à une série d'avis sur la réforme judiciaire en Serbie adoptés par la Commission de Venise en 2007, 2008 et 2011.

Les auteurs de l'avis sur le Haut Conseil judiciaire s'inquiétaient surtout de la proposition de procédure de révocation des membres de ce Conseil. Ils recommandaient de réexaminer la nouvelle procédure, y compris le vote de confiance, et de le supprimer. Ils jugeaient aussi souhaitable de clarifier les différentes étapes de la procédure de révocation qui ne devait être prononcée qu'en dernier recours dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

Un autre point litigieux concernait la révocation anticipée de la présidence du HCJ : le président (d'office, durée du mandat non fixée par la Constitution) et le vice-président (élu, durée du mandat fixée par la Constitution) seraient, en application des nouvelles dispositions, remplacés à l'issue d'un vote dans un délai de 30 jours à compter de l'entrée en vigueur des amendements. Il était recommandé dans l'avis de maintenir dans ses fonctions au moins le vice-président, car il avait été élu.

L'avis sur les projets d'amendements à la loi relative au Conseil des procureurs de l'Etat soulevait des préoccupations analogues à celles examinées dans l'avis sur les

projets d'amendements à la loi relative au Haut Conseil judiciaire. Premièrement, une nouvelle procédure de révocation comprenant un vote de confiance était mise en place, ce qui posait un problème. Il était recommandé dans l'avis de réexaminer la procédure et de supprimer le vote de confiance. En ce qui concernait ensuite la présidence du Conseil des procureurs de l'Etat, il était recommandé de maintenir le vice-président dans ses fonctions, car il était élu.

Vu que les futures lois relatives au Haut Conseil judiciaire et au Conseil des procureurs de l'Etat devront à nouveau être modifiées lorsque la commission chargée de la révision de la Constitution aura achevé ses travaux, les auteurs des deux avis estimaient qu'il pourrait être utile de suspendre les amendements à ces lois dans l'attente de la révision de la Constitution.

Turquie

Aide à la réforme du Conseil supérieur des juges et des procureurs

Le Président de la Commission de Venise a participé, en avril, mai et juillet 2014, à plusieurs réunions de travail avec les ministres turcs des Affaires européennes et de la Justice au cours desquelles il a été question de la récente réforme du Conseil supérieur des juges et des procureurs et de la coopération avec la Commission de Venise.

Ukraine

Aide à la réforme du parquet en Ukraine

Le Président de la Commission a rencontré, en avril 2014, une délégation du parquet général ukrainien pour discuter de la réforme du parquet en Ukraine.

2. Activités transnationales

Etudes et rapports

Rapport sur la protection des droits de l'enfant : normes internationales et constitutions nationales (CDL-AD(2014)005)

La commission des questions sociales, de la santé et du développement durable de l'Assemblée parlementaire avait demandé à la Commission d'analyser la question suivante : « comment intégrer les droits des enfants dans les constitutions nationales de manière à en promouvoir la mise en œuvre effective ? » A la suite de cette demande, la Commission a élaboré un rapport, qui est aussi sa contribution à la stratégie sur les droits de l'enfant (2012-2015) du Conseil de l'Europe, qu'elle a adopté en mars 2014.

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant a servi de base à l'analyse. Elle a marqué la reconnaissance internationale des enfants comme détenteurs de droits et attiré l'attention sur les nouvelles menaces qui pèsent sur le bien-être des enfants depuis son adoption. Après une brève présentation des principes directeurs de cette convention, le rapport présente les tenants et les aboutissants de la protection constitutionnelle par le droit international et analyse les dispositions des constitutions nationales relatives à la protection des droits de l'enfant. L'analyse de ces dispositions montre qu'il n'existe pas de solution unique pour inscrire les droits de l'enfant dans la constitution. Dans l'ensemble, les constitutions ont recours à des approches multiples pour protéger au mieux les droits de l'enfant. L'étude donne des exemples éloquentes de bonnes pratiques concernant la protection constitutionnelle des droits de l'enfant et leur mise en œuvre. Elle comprend aussi deux séries de recommandations. Elle recommande tout d'abord, pour protéger les droits de l'enfant, de considérer les enfants comme détenteurs de droits et non uniquement comme des

êtres ayant besoin de protection et de faire de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale lors de l'élaboration et de l'application de textes législatifs. La deuxième série de recommandations est davantage axée sur la mise en œuvre des droits de l'enfant. L'étude se conclut par une déclaration générale sur les obligations positives des Etats.

Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires (CDL-AD(2014)011)

A la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a adopté, en mars 2014, un rapport sur la levée des immunités parlementaires en coopération avec un expert du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO).

D'après le rapport, les règles nationales sur l'immunité parlementaire ne doivent être considérées comme légitimes que dans la mesure où elles répondent à une nécessité publique supérieure. Elles ne doivent pas enfreindre les impératifs de proportionnalité et de nécessité dans une société démocratique.

Le rapport distingue clairement l'irresponsabilité (liberté d'expression supplémentaire pour les parlementaires) de l'inviolabilité (protection des parlementaires contre l'arrestation et les poursuites). Il est favorable à l'irresponsabilité, mais très critique de l'inviolabilité et insiste sur la possibilité de la levée des immunités parlementaires pour éviter les abus, en particulier lorsque le parlementaire est pris en flagrant délit, en cas d'infraction alléguée présentant un caractère particulièrement grave ou lorsque la demande concerne un comportement criminel qui n'est pas strictement lié à l'exercice des fonctions parlementaires. Les Etats membres sont invités à évaluer leur régime actuel d'immunité parlementaire pour garantir leur pleine conformité avec l'état de droit.

Rapport sur la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans la législation nationale et sur le rôle des juridictions (CDL-AD(2014)036)

Le rapport sur la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans la législation nationale et sur le rôle des juridictions avait été demandé par la sous-commission sur l'Amérique latine en 2012 et a été adopté en octobre 2014. Il avait pour objet l'étude des différents aspects de la mise en œuvre des droits de l'homme en droit national et du rôle des juridictions nationales et internationales dans ce contexte.

Les traités internationaux imposent des obligations aux Etats parties, ce qui a des répercussions notables sur tous les pouvoirs de l'Etat, exécutif et législatif, mais aussi judiciaire. La Commission de Venise estime que les juges avaient une fonction essentielle et féconde d'appréciation de la compatibilité du droit national avec les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. L'expérience latino-américaine, qui jusqu'alors n'avait pas été examinée dans les rapports de la Commission de Venise, a éclairé d'une lumière nouvelle les rapports et les interactions entre droit national et international des droits de l'homme. Le système européen et le système interaméricain de protection des droits de l'homme sont suffisamment proches pour en comparer utilement les effets sur le droit national. Dans le cadre de cette comparaison, la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme incombe à toutes les autorités nationales, mais les juridictions nationales n'en ont pas moins un rôle important à jouer.

Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction (CDL-AD(2014)023)

Les lignes directrices de 2014 ont été élaborées en collaboration avec l'OSCE/BIDDH ; elles sont le fruit de vastes

consultations menées auprès de la société civile et de fonctionnaires. Elles examinent diverses formes d'activités religieuses menées en communauté, sont axées sur l'accès des communautés religieuses à la personnalité juridique et sur l'enregistrement des communautés religieuses et de conviction, analysent les privilèges des communautés religieuses ou de conviction, décrivent les limites de leur indépendance interne et de leur autonomie fonctionnelle et donnent des exemples de bonnes pratiques de différents Etats. Elles ont été adoptées en juin 2014.

Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la liberté d'association (CDL-AD(2014)046)

Les lignes directrices conjointes, adoptées en décembre 2014, ont été élaborées avec l'OSCE/BIDDH. Elles décrivent le cadre général du droit à la liberté d'association et les normes internationales applicables, présentent les principes directeurs du droit à la liberté d'association et comprennent des notes interprétatives qui explicitent et détaillent les principes directeurs. Elles sont le fruit de vastes consultations menées auprès d'autres organisations internationales compétentes, dont le Rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté d'association et l'Organisation internationale du Travail.

Etude comparative de la législation nationale sur la liberté de réunion pacifique (CDL-AD(2014)024)

L'étude comparative, adoptée par la Commission de Venise en juin 2014, a été réalisée par l'Institut Max Planck dans le cadre de la coopération menée avec la Commission. Elle a été élaborée pour contribuer à la révision, par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, de leurs lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique au vu des toutes dernières évolutions dans le domaine, dont l'utilisation des médias sociaux dans l'organisation de manifestations (rassemblements éclairés), la notion d'« organisateur » de manifestations,

les mouvements « occupy » et l'organisation de réunions sur des propriétés privées.

L'étude présente de manière générale la situation législative dans les pays examinés et compare les législations nationales. Elle comprend aussi des interprétations des juridictions nationales et de la Cour européenne des droits de l'homme. Les questions de mise en œuvre et les exemples de pratique administrative, essentiellement policière, servent à dresser un tableau actuel et global de la situation dans un pays donné.

Mémoire amicus curiae dans l'affaire Rywin c. Pologne, pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (CDL-AD(2014)013)

Voir le chapitre VI ci-dessous sur la coopération avec d'autres instances du Conseil de l'Europe.

Conférences et séminaires

Conférence internationale sur le rôle des juges dans la protection constitutionnelle des droits économiques et sociaux en temps de crise (Ouro Preto, 5-6 mai 2014)

Voir le chapitre V.

4e atelier interculturel sur la démocratie (Rome, 9 octobre 2014)

Voir le chapitre V.

Conférence internationale sur les processus constitutionnels dans les pays post-communistes (Erevan, 3-4 novembre 2014)

La Commission de Venise a organisé, les 3 et 4 novembre 2014 en coopération avec l'Université d'Etat Brusov de Erevan, une conférence sur l'impact des processus constitutionnels dans la transformation post-communiste. Cette conférence a réuni des membres actuels

et anciens de la Commission, des juges constitutionnels et d'éminents juristes de pays comme l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Finlande, la Géorgie, le Kirghizistan, la Pologne, la Roumanie, la Russie, la Suisse, l'Ukraine. Elle a été l'occasion d'un échange de vues sur l'évolution constitutionnelle dans les pays respectifs et sur plusieurs sujets généraux dont l'équilibre des pouvoirs, les garanties d'indépendance de la justice ou le processus de révision constitutionnelle.

Autres manifestations

Le Secrétaire de la Commission a pris part, en janvier 2014, à une table ronde sur le respect de la prééminence du droit, de la démocratie et des droits de l'homme dans l'UE intitulée « *De l'engagement à l'action : la protection des valeurs fondamentales dans les Etats membres de l'UE* ». Cette table ronde était organisée par l'Institut Walter Hallstein de l'Université Humboldt et Democracy Reporting International.

En mai 2014, un membre de la Commission a participé à un colloque international sur l'Etat de droit et la justice à Istanbul (Turquie).

La Commission de Venise a été représentée à la 17e Conférence judiciaire internationale (La Valette, 21-22 mai 2014). En particulier, son représentant a participé aux débats sur « Etat de droit et Constitutions » et « Constitutions, systèmes juridiques et pouvoir judiciaire ».

En octobre 2014, la Vice-Présidente de la Commission a participé à une conférence à Bakou sur l'application de la CEDH au niveau national. Elle est intervenue pour décrire le rôle de la Commission de Venise dans le dialogue entre les juges.

En novembre 2014, un Vice-Président de la Commission a pris part au Forum juridique de l'Arctique organisé par l'Institut de législation et de droit comparé de Saint-Pétersbourg.

En juillet 2014, la Secrétaire adjointe de la Commission a participé à Cologne à un colloque intitulé « 25 ans après la chute du mur. Un droit pour l'Est et l'Ouest ? La Cour européenne des droits de l'homme et la Commission de Venise à la recherche de normes juridiques fédératrices » organisé par l'Institute for Eastern European Law.

En septembre 2014, le Secrétaire de la Commission a participé à un atelier à l'Université d'Heidelberg sur l'incorporation de la Crimée par la Fédération de Russie à la lumière du droit international.

En octobre 2014, un membre de la Commission a pris part à une table ronde sur la réforme du système judiciaire albanais organisée par le ministère de la Justice albanais à Tirana.

En novembre 2014, un représentant de la Commission a participé à la deuxième réunion du Réseau entre le ministère italien des Affaires étrangères et de la Coopération internationale et les organisations internationales traitant des questions juridiques et judiciaires qui ont leur siège en Italie.

En décembre 2014, un membre de la Commission a participé au quatrième congrès international de droit comparé intitulé « espace et temps en droit international et national », organisé par l'Institut de législation et de droit comparé de Moscou.

En décembre 2014, un ancien membre de la Commission a pris part à une table ronde sur la réforme de la législation sur les rassemblements publics à Kiev (Ukraine).

III. Justice constitutionnelle

1. Avis et conférences / réunions⁴

Cour européenne des droits de l'homme

Pour le mémoire *amicus curiae* soumis en l'affaire *Rywin c. Pologne* (CDL-AD(2014)013), se reporter au chapitre VI, section 1.

Algérie

Le Président de la Commission de Venise a participé au séminaire sur les progrès du constitutionnalisme en Afrique, organisé les 24 et 25 novembre 2014 à Alger par le Conseil constitutionnel algérien avec la Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CJCA) pour marquer le 25^e anniversaire de la création du Conseil. Il a appelé les juges africains présents à servir la cause de la démocratie, de la protection des droits de l'homme et de l'Etat de droit même dans des conditions difficiles, s'ils sont soumis à des pressions d'autres pouvoirs de l'Etat.

Arménie

Avis relatif au projet de réforme de la Constitution de la République d'Arménie (CDL-AD(2014)027)

L'information relative à cet avis, qui porte également sur le statut de la Cour constitutionnelle, se trouve au chapitre II, section 1.

3. Le texte complet de tous les avis adoptés se trouve sur le site www.venice.coe.int.

4. Des informations sur les activités menées dans le domaine de la justice constitutionnelle et de la justice ordinaire concernant la Bolivie, le Chili et le Pérou sont données au chapitre V.

Conférence sur le statut constitutionnel de la dignité humaine

La Commission de Venise a organisé le 24 octobre 2014 avec la Cour constitutionnelle d'Arménie et la Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie (CCCOOND) la XIX^e Conférence internationale d'Erevan, qui a porté sur le statut constitutionnel de la dignité humaine. Durant la Conférence, les approches doctrinales de la notion de dignité humaine et sa reconnaissance dans la jurisprudence de plusieurs cours constitutionnelles ont été examinées.

Belarus

Conférence internationale sur le contrôle constitutionnel : tendances modernes de développement et d'amélioration (Minsk, 27-28 juin 2014)

La Commission de Venise a participé à la Conférence internationale sur les tendances modernes de développement et d'amélioration du contrôle constitutionnel (*Constitutional Review: Modern Tendencies of Development and Improvement*) organisée les 27 et 28 juin 2014 à Minsk par la Cour constitutionnelle du Bélarus à l'occasion de son 20^e anniversaire.

Les débats ont porté sur le rôle du contrôle constitutionnel dans la protection de la dignité humaine, des droits de l'homme et des libertés, ainsi que sur l'évolution de la justice constitutionnelle en la matière.

La conférence s'est penchée sur les variations constatées dans l'évolution de la justice constitutionnelle et de la doctrine et dans la formation du constitutionnalisme moderne, de même que sur les nouveaux défis que doit relever le monde moderne. Une justice constitutionnelle

performante permet à l'État de se développer harmonieusement et durablement sur une base constitutionnelle, et à nos pays d'avancer avec cohérence dans la démocratie, notamment en arbitrant au mieux entre les intérêts de l'individu, de la société et de l'État.

Bosnie-Herzégovine

Conférence internationale sur le rôle de la Cour constitutionnelle, entre le législateur négatif et l'activisme positif (Sarajevo, 27-28 mars 2014)

La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine s'est réunie les 27 et 28 mars 2014 à Sarajevo en session solennelle, à l'occasion du cinquantenaire de la justice constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine ; la Commission de Venise a participé à cet événement.

Les débats ont porté sur le développement de la justice constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine, notamment pour ce qui est de sa Cour constitutionnelle. La première Cour constitutionnelle du pays a été créée par les constitutions de 1963 et 1974, avec une compétence limitée au contrôle constitutionnel. La Cour constitutionnelle actuelle a été instituée en 1997 par la Constitution de Dayton, qui prévoit un bien meilleur accès pour les particuliers.

La Cour a produit une jurisprudence impressionnante dans un certain nombre de domaines importants comme l'égalité, le procès équitable et les droits de propriété. La Convention européenne des droits de l'homme faisant partie de la Constitution, la Cour peut l'appliquer directement dans sa jurisprudence constitutionnelle.

La Cour connaît aussi de questions liées aux particularités de la Constitution, notamment les symboles nationaux des entités, la discrimination dans les noms de communes et le statut du bureau du Haut représentant et de l'ancienne Chambre des droits de l'homme dans le système constitutionnel.

La Commission de Venise avait déjà déclaré en 2005 que le moment était venu d'engager un processus de réexamen des

dispositions constitutionnelles, et qu'une révision constitutionnelle était indispensable. Le pays est lourdement pénalisé par la possibilité dont dispose chaque composante de sa population de faire obstacle aux autres. Une réforme est donc indispensable, et il est devenu impératif d'y procéder. L'urgence ne provient pas seulement de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, mais aussi du fait que « les dispositions actuelles ne sont ni efficaces ni rationnelles et sont dépourvues de contenu démocratique ».

Géorgie

Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la Géorgie sur les requêtes individuelles des radiodiffuseurs publics (CDL-AD(2014)014)

À la demande du vice-président de la Cour constitutionnelle de Géorgie, la Commission de Venise a adopté un mémoire *amicus curiae* portant en particulier sur le droit des membres du conseil d'administration du radiodiffuseur public géorgien d'introduire une requête auprès de la Cour constitutionnelle alléguant une ingérence injustifiée dans l'exercice de leur droit à la liberté d'expression.

Une révision de la loi géorgienne relative à la radiodiffusion a été adoptée par le Parlement géorgien en novembre 2013. Les modifications concernant le statut des membres du « conseil d'administration » du radiodiffuseur public de la Géorgie ont conduit à la cessation anticipée du mandat des membres du conseil d'administration, qui devaient remplacer des membres désignés conformément aux nouvelles dispositions. Certains membres du conseil d'administration en place ont introduit une requête individuelle devant la Cour constitutionnelle en alléguant que la cessation anticipée des fonctions de l'ensemble des membres constituait une atteinte à l'exercice de leur droit à la liberté d'expression.

Dans l'avis *amicus curiae* qu'elle a adopté en mars 2014, la Commission de Venise a pris une attitude restrictive :

elle n'a pas analysé le cas d'espèce pendant devant la Cour constitutionnelle. Elle s'est contentée d'une analyse abstraite de la jurisprudence de la Cour européenne quant à la recevabilité des griefs soulevés par des radiodiffuseurs publics ou par des membres du conseil d'administration d'un tel organisme. Cette analyse de la jurisprudence internationale était étayée, à titre de comparaison, par un exemple de jurisprudence constitutionnelle, en l'occurrence le droit constitutionnel allemand.

La Commission de Venise a conclu, sans prendre position sur la question de savoir si les circonstances de l'espèce révélaient ou non une violation du droit à la liberté d'expression des requérants, que la réponse à la question de savoir si un radiodiffuseur de service public peut ou non introduire une requête auprès de la Cour européenne dépend des circonstances de l'espèce. Dans sa jurisprudence, la Cour ne définit pas de critères abstraits permettant de distinguer les organisations gouvernementales des organisations non gouvernementales (article 34 de la CEDH), mais examine les circonstances de l'espèce pour évaluer l'indépendance concrète de la personne morale par rapport aux autorités de l'Etat. Le fait que la personne morale soit qualifiée d'« entité de droit public » en vertu du droit interne n'est pas déterminant. Même si le radiodiffuseur requérant est classé comme « public » au niveau national, la Cour examine le statut juridique de l'organisme, les prérogatives que ce statut lui donne, la nature de l'activité qu'il exerce, le contexte dans lequel celle-ci s'inscrit et son degré d'indépendance par rapport aux autorités politiques pour décider si le radiodiffuseur public peut être considéré comme une « organisation non gouvernementale » au sens de l'article 34 de la CEDH, et s'il peut introduire une requête individuelle devant elle. La Commission a estimé que la Cour constitutionnelle, qui possède les connaissances juridiques et factuelles nécessaires des circonstances de la cause pendante devant elle, pouvait tirer des conclusions de l'analyse de la démarche adoptée par la Cour européenne dans des affaires analogues.

Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la Géorgie sur la diffamation à l'encontre des défunts (CDL-AD(2014)040)

En octobre 2014, la Cour constitutionnelle de la République de Géorgie a demandé à la Commission de Venise un mémoire *amicus curiae* en relation avec une affaire en instance ayant trait à l'impossibilité de défendre, en droit géorgien, la réputation d'une personne décédée.

L'avis a commencé par aborder le problème sous l'angle du droit international. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dit que la notion de « vie privée » qui figure à l'article 8 de la Convention englobe le respect de la réputation d'une personne vivante ; elle n'est pas claire, en revanche, pour ce qui est de celle d'une personne décédée : un Etat est tout à fait habilité à la protéger dans son droit, mais n'en a nullement l'obligation (particulièrement en ce qui concerne la liberté d'expression).

L'avis de décembre 2014 présente trois théories en faveur de la défense de la réputation d'une personne décédée, avec une brève comparaison de la situation juridique dans les pays de *common law* (où la diffamation n'existe pas dans ce cas) et de droit civil (où une procédure est possible). Elle a estimé que s'il semble au législateur qu'il y a lieu de protéger la réputation d'une personne décédée, il doit préciser qui peut lancer une procédure en diffamation. Elle a recommandé de circonscrire un groupe réduit de personnes habilitées à le faire, de façon à ne pas intimider la presse, et de mettre en place les mesures les moins contraignantes possible. Elle a estimé que « l'intérêt lié à la réputation » d'une personne décédée est juridiquement « faible » lorsqu'il s'agit de personnes publiques ou de questions d'intérêt général. L'avis ne s'est pas penché sur l'affaire qu'examinait la Cour constitutionnelle de Géorgie, à qui il reviendrait de trancher en appliquant les critères définis dans la jurisprudence de la Cour relative à l'article 10 de la CEDH.

La législation applicable a changé entre-temps, la disposition attaquée n'est plus en vigueur, mais cela n'empêche nullement la Cour constitutionnelle de se prononcer sur le fond de l'affaire.

4e Conférence régionale de la mer Noire sur les défis croissants du droit à la vie privée (Batoumi, 4-6 juillet 2014)

La Cour constitutionnelle de Géorgie, la Société allemande pour la coopération internationale (GIZ) et la Commission de Venise ont organisé du 4 au 6 juillet 2014 une conférence sur les défis à relever en matière de droit à la vie privée, particulièrement sur l'internet. Ont notamment été abordés l'évolution actuelle de la législation sur la vie privée, avec la réforme des lois sur la protection des données, la vie privée dans les médias, le contrôle et la surveillance de la société, la vie privée sur l'internet, la vie privée et les tribunaux.

Dans sa présentation, la vice-présidente de la Commission a analysé les dangers que court la liberté d'expression dans le sillage de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne sur le droit à l'oubli.

13e réunion du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle, miniconférence sur le rôle des cours constitutionnelles en période de crise économique

Se reporter à ce sujet au chapitre III, section 2 ci-dessous.

Japon

Symposium international sur la structuration institutionnelle du règlement des conflits (Nagoya, 1er-2 février 2014)

La Commission de Venise a participé à un symposium sur la théorie et les pratiques de la structuration institutionnelle du règlement des conflits et des négociations. La rencontre était organisée par l'école supérieure de

droit de l'université de Nagoya. Dans sa présentation, un représentant du secrétariat a évoqué la contribution de la Commission de Venise au recours effectif contre les atteintes aux droits de l'homme par l'accès individuel aux cours constitutionnelles en Europe.

Jordanie

Conférence sur les cours constitutionnelles et la justice : pour une protection conjointe des droits de l'homme (Amman, 24 avril 2014)

La Commission de Venise a organisé le 24 avril 2014 à Amman avec la Cour constitutionnelle de Jordanie une conférence sur la protection conjointe des droits de l'homme par les cours constitutionnelles et la justice. L'information à ce sujet se trouve au chapitre V, section 1.

Atelier sur l'organisation d'une cour constitutionnelle (Amman, 10 décembre 2014)

La Commission de Venise a organisé le 10 décembre 2014 à Amman avec la Cour constitutionnelle de Jordanie un atelier sur l'organisation d'une cour constitutionnelle. L'information à ce sujet se trouve au chapitre V, section 1.

République de Corée

Visite d'étude du directeur adjoint responsable des relations internationales de la Cour constitutionnelle de Corée (Strasbourg, 15 décembre 2014)

A la suite de la proposition de création d'une Cour asiatique des droits de l'homme avancée par la Cour constitutionnelle de la République de Corée (voir ci-dessous), la Commission de Venise a organisé pour le directeur adjoint responsable des relations internationales de la Cour constitutionnelle de Corée une visite d'étude qui a eu lieu le 15 décembre ; le directeur adjoint a ainsi rencontré M. Michael O'Boyle, greffier adjoint à la Cour européenne

des droits de l'homme, M. Jorg Polakiewicz, directeur de la Direction du conseil juridique et du droit international public, M. Philippe Boillat, directeur général de la Direction générale droits de l'homme et Etat de droit, et M. Alfonso de Salas, chef de la Division coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme.

Kosovo

Conférence sur la diplomatie multilatérale : possibilités d'adhésion du Kosovo à des organisations internationales et obstacles (Vienne, 24-25 novembre 2014)

Les 24 et 25 novembre 2014, un membre du Secrétariat a présenté aux personnes participant à cette conférence, organisée à Vienne par les académies diplomatiques d'Autriche et du Kosovo, une information sur l'accession de la Cour constitutionnelle du Kosovo à la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, ainsi que les avis antérieurs de la Commission sur le Kosovo.

Kirghizstan

Avis sur les projets d'amendements modifiant et complétant la loi constitutionnelle sur la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la République kirghize (CDL-AD(2014)020)

L'information sur ce sujet se trouve au chapitre V, section 2.

Conférence sur la mise en œuvre des décisions des cours constitutionnelles comme garantie de l'efficacité de la justice constitutionnelle (Bichkek, 21-23 mai 2014)

L'information sur ce sujet se trouve au chapitre V, section 2.

Visite d'étude de la Chambre constitutionnelle de la République kirghize (Madrid, 24-25 novembre 2014)

L'information sur ce sujet se trouve au chapitre V, section 2.

Mexique

Atelier international sur les Cours constitutionnelles et l'Etat de droit (Mexico, 2 octobre 2014)

L'information sur ce sujet se trouve au chapitre V.

République de Moldova

Mémoire amicus curiae sur certaines dispositions de la loi sur le contrôle de l'intégrité professionnelle (loi anticorruption) de la République de Moldova (CDL-AD(2014)039)

Le Président de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova a demandé le 18 septembre 2014 un mémoire *amicus curiae* sur certaines dispositions de la loi sur le contrôle de l'intégrité professionnelle (loi anticorruption), notamment pour ce qui était des juges de la Cour constitutionnelle et des tribunaux ordinaires.

Il s'agissait de savoir si confier le contrôle et l'évaluation de l'intégrité des juges des tribunaux ordinaires et de la cour constitutionnelle à un organisme dépendant du pouvoir exécutif était conforme aux principes de la séparation des pouvoirs et de l'Etat de droit, et si une forme de contrôle de l'intégrité des juges utilisée par un organe exécutif était compatible avec le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale (article 8 de la CEDH).

L'avis indiquait qu'il convenait de rendre hommage aux efforts que déploient les Etats pour lutter contre la corruption, mais qu'ils ne devaient pas compromettre la stabilité des institutions démocratiques ni éroder l'indépendance et l'impartialité de la justice.

On pouvait en général se féliciter de la mise en place d'un organisme authentiquement indépendant capable de lutter efficacement contre la corruption, mais le Centre national anticorruption et le Service du renseignement et de la sécurité devaient avoir un statut plus clair, ne laissant

planer aucun doute sur leur autonomie. La loi concernée rendait donc possibles des atteintes à l'indépendance de la justice, à la séparation des pouvoirs et à l'Etat de droit.

La loi prévoyait que les inspecteurs se comportent systématiquement en agents provocateurs. La révocation était obligatoire, dès lors que le rapport d'inspection indiquait qu'un pot-de-vin avait été accepté. La protection de l'identité de l'inspecteur avait pour effet que la personne révoquée ne pouvait pas l'interroger ni faire appel à son témoignage dans un recours.

Bien que l'article 8 de la CEDH protège contre les mesures disproportionnées de surveillance, la loi rendait obligatoire l'enregistrement audio ou vidéo du contrôle. Cela pouvait constituer une intrusion dans la vie privée du juge. Le recours non contrôlé à ces procédés par le Centre (ou le Service du renseignement) pouvait menacer l'indépendance de la justice et être utilisé indûment comme moyen de mise au pas des juges (la Commission de Venise n'avait pas connaissance de l'existence de contrepoids). L'Etat avait l'obligation de mettre en place les garde-fous nécessaires pour éviter le détournement de ces mesures.

Le mémoire *amicus curiae* tenait compte de la nécessité de lutter contre la corruption en Moldova, et s'appuyait sur les informations fournies par les autorités moldaves, notamment le Centre anticorruption. Ce dernier avait fait valoir que la loi ne s'appliquait pas aux juges, argument qu'avait examiné la Commission de Venise. Mais la demande mentionnait clairement que ladite loi s'appliquait aux juges, et compte tenu du fait que le recours constitutionnel le pré-supposait, l'avis avait considéré le point comme acquis.

Suivi du mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur l'immunité des juges (CDL-AD(2013)008)

Le président de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova a demandé le 15 novembre 2014

un mémoire *amicus curiae* sur des dispositions supprimant l'immunité des juges dans les affaires de corruption passive et de trafic d'influence.

Le mémoire indique que bien que certains Etats octroient aux juges l'inviolabilité pénale à titre de garantie supplémentaire, il n'existe pas en la matière de règle internationalement reconnue. La législation moldave ne semble donc pas contraire aux normes internationales.

La Cour constitutionnelle a rendu sa décision le 5 septembre 2014, disant que l'indépendance de la justice ne faisait pas obstacle à la responsabilité pénale et disciplinaire prévue par la loi. Elle a toutefois trouvé des insuffisances dans le code de procédure pénale concernant les procédures et la façon dont elles sont menées ; elle a précisé que la détention, la contrainte à comparaître, l'arrestation et la fouille d'un juge par un enquêteur sans l'autorisation du procureur général ou du Conseil supérieur de la magistrature peuvent porter atteinte à l'indépendance de la justice.

Conférence internationale sur le rôle de la justice constitutionnelle dans la protection des valeurs de l'Etat de droit (Chisinau, 8-9 septembre 2014)

La Cour constitutionnelle de la République de Moldova a organisé avec la Commission de Venise une conférence internationale sur le rôle de la justice constitutionnelle dans la protection des valeurs de l'Etat de droit les 8 et 9 septembre 2014 à Chisinau, à l'occasion du 20^e anniversaire de la Constitution de la République de Moldova.

La conférence a mis en valeur le rôle essentiel que joue la Cour constitutionnelle dans la stabilité constitutionnelle de la République de Moldova.

L'un des points abordés a été la volonté exprimée en 2013 par le Parlement moldave de soumettre les juges de la Cour constitutionnelle à la « confiance » du Parlement. Cela aurait érodé l'indépendance de la Cour, l'un de

ses rôles étant précisément de contrôler le travail du Parlement. Cette tentative a toutefois été abandonnée.

Monténégro

Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle du Monténégro (CDL-AD(2014)033)

Le projet de loi sur la Cour constitutionnelle faisait partie d'un ensemble plus ample de textes législatifs préparés en préalable à l'adhésion du Monténégro à l'UE. Il était en même temps rendu nécessaire par la révision constitutionnelle de 2013, sur laquelle la Commission de Venise s'était prononcée, disant que le projet donnait à la Cour constitutionnelle une bonne base de travail.

L'avis adopté au mois d'octobre 2014 recommandait notamment : le maintien en poste d'un juge jusqu'à ce que son successeur prenne ses fonctions ; la suppression de la possibilité de consultation du Parlement avant l'ouverture d'une procédure, pour limiter les possibilités qu'aurait la Cour de lancer elle-même une affaire ; la prise en compte des droits des tiers dans le réexamen d'une décision à la suite de l'annulation de dispositions ; et la claire énumération des parties et autres participants habilités à engager chaque procédure. Pour que le recours constitutionnel constitue un recours effectif aux yeux de la Cour européenne des droits de l'homme, il conviendrait d'éviter la seconde possibilité offerte par l'article 67 (simple déclaration d'inconstitutionnalité plutôt qu'abrogation de décisions de justice).

Conférence sur la protection constitutionnelle des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Budva, 27-28 novembre 2014)

Dans le cadre de la coopération avec la Cour constitutionnelle du Monténégro, la Commission de Venise a participé à la conférence sur la protection constitutionnelle des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Sa délégation a présenté l'avis relatif au projet de

loi sur la Cour constitutionnelle du Monténégro (voir ci-dessus) ; elle a fait valoir qu'il convenait de veiller à ce que le recours individuel soit reconnu comme un recours effectif par la Cour européenne des droits de l'homme, et à ce que la Cour possède des ressources suffisantes.

La plupart des orateurs ont présenté le système de recours individuel devant la Cour constitutionnelle de leurs pays. Sans parvenir à une réponse définitive, ils se sont demandé comment faire en sorte qu'une cour constitutionnelle ne soit pas simplement une quatrième instance, sachant que tout problème juridique peut être examiné sous un angle constitutionnel.

Fédération de Russie

Concours de plaidoirie en droit constitutionnel (Saint-Pétersbourg, 20 novembre 2014)

La Commission de Venise a organisé avec l'Institut de droit et de politique publique, sous les auspices de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, la finale du concours national de plaidoirie en droit constitutionnel parmi les étudiants de droit. Ce concours annuel bénéficie du soutien de la Commission de Venise. Une délégation de cette dernière siégeait dans le jury.

République slovaque

Avis sur la procédure de nomination des juges à la Cour constitutionnelle en période de transition présidentielle en République slovaque (CDL-AD(2014)015)

Dans une lettre datée du 16 mai 2014, le ministre de la Justice de la République slovaque a demandé un avis sur à la procédure de nomination des juges de la Cour constitutionnelle.

Le ministre demandait à la Commission de Venise si le président en exercice était habilité à nommer trois nouveaux juges à la Cour constitutionnelle avant la fin de son mandat,

si un président nouvellement élu pouvait s'opposer à la prestation de serment des juges nommés par le président sortant, s'il pouvait rejeter l'ensemble des candidatures proposées et exiger du Conseil national qu'il soumette une nouvelle liste, et s'il pouvait révoquer le président ou le vice-président de la Cour constitutionnelle et en nommer d'autres.

L'avis adopté au mois de juin 2014 indique que le président en exercice est habilité à nommer trois nouveaux juges constitutionnels avant la fin de son mandat, mais qu'il peut parfaitement aussi s'en abstenir et laisser ces nominations à son successeur. S'il décidait néanmoins de procéder aux nominations, son successeur ne pourrait pas s'opposer à la prestation de serment des juges nommés par le président sortant, ni nommer trois autres personnes sur la liste des candidats, ni rejeter l'ensemble des candidatures proposées, ni exiger du Conseil national qu'il soumette une nouvelle liste. En outre, l'avis conclut que le président nouvellement élu ne peut révoquer le président ou le vice-président de la Cour constitutionnelle sans raison objective. Il rappelle enfin que la coordination entre le président sortant et le président nouvellement élu doit être guidée par le principe de la coopération loyale entre les institutions de l'Etat.

A sa session d'octobre 2014, la Commission a appris que l'ancien président n'avait pas nommé les juges. Une fois installé dans ses fonctions, le nouveau président a nommé l'un des six candidats, mais refusé de pourvoir les deux autres vacances, les candidats ne convenant pas, à son avis, aux fonctions de juge de la Cour constitutionnelle. Les candidats rejetés ont contesté cette décision devant la Cour constitutionnelle, qui examine l'affaire.

Tadjikistan

Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle du Tadjikistan (CDL-AD(2014)017)

Voir le chapitre V.

« Lex-République yougoslave de Macédoine »

Avis sur les sept amendements à la Constitution de « Lex-République yougoslave de Macédoine » concernant, en particulier, le Conseil de la magistrature, la compétence de la Cour constitutionnelle et les zones financières spéciales (CDL-AD(2014)026)

L'une des modifications proposées portait sur l'extension de la compétence de la Cour constitutionnelle à l'examen des recours introduits par des personnes (modification XXXIX). Dans son avis, la Commission de Venise se félicitait de cette évolution ; elle estimait toutefois que la Cour ne devrait pas immédiatement recevoir de nouvelles compétences, mais qu'il convenait d'attendre l'adoption de la loi sur la Cour constitutionnelle définissant la procédure de recours constitutionnel. Elle recommandait également de formuler la compétence *ratione materiae* de la Cour sur la base des droits fondamentaux énumérés dans la Constitution plutôt que de dresser une liste distincte à la formulation différente.

Pour les autres aspects de cet avis, se reporter au chapitre II ci-dessus.

Conférence sur les « Défis contemporains posés à la justice constitutionnelle » (Skopje, 19-20 septembre 2014)

La Commission de Venise a participé à la conférence internationale sur les défis contemporains posés à la justice constitutionnelle, organisée les 19 et 20 septembre 2014 à Skopje à l'occasion du cinquantième anniversaire de la Cour constitutionnelle de l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

La conférence a surtout examiné le principe de la séparation des pouvoirs et sa protection par la Cour constitutionnelle, ainsi que le contrôle constitutionnel des textes réglementaires.

Turquie

Déclaration du président de la Commission de Venise sur les attaques contre la Cour constitutionnelle de Turquie

Le 30 avril 2014, le président de la Commission de Venise a publié une déclaration critiquant vigoureusement des attaques verbales contre la Cour constitutionnelle de Turquie. Il a insisté sur le rôle primordial de la Cour dans le respect de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits de l'homme en Turquie. M. Buquicchio a rendu hommage à des décisions récentes de la Cour, qui avaient notablement contribué au renforcement de l'indépendance de la justice et de la liberté d'expression en Turquie, et qui ont suscité ces attaques.

Conférence sur les bonnes pratiques en matière de recours individuel devant les cours constitutionnelles d'Europe (Strasbourg, 7 juillet 2014)

La Direction générale des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise ont organisé cette conférence qui a procédé à un état des lieux des procédures de recours individuel en Turquie et dans d'autres pays participants. Les décisions récentes, notamment celles qui défendent la liberté d'expression sur l'internet, ont été examinées et il leur a été rendu hommage.

Mme Angelika Nussberger, juge à la Cour européenne des droits de l'homme, a présenté le rapport de la Commission de Venise sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, dont elle avait été l'un des rapporteurs alors qu'elle était membre de la Commission.

Conférence organisée à l'occasion du 2e anniversaire du recours individuel devant la Cour constitutionnelle de Turquie (Antalya, 27-28 novembre 2014)

La Commission de Venise a participé les 27 et 28 novembre 2014 à Antalya à une conférence organisée par la Cour constitutionnelle de Turquie et le Conseil

de l'Europe à l'occasion du deuxième anniversaire du recours individuel.

Cette conférence s'inscrivait dans le sillage de l'avis de 2011 sur la loi instituant la Cour constitutionnelle de Turquie et son règlement intérieur (CDL-AD(2011)040). La Commission de Venise avait soutenu dès 2004 l'idée de l'introduction du recours individuel dans son avis relatif au projet d'amendements constitutionnels relatifs à la Cour constitutionnelle de la Turquie (CDL-AD(2004)024).

Soigneusement préparée, l'introduction de la procédure avait donné d'excellents résultats. La Cour européenne des droits de l'homme avait estimé en l'affaire *Hasan Uzun c. Turquie* (30 avril 2013) que la procédure de requête individuelle devant la Cour constitutionnelle offrait *a priori* un mécanisme adéquat pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et constituait donc un recours effectif.

A la conférence, M. Buquicchio a confirmé l'appui apporté par la Commission à la Cour constitutionnelle de Turquie (voir ci-dessus).

Ouzbékistan

Table ronde internationale sur les rapports entre cours constitutionnelles, tribunaux ordinaires et institutions nationales des droits de l'homme (médiateurs) : l'expérience de l'Ouzbékistan et de pays d'Europe

L'information à ce sujet se trouve au chapitre V, section 1.

2. Conseil mixte de justice constitutionnelle

Le Conseil mixte de justice constitutionnelle a tenu sa 13^e réunion les 26 et 27 juin 2014 à Batoumi, sur invitation de la Cour constitutionnelle de Géorgie. La

rencontre a été ouverte et présidée par le président de la Cour constitutionnelle de Géorgie.

Le Conseil mixte :

- a élu Mme Kovacs (Cour constitutionnelle de Hongrie) coprésidente pour les agents de liaison ;
- s'est entretenu avec des représentants des groupes régionaux et linguistiques qui coopèrent avec la Commission de Venise, et a été tenu informé de cette coopération ;
- a été tenu informé de l'état d'avancement des travaux préparatoires du troisième congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle ;
- a invité les agents de liaison à participer aux échanges sur le Forum de Venise ;
- a été tenu informé des activités de l'Observatoire de jurisprudence constitutionnelle ;
- a été tenu informé des activités et des avis de la Commission de Venise relatifs à la justice constitutionnelle et ordinaire ;
- a été tenu informé de la participation à des conférences et séminaires et de leur co-organisation avec des cours constitutionnelles et juridictions à compétences équivalentes (CoCoSem) ;
- a adopté la version 22 du thésaurus systématique de la base de données CODICES.

La réunion a été suivie d'une miniconférence sur le rôle des cours constitutionnelles en période de crises économiques. Les agents de liaison des cours constitutionnelles de Croatie, de Hongrie, du Portugal et de Slovénie, ainsi que des conseils d'Etat de Grèce et des Pays-Bas ont présenté la jurisprudence de leurs cours en la matière.

3. Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et base de données CODICES

Le Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, publié pour la première fois en janvier 1993, contient les résumés des principales décisions prises par les cours constitutionnelles ou les juridictions à compétences équivalentes de plus de soixante pays, la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Les contributions au Bulletin sont transmis par les agents de liaison nommés par les cours.

Aux numéros ordinaires s'ajoutent des numéros spéciaux qui traitent de sujets particuliers, présentent des cours et reproduisent des documents fondamentaux, comme des extraits de constitutions et de textes législatifs relatifs aux cours, ce qui permet au lecteur de replacer la jurisprudence de chaque cour dans son contexte. Le Bulletin vise surtout à favoriser l'échange d'informations entre les cours et à aider les juges à régler des problèmes juridiques délicats parfois rencontrés simultanément dans plusieurs pays. Il sert aussi aux universitaires et à tous ceux qui s'intéressent à ce domaine. Les nouvelles cours constitutionnelles d'Europe centrale et de l'Est bénéficient de cette coopération et des échanges d'informations ainsi que des décisions prises par leurs homologues d'autres pays.

Trois numéros ordinaires ont été publiés en 2014, ainsi qu'un numéro spécial sur la « Description des cours constitutionnelles ».

4. Forum de Venise

Le Forum de Venise est une plate-forme en ligne en accès restreint où les agents de liaison nommés par des cours constitutionnelles ou des juridictions à compétences

équivalentes peuvent échanger des informations. Il contient plusieurs « éléments » :

- Le groupe de discussion restreint permet aux cours d'afficher les changements intervenus dans leur composition et leurs grandes décisions, et de soumettre des demandes à d'autres cours.
- Le Forum classique permet de demander des informations spécifiques sur la jurisprudence d'une cour ou de plusieurs cours, voire de toutes. En 2014, le Forum classique a traité 30 demandes de droit comparé sur des sujets allant des droits de l'enfant au suicide assisté, en passant par l'accès à l'information et la vie privée, l'immunité parlementaire, les normes éthiques et l'intégrité des juges.
- L'Observatoire de la jurisprudence constitutionnelle rend compte de l'image que projettent les médias en ligne des activités des cours. En 2014, 478 articles ont été ajoutés à l'Observatoire.
- Le bulletin intermédiaire permet aux agents de liaison de connaître en temps réel l'évolution de leurs apports au Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, en suivant toutes les étapes de la production : relecture dans la langue d'origine (anglais ou français), contrôle du sommaire et indexation fondée sur le thésaurus systématique, traduction dans l'autre langue, contrôle parallèle de la traduction). Les autres agents de liaison peuvent aussi consulter les apports de leurs homologues à chaque étape.

Le Forum de Venise, le groupe de discussion et l'Observatoire de la jurisprudence constitutionnelle sont aussi accessibles aux cours qui collaborent avec la Commission de Venise en vertu d'accords régionaux (voir section 5 ci-dessous).

5. Coopération régionale

La Commission de Venise coopère étroitement avec les cours constitutionnelles et les juridictions à compétences équivalentes de ses Etats membres, associés et observateurs. Elle les retrouve au sein du Conseil mixte de justice constitutionnelle. La publication de la jurisprudence en anglais et en français dans le Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et l'accès au Forum de Venise classique (demandes rapides en ligne adressées à d'autres cours constitutionnelles sur des points présentant un intérêt pour des affaires pendantes) sont réservés aux cours représentées au Conseil mixte (Etats membres, membres associés, observateurs ou jouissant d'un statut spécial auprès de la Commission de Venise).

Les cours constitutionnelles réunies en groupes régionaux ou linguistiques peuvent, en vertu d'accords de coopération, contribuer à la base de données CODICES et au Forum de Venise (voir ci-dessus).

Conférence des cours constitutionnelles européennes (CECC)⁵

Le Conseil mixte prépare depuis 1999 des documents de travail à la demande des présidences de la CECC sur les thèmes des congrès de cette dernière. Ces documents reprennent des extraits de la base de données CODICES, complétés par des informations provenant des agents de liaison. Après les congrès, ils font l'objet de numéros spéciaux du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle.

A la demande de la Cour constitutionnelle autrichienne, qui assurait la présidence de la Conférence des cours constitutionnelles européennes, la Commission de Venise a préparé un document de travail sur le thème du XVI^e congrès de la CECC (la coopération entre cours constitutionnelles en Europe : situation actuelle et perspectives),

5. Voir page: <http://www.venice.coe.int/CECC/>.

considéré sous trois aspects : les cours constitutionnelles entre droit constitutionnel et droit européen ; les interactions entre les cours constitutionnelles ; les interactions entre les cours européennes. Cette thématique est au cœur même des efforts que déploie le Conseil mixte pour promouvoir la coopération entre les cours.

Une délégation de la Commission de Venise conduite par son président a participé au XVI^e congrès. Les débats ont révélé que le dialogue est nourri, mais parfois indirect, entre les cours constitutionnelles nationales et les cours européennes. Ils ont fait une large place au principe de subsidiarité (marge d'appréciation).

Le document de travail de la Commission a été très apprécié pendant la rencontre. La Commission de Venise a été invitée à consolider encore la plate-forme qu'elle met à la disposition des cours constitutionnelles.

Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)⁶

Sur la base de l'Accord de Vaduz et de son Protocole de Djibouti conclus avec l'ACCPUF, la Commission de Venise a continué de faire figurer la jurisprudence des cours membres de l'ACCPUF dans la base de données CODICES.

Une délégation de la Commission de Venise a participé à Ottawa (Canada) à la conférence des chefs d'institution de l'ACCPUF du 27 au 30 avril 2014.

La conférence a examiné, sous plusieurs angles, les relations entre les cours constitutionnelles et les médias. Si certaines cours francophones se montrent assez fermées à l'égard des médias, d'autres expliquent activement aux journalistes leurs décisions pour obtenir qu'elles soient fidèlement transmises dans les médias.

6. Voir page: <http://www.venice.coe.int/ACCPUF/>.

L'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français a assuré jusqu'au 23 septembre 2014 la présidence du bureau de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.

Forum des juges en chef de l'Afrique australe (SACJF)

La coopération avec le Forum des juges en chef de l'Afrique australe repose sur l'accord de coopération signé en 2007 à Maseru (Lesotho).

Le juge en chef de la Cour suprême de Namibie a participé, au nom du Forum des juges en chef de l'Afrique australe, à la 13^e réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle (Batoumi, Géorgie, 27-27 juin 2014) ; il y a présenté la coopération du SACJF avec la Commission de Venise et la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.

Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie (CCCOCND)

La Commission de Venise a organisé avec la Cour constitutionnelle arménienne et la Cour européenne des droits de l'homme la XIX^e conférence internationale d'Erevan sur le statut constitutionnel de la dignité humaine (Erevan, 24 octobre 2014), en application de l'accord de coopération conclu en octobre 2003 à Erevan avec la Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie.

La conférence a donné l'occasion d'aborder les approches doctrinales de la notion de dignité humaine ainsi que sa reconnaissance dans la jurisprudence de plusieurs cours constitutionnelles.

La Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie préside, depuis le

24 septembre 2014, pour un an, le bureau de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.

Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes de l'Asie (AACC)

Le président de la Commission de Venise a participé au 2e congrès de l'Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes de l'Asie, réuni à Istanbul (Turquie) du 28 au 30 avril 2014 à l'occasion du 52e anniversaire de la Cour constitutionnelle de Turquie.

Durant le congrès, l'Azerbaïdjan a été admis comme membre de l'Association, et le président de la cour constitutionnelle d'Indonésie a été élu président.

La rencontre s'est penchée sur le rôle des cours constitutionnelles et des cours suprêmes dans la protection de l'ordre constitutionnel ; les débats ont porté sur la protection des droits sociaux (par les cours constitutionnelles), la protection des droits de l'homme par la procédure de requête individuelle, les rapports entre les cours constitutionnelles, les cours suprêmes et les parlements et les méthodes existantes d'interprétation du droit constitutionnel.

A l'issue du congrès, les membres de l'Association ont signé la déclaration d'Istanbul (consultable à <http://www.anayasa.gov.tr/en/News/Detail/9/>), qui évoque les quatre sujets couverts par la rencontre. Ils ont notamment déclaré que les systèmes de décision et de contrôle constitutionnels, et la sauvegarde de la primauté de la constitution et des valeurs constitutionnelles sont devenus des outils indispensables de protection des libertés et droits fondamentaux ainsi que de l'ordre constitutionnel ; que la protection des droits de l'individu, des personnes socialement défavorisées et des groupes vulnérables doit avoir caractère prioritaire ; et que les organes de l'Etat investis de l'autorité publique devraient s'abstenir d'empiéter sur les libertés et droits fondamentaux.

Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle (CIJC)

La coopération avec la CIJC repose sur un accord signé en juin 2008.

La Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle a participé à la réunion du bureau de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle à Séoul le 28 septembre 2014 (voir ci-dessous).

Union des cours et des conseils constitutionnels arabes (UCCCA)

La coopération avec l'UCCCA repose sur un accord signé en juin 2008.

Une délégation de la Commission de Venise conduite par son président a participé à la conférence sur l'évaluation des expériences de contrôle constitutionnel menées dans les pays arabes ; la rencontre était organisée par le Conseil constitutionnel du Liban avec la fondation Konrad Adenauer et l'Union des cours et des conseils constitutionnels arabes.

La conférence a abordé quatre sujets : l'influence de la justice constitutionnelle sur le pouvoir législatif, son influence sur la justice, son influence sur la régulation des institutions constitutionnelles et la définition d'une stratégie en matière de justice constitutionnelle dans les pays arabes.

L'information à ce sujet se trouve au chapitre V, section 2, ci-dessous.

Conférence des cours constitutionnelles de langue portugaise (CJCLP)

Un accord de coopération entre la Conférence des cours constitutionnelles de langue portugaise et la Commission de Venise a été signé en mai 2012 à Maputo. Peu après

sa création, la CJCPLP est devenue l'un des groupes fondateurs de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.

La troisième assemblée générale de la Conférence des cours constitutionnelles de langue portugaise a été organisée par le Tribunal constitutionnel de la République d'Angola à Benguela les 2 et 3 juin 2014.

La rencontre avait pour thème les cours constitutionnelles et la protection des droits fondamentaux. Les participants se sont accordés à reconnaître qu'au niveau national, la protection des droits fondamentaux dépend aussi du système de justice constitutionnelle dont se dote le pays. Dans certains cas, les particuliers ont directement accès à la cour, normalement après avoir épuisé toutes les autres voies de recours internes. Ailleurs, le contrôle concret des normes sert à obtenir une décision préliminaire sur un problème de constitutionnalité rencontré par un tribunal ordinaire ayant à appliquer un texte réputé inconstitutionnel.

Les cours constitutionnelles sont les gardiennes de ces droits fondamentaux. Il est donc essentiel qu'elles soient indépendantes, possèdent de larges compétences et soient accessibles aux particuliers, de façon à fournir une voie de recours effectif contre des violations des droits de l'homme.

Conférence des juridictions constitutionnelles africaine (CJCA)

La coopération entre la Conférence des juridictions constitutionnelles africaine et la Commission de Venise repose sur un accord signé à Cotonou (Bénin) en mai 2013.

Le secrétaire général de la Conférence des juridictions constitutionnelles africaine (Conseil constitutionnel du Sénégal) a présenté les activités de la CJCA à la

13e réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle (Batoumi, Géorgie, 26 et 27 juin 2014).

Le président de la Commission de Venise a participé les 24 et 25 novembre 2014 à Alger au séminaire sur les progrès du constitutionnalisme en Afrique organisé par le Conseil constitutionnel d'Algérie avec la Conférence des juridictions constitutionnelles africaine à l'occasion du 25^e anniversaire du Conseil. Il a appelé les juges africains présents à défendre la démocratie, à protéger les droits de l'homme et à sauvegarder l'Etat de droit même dans des conditions difficiles, s'ils sont soumis à des pressions des pouvoirs de l'Etat.

6. Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ)

Le statut de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle confie son secrétariat à la Commission de Venise.

La Conférence mondiale rassemble 94 cours constitutionnelles, conseils constitutionnels et cours suprêmes d'Afrique, des Amériques, d'Asie et d'Europe. Elle agit en faveur de la justice constitutionnelle – comprise au sens de contrôle de la constitutionnalité des lois, y compris la jurisprudence en matière de droits de l'homme – comme élément essentiel de la démocratie, de la protection des droits de l'homme et de l'Etat de droit (article 1, alinéa 1, du Statut).

Pour atteindre ses objectifs, la Conférence mondiale s'appuie sur : l'organisation de congrès, la participation à des conférences et séminaires régionaux, l'échange d'expériences et de jurisprudence, et l'offre de bons offices à la demande de ses membres (article 1, alinéa 2 du statut).

Elle a pour principal objet de faciliter le dialogue judiciaire entre les juges constitutionnels à l'échelle mondiale. Contraints à une obligation de réserve, ces juges n'ont

guère l'occasion d'avoir un dialogue constructif sur les principes constitutionnels dans leur pays. Les échanges qui ont lieu entre les juges à la Conférence mondiale favorisent la réflexion sur les arguments propres à promouvoir les objectifs fondamentaux des constitutions nationales. Même si ces textes diffèrent souvent sur le fond, les discussions sur les notions constitutionnelles sous-jacentes réunissent des juges constitutionnels de diverses parties du monde qui ont à cœur de promouvoir le constitutionnalisme dans leur pays.

La Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle a tenu son troisième congrès à Séoul du 28 septembre au 1er octobre, sur invitation de la Cour constitutionnelle de la République de Corée.

Outre les délégations de 73 cours constitutionnelles membres, 21 cours constitutionnelles remplissant les conditions d'adhésion et trois cours internationales et régionales ont participé à ce troisième congrès, qui a attiré 306 participants au total.

Le sujet proposé pour ce 3e congrès par la cour hôte et approuvé par le bureau de la Conférence mondiale, était « justice constitutionnelle et intégration sociale ». Le congrès a traité ce thème en quatre sous-thèmes :

1. les défis de l'intégration sociale à l'époque de la mondialisation ;
2. les normes internationales d'intégration sociale ;
3. les instruments constitutionnels d'amélioration ou de traitement de l'intégration sociale ;
4. le rôle de la justice constitutionnelle dans l'intégration sociale.

Chaque sous-thème a été introduit par un orateur principal, puis examiné par les participants à la lumière des réponses recueillies dans un questionnaire. A la séance finale concluant le congrès, les rapporteurs ont synthétisé

les présentations des orateurs et les discussions menées dans chaque séance.

Dans le prolongement des débats du deuxième congrès de la Conférence mondiale (Rio de Janeiro, 16-18 janvier 2011), qui avait pour thème principal l'indépendance des cours constitutionnelles, le bureau de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle a décidé que chaque congrès devrait, outre son thème principal, procéder à un état des lieux de l'indépendance des cours constitutionnelles membres de la Conférence mondiale.

Le 3e congrès a procédé à cet état des lieux. Les réponses au questionnaire à ce sujet, et les débats, ont fait ressortir que certaines cours et certains juges avaient effectivement été soumis à de fortes pressions du pouvoir exécutif ou législatif, de groupes d'intérêts, mais aussi de médias, qui ne comprennent parfois pas les décisions des cours ou donnent une image déformée des cours. Plusieurs cours ont fait face à des critiques acerbes et irrespectueuses, certaines de leurs décisions n'ont pas été mises en œuvre, leurs budgets ont été réduits, leurs compétences rognées ; certaines ont même été dissoutes.

Dans le communiqué de Séoul adopté au 3e congrès, les participants ont appelé les cours membres de la Conférence mondiale à résister aux pressions indues des autres pouvoirs de l'Etat et des groupes d'intérêts, et à formuler leurs décisions sur la seule base de la Constitution et des principes qu'elle énonce.

Le communiqué de Séoul a indiqué que la Conférence mondiale, par le canal de son bureau, est toute disposée à offrir ses bons offices aux cours soumises à des pressions.

Par ailleurs, les participants ont été informés de l'initiative de la Cour constitutionnelle de la République de Corée visant à promouvoir le débat sur la coopération en matière de droits de l'homme, avec possibilité de créer une cour asiatique des droits de l'homme sur la base des normes internationales en la matière, pour améliorer

la protection des droits de l'homme dans la région. Les participants ont invité les cours asiatiques participantes à promouvoir ce débat.

Outre les représentants des 10 groupes régionaux et linguistiques représentés au sein du bureau de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, la première assemblée générale de la Conférence a élu les cours constitutionnelles d'Autriche, de Lituanie et de Turquie membres de son bureau jusqu'à la prochaine assemblée générale ordinaire de 2017.

La 8^e réunion du bureau de la Conférence mondiale (Séoul, 28 septembre 2014) a approuvé le rapport financier présenté par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, qui assure le secrétariat de la Conférence mondiale, ainsi que les lignes directrices relatives à l'acceptation de contributions financières (article 4.b.7 du statut).

Fin 2014, la Conférence mondiale comptait parmi ses membres de plein exercice 94 cours constitutionnelles et institutions aux compétences équivalentes.

IV. Elections, référendums et partis politiques

1. Activités par pays

Bosnie-Herzégovine

Assistance juridique à une mission d'observation des élections (12 octobre 2014)

A l'occasion d'élections générales qui se déroulaient simultanément le 12 octobre 2014 (présidence de Bosnie-Herzégovine, chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine, chambre des représentants de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, présidence et vice-présidence de la République Srpska, Assemblée nationale de la République Srpska et assemblées cantonales), la Commission de Venise a conseillé l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur des questions juridiques potentiellement problématiques en préparant un mémorandum juridique.

La Commission de Venise a notamment relevé les problèmes de distribution inégale des mandats entre les circonscriptions, des échéances pour constituer les organes électoraux et pour nommer les membres de bureaux de vote, et de la nécessité d'introduire des urnes transparentes.

Bulgarie

Avis conjoint sur le projet de code électoral de Bulgarie (CDL-AD(2014)001)

Suite à une demande de la Vice-Présidente de l'Assemblée nationale de Bulgarie, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté en mars 2014 un avis sur le projet de code électoral de Bulgarie, réalisé conjointement avec l'OSCE/BIDDH.

L'avis a soulevé différents points positifs du nouveau projet, notamment un processus de nominations plus équilibré au sein des commissions électorales ; la réduction du montant des cautions électorales ; la clarification des délais impartis pour faire appel des décisions de refus d'enregistrement de candidatures ; ou encore la réduction de la durée de résidence pour participer aux élections municipales des électeurs hospitalisés ou détenus, ramenée à six mois.

L'avis a cependant indiqué que le projet de code ne donnait pas suite à plusieurs recommandations qui avaient été faites dans l'avis de 2011, en particulier la nécessité d'améliorer l'enregistrement des électeurs et la compilation des listes électorales ; de limiter les restrictions au droit de suffrage des personnes purgeant une peine de prison, quelle que soit la gravité de l'infraction commise ; de créer un système effectif de recours ; d'harmoniser les différents délais propres au processus électoral ; de modifier le projet de code afin de garantir le droit de vote des ressortissants bulgares ayant la double nationalité ; ou encore d'utiliser les langues minoritaires pendant les campagnes électorales.

Suivi de l'avis conjoint sur le projet de code électoral de Bulgarie (CDL-AD(2014)001)

L'Assemblée nationale de Bulgarie a définitivement adopté le nouveau code électoral de Bulgarie le 4 mars 2014. La Commission de Venise a examiné le texte adopté à sa session de juin 2014, à la lumière de l'avis conjoint précédemment adopté à la session de mars 2014.

La Commission de Venise a indiqué que le texte adopté représentait un pas en avant et que nombre de

recommandations de l'avis conjoint de 2011 avaient été prises en compte par les autorités bulgares. La Commission a par exemple relevé qu'il y avait une amélioration dans la composition des commissions électorales, ainsi qu'une clarification des délais pour les nominations, la possibilité d'interjeter appel devant la Cour suprême administrative de décisions de la Commission électorale centrale et l'amélioration du soutien financier de l'Etat aux candidats indépendants.

La Commission de Venise a cependant relevé qu'un certain nombre de recommandations demeuraient sans suite, concernant notamment : des améliorations spécifiques dans la méthode de distribution des sièges pour les élections législatives ; l'amélioration de la procédure d'enregistrement des électeurs et plus généralement le renforcement de la fiabilité des listes électorales ; la réduction des restrictions au droit de vote des électeurs ayant la double citoyenneté ; l'amélioration des procédures de recours et leur caractère effectif ; le renforcement de l'autorité du bureau d'audit national qui lui permettrait de vérifier l'exactitude du financement des campagnes ; et l'usage effectif de langues minoritaires dans la campagne électorale.

Assistance juridique à une mission d'observation des élections (Sofia, 3-6 octobre 2014)

A l'invitation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, des représentants de la Commission de Venise ont assisté la délégation de l'Assemblée parlementaire qui a observé les élections législatives anticipées du 5 octobre 2014. La délégation de la Commission de Venise a présenté un mémorandum juridique et pointé les éléments à observer le jour du scrutin, en particulier le décompte.

Après ces élections, les représentants de la Commission de Venise ont notamment relevé le nombre inhabituellement élevé de bulletins invalides pour ces élections,

essentiellement du fait de la mauvaise compréhension du processus de vote par une partie de l'électorat, du fait du nouveau système de vote de préférence. Ils ont également relevé la complexité du dépouillement, en particulier pour compléter le procès-verbal de résultats.

Géorgie

Conférence post-électorale : « Election présidentielle de 2013 : leçons retenues et futures étapes » (Tbilissi, 19 février 2014)

La Commission de Venise était invitée à participer à une conférence visant à tirer des conclusions et des enseignements de la tenue de l'élection présidentielle de 2013. Cette conférence était organisée conjointement par le Conseil de l'Europe, l'Agence américaine pour le développement international USAID et la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), avec le soutien de la Confédération suisse.

Environ 50 participants se sont réunis et des interventions de tous bords politiques, notamment de la ministre de la Justice, Mme Tea Tsulukiani, pour la coalition gouvernementale et d'ex-candidats présidentiels d'autres forces politiques ont été faites. La société civile et les médias étaient également présents et contributeurs. L'experte de la Commission de Venise a présenté les principales recommandations conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le code électoral ainsi que les possibilités d'améliorer le texte.

Assistance à la Commission électorale centrale de Géorgie (Tbilissi, 21 avril-18 mai 2014)

A la demande de la Commission électorale centrale de Géorgie et dans le contexte de la préparation des élections locales du 15 juin 2014, une experte électorale de la Commission de Venise a assisté la Commission électorale centrale de Géorgie sur des aspects juridiques du

processus électoral, ainsi que par la formation du personnel des commissions électorales de districts. Elle a en particulier assisté le service juridique et le centre de formation de la Commission.

Concernant l'assistance juridique, l'experte a notamment conseillé la Commission sur la mise en œuvre du code électoral tel que révisé. Concernant la formation du personnel électoral, elle a notamment mis en exergue les changements récents au code électoral, les procédures applicables aux commissions électorales territoriales et locales quant à la résolution des cas de contentieux électoral, ou encore les dispositions juridiques concernant l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux.

*Conférence post-électorale : « Elections locales de 2014 : leçons retenues et futures étapes »
(Tbilissi, 16 septembre 2014)*

Le Conseil de l'Europe et la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) ont conjointement organisé une conférence destinée à donner suite aux élections locales de 2014, avec le soutien de la Confédération suisse et de l'Agence américaine pour le développement international USAID.

Le but de cette conférence était de tirer les leçons de l'organisation et du déroulement des élections locales de 2014 au regard de leur conformité avec les normes européennes et internationales, dans le but d'améliorer le processus électoral en Géorgie. Cette conférence était la dernière d'une série de conférences tenues au cours du cycle électoral 2012-2014 et a été, à ce titre, l'occasion d'évaluer l'ensemble du cycle électoral ainsi que le programme d'assistance du Conseil de l'Europe pour la Géorgie.

Les participants à la conférence comprenaient des membres du gouvernement et des collectivités locales,

des représentants de la Commission électorale centrale, de la communauté internationale, des médias et de la société civile.

Les échanges se sont déroulés autour de quatre thèmes : les élections locales de 2014 ; l'environnement des élections locales ; les points de vue d'ONG et d'experts ; les occasions et défis du prochain cycle électoral.

Une experte électorale de la Commission de Venise, qui avait été détachée auprès de la Commission électorale centrale de Géorgie dans le contexte des élections de 2013 et 2014, a présenté les recommandations de la Commission de Venise visant à améliorer la législation et l'administration des élections en vue des prochaines élections et notamment les problèmes liés au système électoral et au découpage des circonscriptions ou encore la question du traitement du contentieux électoral.

Hongrie

Suivi de l'avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du parlement de Hongrie (CDL-AD(2012)012)

Le code électoral de Hongrie est entré en vigueur en janvier 2012 et a été révisé en mars 2014. Des améliorations ont été apportées lors de cette révision, en particulier concernant les conditions de nomination des candidats. Cependant, de nombreuses recommandations faites dans l'avis de 2012 restent sans suite, notamment : la nécessité de préciser la méthode de distribution des sièges au sein des circonscriptions ; le droit des électeurs issus de minorités nationales à choisir le jour du scrutin entre une liste de minorité ou une liste de parti classique ; la nécessité de voter dans les isolements afin de garantir le secret du vote ; la nécessité de détailler davantage les procédures du vote à l'étranger.

Kirghizstan

Avis sur le projet de loi sur les élections en République kirghize (CDL-AD(2014)019)

Voir le chapitre V.

Mexique

Suivi de l'avis sur le Code électoral (CDL-AD(2013)021)

Voir le chapitre V.

Monténégro

Suivi de l'avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du parlement du Monténégro (CDL-AD(2011)011)

La loi électorale du Monténégro a été amendée en juillet 2006 et révisée en mars 2014. De nouvelles dispositions ont été introduites concernant l'inspection de tous les équipements électoraux, y compris les bulletins, les procès-verbaux des bureaux de vote et les listes électorales. De plus, la loi telle que révisée a offert la possibilité de nommer comme membres des commissions électorales municipales les conseillers municipaux soutenus par des groupes d'électeurs et, comme précédemment recommandé, a clarifié la question des coupons des bulletins issus du vote mobile.

Des recommandations de l'avis de 2011 n'ont cependant pas été prises en compte dans la révision de 2014, principalement les recommandations suivantes : la nécessité de dispositions plus détaillées concernant les coalitions de partis, leur dissolution et les effets induits ; la nécessité d'abaisser ou de retirer le critère de durée de résidence pour les candidats aux élections locales, régionales et nationales ; la nécessité d'améliorer la représentation des partis d'opposition

dans l'administration électorale ; la recommandation d'étendre le mandat de la Commission électorale d'Etat afin de garantir qu'elle coordonne et supervise les élections municipales comme nationales ; la nécessité de clarifier les procédures de vote dans les prisons.

Roumanie

Atelier sur la participation des femmes en politique (Braşov, 7-8 mars 2014)

A l'invitation de l'Autorité électorale permanente de Roumanie, la Commission de Venise a participé à un atelier portant sur la participation des femmes en politique et les moyens d'améliorer l'implication des femmes en politique. Une experte électorale de la Commission de Venise est intervenue lors de cet atelier. L'experte a rappelé les instruments internationaux existants concernant la participation des femmes aux élections puis a analysé l'évolution du nombre de femmes élues sur plusieurs législatures et au sein de plusieurs pays européens. Elle a souligné les obstacles empêchant l'accès des femmes à la députation ainsi que les mesures existant pour favoriser leur entrée dans les parlements, notamment les quotas ou le choix du système électoral.

Serbie

Avis conjoint sur des projets d'amendements à la loi relative au financement des activités politiques de Serbie (CDL-AD(2014)034)

Suite à une demande du secrétaire d'Etat aux Finances de la Serbie, la Commission de Venise a adopté à sa session d'octobre 2014 un avis sur des projets d'amendements à la loi relative au financement des activités politiques de Serbie, conjointement réalisé avec l'OSCE/BIDDH.

L'avis a d'abord salué ces projets d'amendements, qui améliorent largement la qualité de la loi. Il a cependant précisé que les projets d'amendements gagneraient à

être révisés et modifiés. L'avis a fait à cet égard une série de recommandations, dont quatre recommandations principales : inclure dans la loi des dispositions et des lignes directrices sur le mandat autonome de l'Agence de lutte contre la corruption, en particulier sur ses compétences à appliquer une série de mesures contre les comportements illégaux, tout en ajoutant des dispositions qui garantissent des sanctions proportionnées ; réexaminer le niveau du financement public ; envisager l'introduction de plafonds des dépenses de campagnes et de financement des partis ; abaisser le plafond concernant le financement venant des particuliers et des sociétés privées.

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

Suivi de l'avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL-AD(2013)020)

Suite à l'entrée en vigueur du code électoral en février 2012 et d'amendements au code adoptés en janvier 2014, la Commission de Venise a procédé au suivi de l'avis conjoint de 2013 à sa session d'octobre 2014.

Les amendements au code électoral adoptés en 2014 ont pris en compte certaines recommandations de l'avis de 2013, tel que la nécessité d'avoir un meilleur équilibre entre hommes et femmes au sein de l'administration électorale.

Cependant, nombre de recommandations sont demeurées sans suite, en particulier : la nécessité de garanties supplémentaires concernant la séparation entre Etat et partis politiques ; la nécessité de renforcer les dispositions concernant le financement des campagnes électorales et notamment le seuil de contribution des personnes physiques et des personnes morales ; la nécessité de revoir le mécanisme de traitement du contentieux électoral ; le besoin de revoir la répartition inégale des électeurs entre

circonscriptions ; et au besoin de supprimer la distorsion entre le nombre d'électeurs par circonscription dans le pays et à l'étranger.

Assistance juridique à deux missions d'observation des élections (Skopje, 11-14 avril 2014 ; 25-28 avril 2014)

A l'invitation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, des représentants de la Commission de Venise ont assisté les délégations de l'Assemblée parlementaire qui ont observé les deux tours de l'élection présidentielle, les 13 et 27 avril 2014, ainsi que les élections législatives anticipées du 27 avril 2014. A l'occasion de ces deux missions, la délégation de la Commission de Venise a présenté un mémorandum juridique et conseillé le chef des délégations sur des points de droit potentiellement problématiques. Les représentants de la Commission de Venise ont notamment soulevé le problème récurrent du manque de fiabilité des listes électorales et la couverture médiatique biaisée des campagnes électorales.

Ukraine

Table ronde sur le traitement du contentieux des élections (Kiev, 7 octobre 2014)

La Commission de Venise a organisé une table ronde sur le traitement du contentieux des élections, en coopération avec la Cour administrative d'Ukraine. Cette table ronde s'inscrivait dans la suite des formations régionales organisées par l'OSCE en Ukraine sur le traitement du contentieux des élections. Environ 30 juges de la Cour administrative d'Ukraine et de cours régionales ont participé à cette table ronde.

La table ronde était organisée autour des thèmes suivants : les recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la législation électorale en Ukraine ; la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme sur le contentieux des élections ; et

la jurisprudence des cours en Ukraine sur le contentieux des élections. Cet événement a permis aux participants de discuter et d'échanger sur différentes questions touchant au traitement du contentieux des élections. Elle a également contribué à faire mieux connaître les normes et standards européens dans le domaine électoral ainsi que la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'Homme.

2. Activités transnationales

Etudes et rapports

Critères d'éligibilité pour les élections locales et régionales

La Commission de Venise, à travers le Conseil des élections démocratiques, a coopéré à la préparation d'un document du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur les critères d'éligibilité pour les élections locales et régionales. La version finale de ce document devrait être adoptée en 2015.

Vote électronique - 5e réunion du Conseil de l'Europe sur les évolutions (Lochau/Bregenz, 28 octobre 2014)

La Commission de Venise a participé à la 5e réunion du Conseil de l'Europe afin d'examiner les évolutions intervenues dans le domaine du vote électronique depuis l'adoption de la Recommandation Rec(2004)11 sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique.

Rapport sur les systèmes électoraux proportionnels : attribution des sièges à l'intérieur des listes (listes ouvertes/ listes bloquées) (CDL(2014)051)

A la fin de l'année 2012, le Conseil des élections démocratiques avait convenu de la nécessité de publier un rapport comparatif sur les systèmes électoraux proportionnels, et plus précisément sur la question de l'attribution

des sièges à l'intérieur des listes de partis (systèmes de listes ouvertes ou de listes bloquées). Un projet de rapport a été discuté lors de la réunion de décembre 2014 du Conseil des élections démocratiques.

Le rapport est divisé en deux parties. La première partie décrit les systèmes électoraux en vigueur dans les Etats membres de la Commission de Venise, en Europe et au-delà. Cette partie présente aussi les systèmes de scrutin uninominal (à la majorité absolue et à la majorité relative) et les systèmes de listes bloquées. La deuxième partie du rapport étudie en détail les systèmes de listes ouvertes. Elle examine les possibilités de choix ouvertes aux électeurs et leurs effets dans chaque système électoral.

Le Conseil a débattu de la question lors de sa réunion de décembre 2014 et entériné une version intérimaire. Le Conseil a convenu de développer le rapport sur certains aspects, d'en débattre à nouveau lors de sa réunion de mars 2015 et de le soumettre à la Commission de Venise pour adoption lors d'une session de 2015.

Conférence européenne des administrations électorales

11e Conférence : « Lutter contre l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux » (Helsinki, 26-27 juin 2014)

La Commission de Venise a organisé les 26-27 juin 2014 à Helsinki, Finlande, la 11e Conférence européenne des administrations électorales, en coopération avec le ministère de la Justice, le Parlement et la Cour des comptes de Finlande.

Mme Anna-Maja Henriksson, ministre de la Justice de Finlande, a inauguré la conférence, suivie par Mme Tuija Brax, députée du parlement de Finlande, Présidente de la Commission parlementaire d'audit et M. Oliver Kask, juge, membre de la Commission

de Venise et vice-président du Conseil des élections démocratiques. Les deux représentantes finlandaises ont notamment soulevé l'importance du contrôle financier des campagnes électorales et des partis politiques ainsi que les évolutions législatives et pratiques qu'a connues la Finlande. M. Kask a quant à lui rappelé que la Commission de Venise a publié un rapport sur la question en décembre 2013. Il a également expliqué que le phénomène de l'utilisation abusive des ressources administratives a été mis en évidence à de nombreuses reprises et que le problème récurrent est la confusion entre le fonctionnement du secteur public et celui du secteur privé. Il a ensuite proposé d'identifier le phénomène en proposant une définition des ressources administratives. Il a enfin souligné l'importance du rôle des administrations électorales dans la lutte contre l'abus des ressources administratives.

Plus de 90 participants ont participé à la conférence. Ils étaient issus de 24 pays, en particulier des états bénéficiaires du Programme du Partenariat oriental de l'Union Européenne. Des institutions internationales étaient également présentes, en particulier l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (OSCE/BIDDH), l'Organisation des Etats américains (OEA), l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), l'Association des administrateurs d'élections européens (ACEEEO), l'Association mondiale des organes électoraux (A-WEB). Différentes entités du Conseil de l'Europe étaient également présentes, en particulier des représentants du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), de la Commission de Venise et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

Les principaux sujets débattus ont été : l'environnement juridique des ressources administratives et les moyens d'autorégulation ; le financement des partis politiques et

des campagnes ; les cas récurrents d'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux et la manière d'évaluer les dommages ; et les moyens de prévenir et de lutter contre les abus de ressources administratives, afin de renforcer la confiance dans les processus électoraux démocratiques.

Dans leurs conclusions, les participants ont notamment :

- invité le Conseil des élections démocratiques du Conseil de l'Europe, en coopération avec d'autres institutions, à envisager l'élaboration de lignes directrices visant à prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux ;
- recommandé un renforcement de la législation afin de mieux lutter contre ces abus ;
- recommandé l'élaboration de lignes directrices internes à l'administration publique visant à promouvoir un comportement éthique et non partisan ;
- recommandé la promotion de chartes d'éthique ou d'accords entre les partis politiques ;
- souligné l'importance des organes de contrôle et d'audit qui surveillent l'utilisation des ressources administratives pendant les processus électoraux.

3. VOTA, base de données électorales de la Commission de Venise

La base de données VOTA a été créée en 2004 dans le cadre du programme conjoint de la Commission de Venise et de la Commission européenne « La démocratie par des élections libres et équitables ». Elle contient la législation électorale des Etats membres de la Commission de Venise et d'autres Etats participant aux travaux de cette dernière. On y trouve plus de 100 textes de loi d'une cinquantaine de pays ainsi que les avis de la Commission de Venise en matière électorale en anglais,

en français et en espagnol (<http://www.venice.coe.int/VOTA>). Cette base de données est désormais gérée avec le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération du Mexique (*Tribunal electoral del poder judicial de la Federación, TEPJF*), qui a offert un appui technique en incluant de nouvelles fonctions et en indexant et ajoutant des documents.

En octobre 2013, la Commission a conclu un accord de coopération spécifique avec le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération du Mexique visant à moderniser et à programmer la base de données VOTA de manière à faciliter l'accès au système et améliorer son efficacité. Parmi d'autres améliorations, la base de données comprendra désormais la législation électorale des pays d'Amérique latine en anglais et en espagnol.

Jusqu'en 2014, différentes réunions se sont tenues afin d'aider la gestion de la base de données. Un lien vers la base de données CODICES, afin de pouvoir rechercher la jurisprudence dans le domaine électoral, a été ajouté à VOTA. Cette recherche n'était pas possible avant.

4. Coopération internationale dans le domaine des élections et des partis politiques

Les activités en matière électorale menées hors d'Europe sont examinées au chapitre V.

La coopération avec l'Union européenne et d'autres organisations intergouvernementales est traitée au chapitre V.

V. Coopération avec les pays voisins du Conseil de l'Europe et au-delà

1. Bassin méditerranéen

La coopération avec les pays du bassin méditerranéen s'est poursuivie pendant toute l'année 2014. La nécessité de mettre par des réformes les institutions de l'Etat en conformité avec les normes internationales a été confirmée par la réalisation de projets au Maroc, en Tunisie et en Jordanie. La Commission de Venise a mené une efficace coopération avec la Tunisie pour aligner la législation de cette dernière et ses structures institutionnelles sur la constitution adoptée en janvier 2014. La coopération avec les autorités marocaines a porté en particulier sur la législation relative aux droits de l'homme, la réforme de la justice, l'appui aux nouvelles institutions et la consolidation de l'Etat de droit. En Jordanie, la Commission a poursuivi sa fructueuse coopération avec la Cour constitutionnelle. Plusieurs activités multilatérales de la Commission ont attiré un nombre accru de représentants d'autorités et d'universitaires d'Algérie, d'Egypte, du Liban, de Libye et de Palestine.

Jordanie

La coopération avec la Cour constitutionnelle de Jordanie s'est encore étoffée en 2014 dans le cadre du programme de soutien aux autorités jordaniennes dans l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système judiciaire jordanien, réalisé avec l'Union européenne.

La Commission de Venise et la Cour constitutionnelle de Jordanie ont organisé le 24 avril 2014 à Amman une conférence sur la protection conjointe des droits de

l'homme par les cours constitutionnelles et le système judiciaire.

L'agent de liaison de la Cour constitutionnelle de Jordanie a participé les 26 et 27 juin 2014 à la 13e réunion du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle à Batoumi (Géorgie).

Une délégation de la Cour constitutionnelle de Jordanie a par ailleurs participé au 3e congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle réunie à Séoul (République de Corée) du 28 septembre au 1er octobre 2014.

Enfin, la Commission de Venise a organisé avec la Cour constitutionnelle de Jordanie le 10 décembre 2014 à Amman un atelier sur l'organisation interne d'une cour constitutionnelle.

Liban

Les 13-14 novembre 2014, à l'invitation du Conseil constitutionnel libanais, le Président de la Commission de Venise a participé à une conférence intitulée « Évaluation du contrôle constitutionnel dans les Etats arabes ». Cet événement a été organisé par le Conseil constitutionnel libanais en coopération avec la Fondation Konrad Adenauer et l'Union des cours et conseils constitutionnels arabes.

Libye

Le président et deux membres de la Commission de Venise se sont rendus les 7 et 8 janvier 2014 à Tripoli sur invitation du Congrès général national de Libye. La délégation s'est entretenue avec les autorités sur le processus

7. Certaines activités dans le domaine de la justice constitutionnelle sont traitées au chapitre III.

constitutionnel libyen, et a examiné la possibilité d'un appui à la préparation de la nouvelle constitution.

Lors de sa visite, la délégation de la Commission de Venise a rencontré M. Abu Ali Nuri Sahmain, président du Congrès général national, des membres de la Commission du Congrès pour les affaires constitutionnelles et la législation, M. Salah Al-Bashir Marghani, ministre de la Justice, M. Kamal Dhan Bashir, président de la Cour suprême, des membres du Haut conseil des Amazighs, des ambassadeurs de pays européens et des représentants d'organisations internationales.

La visite de la délégation de la Commission de Venise était organisée avec le concours de la délégation de l'Union européenne à Tripoli. Malheureusement, la détérioration de la sécurité dans le pays a contraint à suspendre temporairement les contacts bilatéraux avec la Libye. Des représentants libyens ont toutefois participé à certaines activités multilatérales organisées par la Commission.

Maroc

En 2014, la coopération avec les autorités marocaines s'est principalement développée sur deux axes : une assistance dans la préparation de lois organiques et un renforcement du dialogue avec les institutions.

Assistance à la préparation de lois organiques

Suite à la demande du Ministre de la Justice, la Commission de Venise en coopération avec la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et le Conseil consultatif des juges européens (CCJE), a fourni deux avis informels relatifs aux projets de lois organiques sur « le statut des juges » et sur « le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire ».

Les deux avis informels ont fait suite à deux échanges de vues qui se sont tenus à Rabat le 9 janvier 2014, à

l'invitation des autorités marocaines (auxquels le ministre de la Justice et des Libertés du Maroc a participé en personne), puis à Paris les 6-7 février 2014 à l'invitation du Conseil de l'Europe.

Les avis informels ont été transmis aux autorités en avril 2014.

Coopération avec l'Institution du Médiateur

La Commission de Venise a poursuivi son soutien aux sessions de formation des collaborateurs des médiateurs organisées par l'Institution du Médiateur, dans le cadre de l'Association des Médiateurs membres de l'Association des Ombudsmen et Médiateurs de la francophonie (AOMF) et de l'Association des Médiateurs et Ombudsmen de la Méditerranée (AOM).

La 13e session de formation des collaborateurs des médiateurs membres de l'AOMF, qui s'est tenue du 27 au 29 mai 2014, a porté sur « L'auto-saisine : modalités et effets ».

La 5e session de formation des collaborateurs de médiateurs membres de l'AOM, quant à elle, a porté sur « Les moyens d'intervention des ombudsmen et des médiateurs », du 23 au 25 septembre 2014, à Rabat.

Enfin, le cycle de formation s'est clos avec la 14e session de formation des collaborateurs des médiateurs membres de l'AOMF qui a porté sur « La planification stratégique vectrice de performance pour les institutions d'ombudsman/médiateur dans l'espace francophone », du 1er au 3 décembre 2014, à Rabat.

Sachant que ces formations réunissent environ 25 personnes d'institutions différentes, plus de 70 personnes ont pu bénéficier de ces formations.

Dialogue avec le parlement

La Commission de Venise a contribué à la 5e session plénière de l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM), qui s'est tenue les 23-24 février 2014, à Tanger.

La Commission de Venise a présenté son rapport sur « Le rôle de l'opposition » au cours du séminaire sur « Le fonctionnement du système parlementaire : « Le rôle de l'opposition et de la majorité » organisé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'invitation du Parlement du Maroc, le 19 juin 2014, à Rabat.

Contribution au 2e Forum mondial des Droits de l'Homme (Marrakech, 27-30 novembre 2014)

La Commission de Venise a été invitée à participer au 2e Forum mondial des Droits de l'Homme et à contribuer à deux événements spéciaux. Sur invitation du Parlement marocain, elle a participé à la Conférence « L'interaction des Parlements avec les mécanismes onusiens des droits de l'homme ». Sur invitation du Médiateur du Royaume, elle a participé à la rencontre régionale des médiateurs organisée par ce dernier.

Ces activités ont été financées par le programme financé par l'Union européenne et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe « Renforcer la réforme démocratique dans les pays du sud de la Méditerranée ».

Tunisie

Au cours de l'année 2014, la coopération de la Commission de Venise s'est concentrée sur les questions électorales qui figuraient au cœur de l'agenda politique du pays.

L'assistance à la mise en œuvre de la nouvelle constitution adoptée le 27 janvier 2014 a été amorcée également. Pour clore deux années d'intense et de fructueuse

coopération avec l'Assemblée Nationale Constituante de la Tunisie, la Commission de Venise a été invitée à participer à l'adoption de la Constitution, le 27 janvier 2014, et à la cérémonie officielle qui s'est tenue le 7 février 2014 à Tunis.

Questions électorales

La Commission de Venise a contribué à différents niveaux à l'agenda électoral de la Tunisie en 2014.

Le 10 mars 2014, une séance s'est tenue au Palais du Bardo, entre les membres de la Commission de législation générale et des experts internationaux en droit électoral ainsi que des membres de la Commission de Venise. La réunion a consisté en un échange de vues sur le projet de loi électorale.

Le 17 mars 2014, la Commission de Venise a participé à un atelier sur « La participation des femmes en politique : facteur clef pour le dialogue et la consolidation démocratique ». Cet atelier a été organisé par le Centre Nord-Sud en partenariat avec le Centre de la femme arabe pour la formation et la recherche (CAWTAR) et avec la collaboration du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe.

La Commission de Venise a contribué aux « Journées d'études sur le contentieux électoral », les 24-25 juin 2014 à Tunis. Ces journées ont abordé les standards internationaux et expériences nationales en matière de contentieux électoral. Cet atelier a été organisé par la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), avec le soutien de l'équipe d'assistance technique électorale de l'Union européenne, de la Commission de Venise, et de l'Ambassade suisse en Tunisie, et en partenariat avec le Tribunal administratif et le ministère de la Justice, des Droits de l'Homme et de la Justice transitionnelle.

La Commission de Venise a contribué à un séminaire de formation sur le contentieux électoral, les 10-11 septembre 2014 à Tunis. Ce séminaire a porté sur le contentieux des candidatures et le contentieux des résultats. Cet atelier a été organisé par l'Equipe d'assistance technique électorale de l'Union européenne, la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, et l'Ambassade suisse en Tunisie, en partenariat avec le Tribunal administratif.

La Commission de Venise a également assisté en qualité de conseil juridique la délégation de l'Assemblée parlementaire dans le cadre de l'observation des élections parlementaires du 26 octobre 2014 et de l'élection présidentielle du 23 novembre 2014.

La Commission de Venise a notamment rappelé dans un mémorandum juridique les recommandations faites par la Commission de Venise dans son avis sur le projet final de Constitution de la République tunisienne (CDL-AD(2013)032) sur les dispositions de la Constitution sur le droit de vote et d'éligibilité.

Ces activités ont été financées par les fonds du Programme norvégien « Soutien aux processus de réformes en Tunisie et au Maroc ».

Projet de cour constitutionnelle internationale

La Commission de Venise a participé à une Conférence organisée en vue de débattre de la création d'une Cour constitutionnelle internationale, le 12 juin 2014, à Carthage.

Statut de l'Instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption

A la demande de M. Samir Annabi, Président de l'Instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC), la Commission de Venise en coopération avec l'Unité

de coopération contre le crime économique du Conseil de l'Europe, a organisé un séminaire de travail en vue de l'élaboration de la loi organique sur l'Instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption (IBOGOLUCC), telle que prévue par la Constitution, les 18-19 décembre 2014.

Cette activité s'est inscrite dans le cadre du programme financé par l'Union européenne et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe « Renforcer la réforme démocratique dans les pays du voisinage méridional ».

Coopération régionale

4e Atelier interculturel de la démocratie (Rome, 9 octobre 2014)

La Commission de Venise et le ministère italien des Affaires étrangères ont organisé à Rome, le 9 octobre 2014, dans les locaux du ministère des Affaires étrangères, le 4e atelier interculturel de la démocratie, sur le thème de la transparence et de l'Etat de droit, conditions préalables au développement équitable et durable.

La rencontre, financée par une contribution volontaire du gouvernement italien, visait à intensifier la coopération avec les pays arabes. Elle a attiré quelque 80 participants, dont le secrétaire général et le secrétaire d'Etat adjoint du ministère des Affaires étrangères italien, des représentants de l'Algérie, de l'Egypte, de la Jordanie, du Liban, du Maroc, de l'Autorité nationale palestinienne, de la Tunisie et du Mexique, ainsi que des membres de la Commission de Venise.

L'atelier a abordé deux grands thèmes : la transparence, puis une réflexion sur l'Etat de droit et son développement équitable et durable. La transparence a été abordée d'une manière générale en termes de contrôle démocratique, comme un moyen d'intégrer le contrôle public dans la régulation gouvernementale. Il a été

particulièrement intéressant de comparer le maniement des mesures de lutte contre la corruption dans plusieurs pays, et de s'interroger sur les aspects économiques de la corruption, avec leurs effets de distorsion de la concurrence, de frein au développement économique et d'érosion de la justice sociale.

Les échanges ont enfin porté sur la protection des droits économiques et sociaux dans les pays du sud de la Méditerranée, et la protection des droits civils et politiques de part et d'autre de cette dernière. Les débats ont aussi fait ressortir la convergence de certains principes et valeurs démocratiques, comme l'importance de la dimension culturelle dans le traitement de ces questions.

2. Asie centrale

La Commission de Venise a poursuivi en 2014 sa coopération fructueuse avec plusieurs pays d'Asie centrale. Le gros des activités a eu lieu dans le cadre de deux projets, l'un visant à : **favoriser la justice constitutionnelle, l'accès à la justice et la réforme électorale dans les pays d'Asie centrale** (avec des financements de l'Union européenne et du ministère des Affaires étrangères finlandais), et l'autre à **aider les autorités kirghizes à améliorer la qualité et l'efficacité du système national de justice constitutionnelle** (avec un financement de l'Union européenne).

L'année a donné lieu à des activités fécondes : instauration de bons contacts avec la Cour constitutionnelle de la République d'Ouzbékistan, poursuite de la coopération avec le Turkménistan et préparation de six avis juridiques pour le Kirghizistan et le Tadjikistan.

Kazakhstan

La coopération avec le Kazakhstan s'inscrit dans le projet évoqué ci-dessus ; elle vise principalement à aider les autorités à réformer le système judiciaire.

Table ronde sur le Code de procédure pénale du Kazakhstan (Akbulak, 6-7 mars 2014)

La Commission de Venise a apporté son concours à la table ronde sur le code de procédure pénale du Kazakhstan, à la demande des autorités kazakhes. Cette rencontre s'inscrivait dans le dialogue en cours sur la réforme du code de procédure pénale du Kazakhstan entre les autorités et les organisations internationales (OSCE, PNUD et UE), lancé en mars 2013 lors de la table ronde réunie par le Conseil constitutionnel du Kazakhstan et le bureau du procureur général. Il s'agissait surtout d'examiner le projet de code de procédure pénale et de soumettre à ses rédacteurs des recommandations fondées sur l'expérience européenne.

Table ronde sur les normes internationales et les pratiques de sélection des juges (Astana, 15 mai 2014)

Les participants (juges de juridictions de tous niveaux, membres du barreau, députés, experts, représentants de la société civile et des médias) ont examiné un certain nombre de questions, dont les normes et les pratiques internationales et européennes en matière de sélection des juges, en particulier les procédures de nomination des juges – une composante essentielle de l'indépendance de la justice. Les intervenants ont illustré des formules possibles d'amélioration des procédures de sélection, de promotion et de formation des juges au Kazakhstan. Les experts de la Commission de Venise ont présenté un avis conjoint antérieur relatif à la loi constitutionnelle sur le système judiciaire et le statut des juges du Kazakhstan, adopté par la Commission de Venise à sa session de juin 2011.

Cette rencontre a produit un ensemble de recommandations sur l'amélioration de la législation nationale sur le système judiciaire.

Formation et table ronde sur la lutte contre la corruption et le respect de l'éthique judiciaire dans la justice (Astana, 17-18 novembre 2014)

Cette rencontre était organisée par la Cour suprême du Kazakhstan, le bureau de l'OSCE au Kazakhstan et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe.

La formation, à laquelle participaient 35 juges de tribunaux d'instance ou équivalents, a abordé un certain nombre de questions comme l'indépendance, la transparence et l'obligation de rendre des comptes du système judiciaire, les approches innovantes de lutte contre la corruption au sein de la justice, ainsi que l'éthique et la discipline judiciaires. Elle a été suivie d'une table ronde à laquelle ont participé les juges de la Cour suprême du Kazakhstan. Cette formule a donné lieu à des discussions animées et à des échanges informels entre participants et formateurs.

Kirgizistan

La Commission de Venise a poursuivi en 2014 sa coopération avec les autorités de la République kirghize dans le cadre de deux projets complémentaires financés par l'UE, visant l'un à aider les autorités kirghizes à améliorer la qualité et l'efficacité du système de justice constitutionnelle, et l'autre à favoriser la justice constitutionnelle, l'accès à la justice et la réforme électorale dans les pays d'Asie centrale.

Avis relatif au projet de loi sur les élections en République kirghize (CDL-AD(2014)019)

Les autorités de la République kirghize ont demandé en mars 2014 au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe un avis relatif au projet de loi sur les élections en République kirghize. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont décidé de soumettre un avis conjoint sur le projet de code pour

aider les autorités de la République kirghize à atteindre les objectifs d'amélioration du cadre juridique des élections, de garantie de la conformité avec les engagements pris devant l'OSCE et d'autres normes internationales, et de mise en place de bonnes pratiques d'administration d'élections démocratiques.

Le projet ne reflétait pas les positions de la majorité parlementaire ni celles du gouvernement. L'ensemble de la législation électorale avait été réuni dans un texte unique, ce qui était une bonne chose, tout comme la création d'une commission électorale centrale (CEC) permanente. Les aspects les plus problématiques du projet étaient : les dispositions restreignant indûment le droit de vote et l'éligibilité, notamment aux élections présidentielles, ainsi que pour les personnes condamnées pour des infractions mineures ; les règles instituant un contrôle indu et excessif du mandat des députés élus, ce qui revenait à un mandat impératif ; le système des élections législatives, en particulier les règles de répartition des sièges entre les candidats d'une liste et le double seuil (5 % au niveau national et 0,5 % dans chaque circonscription), avec des dispositions favorisant certains candidats dans une liste ; la limitation du droit à la liberté d'expression et du droit d'association contraire aux normes internationales et aux engagements contractés à l'égard de l'OSCE. Par ailleurs, la disposition limitant la proportion des sièges au Parlement manquait de clarté et ouvrait une marge de mise en œuvre trop large à la Commission électorale centrale. D'autres points méritaient d'être réexaminés, comme la rotation des fonctions de président et de vice-président de la CEC, la réintroduction de la possibilité de s'enregistrer au bureau de vote le jour du scrutin, les règles du vote anticipé (qui doit être limité dans le temps et pouvoir être soumis à observation), les dérogations à l'exigence de preuve d'identité le jour du scrutin, le montant de la caution pour les élections locales, les dispositions relatives aux recours.

L'avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise en juin 2014.

Coopération avec la Chambre constitutionnelle de la République kirghize

La Commission de Venise a poursuivi en 2014 sa coopération avec les autorités de la République kirghize dans le cadre d'un projet spécifique de soutien aux autorités kirghizes pour l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système de justice constitutionnelle, lancé en 2013. La Chambre constitutionnelle du Kirghizistan avait été instituée dans la Constitution de 2011, mais n'avait pu entamer ses travaux avant juillet 2013, pour des questions de procédure.

Depuis janvier 2014, et dans le cadre du nouveau projet portant sur la Chambre constitutionnelle de la République kirghize, la Commission de Venise a organisé plusieurs activités (certaines avec le bureau du PNUD à Bichkek) visant à l'amélioration du fonctionnement de la Chambre.

Atelier sur le contrôle constitutionnel pour les juges de la Chambre constitutionnelle (Bichkek, 13 mars 2014)

Un atelier a été organisé le 13 mars 2014 à l'intention des juges de la nouvelle Chambre constitutionnelle de la République kirghize. Il s'agissait d'examiner les principes du contrôle constitutionnel, sa procédure, ses méthodes et ses implications pratiques, ainsi que de présenter l'expérience d'autres cours constitutionnelles (République de Moldova, Croatie et Roumanie), en particulier pour mieux mettre la Chambre constitutionnelle en mesure de prendre des décisions solides, fondées sur les principes de l'État de droit.

Ce séminaire constituait une réponse rapide du projet aux difficultés rencontrées par la Chambre en janvier et février 2014, après que l'une de ses décisions s'était

révélee impopulaire et avait suscité de vives critiques dans la société.

Atelier sur la rédaction des décisions à l'intention des juges (Bichkek, 19 mai 2014)

Un atelier à l'intention des juges de la Chambre constitutionnelle de la République kirghize a été consacré le 19 mai 2014 à Bichkek à la rédaction des décisions. Il s'agissait de faire connaître aux juges les nouvelles techniques de rédaction des décisions de justice. Les juges ont pris connaissance de l'expérience de plusieurs cours constitutionnelles européennes ainsi que des pratiques de la Cour européenne des droits de l'homme. La base de données CODICES sur la jurisprudence constitutionnelle leur a également été présentée à cette occasion.

Conférence internationale sur l'efficacité de la justice constitutionnelle par l'exécution des décisions des cours constitutionnelles (Bichkek, 21 mai 2014)

Une conférence sur l'efficacité de la justice constitutionnelle garantie par l'exécution des décisions des cours constitutionnelles a eu lieu le 21 mai à Bichkek et le 22 mai près du lac d'Issyk-Kul. Elle a réuni des délégations des cours constitutionnelles de plusieurs pays, des représentants d'organismes gouvernementaux de la République kirghize, d'organisations non commerciales, d'universités et d'organismes internationaux. La rencontre a tourné à l'échange d'expériences et de pratiques sur l'exécution des décisions de justice dans les pays participants. La Commission se propose d'organiser des échanges comparables en 2015.

Avis relatif au projet de modification de la loi constitutionnelle sur le statut des juges du Kirghizistan (CDL-AD(2014)018)

Le président de la Commission parlementaire sur les questions judiciaires et la légalité du Parlement de la

République kirghize a demandé à la Commission un avis sur le projet de modification de la loi constitutionnelle sur le statut des juges. Le texte avait déjà été modifié en 2011, et la Commission de Venise s'était exprimée à l'époque sur ce projet. La nouvelle demande des autorités kirghizes étant très similaire, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont convenus de préparer un avis conjoint.

Les principales recommandations portaient sur les motifs des procédures disciplinaires, les sanctions supplémentaires pour parjure, les conflits d'intérêts, les garanties de clarté et d'équité des procédures disciplinaires à l'encontre des juges et la contestation des décisions. Une autre recommandation relevait la nécessité d'une procédure claire d'instauration de l'égalité des sexes, qui ne figurait que comme un principe général dans le projet. Il était également recommandé d'améliorer la procédure de sélection des candidats de la société civile parmi les membres de la commission.

Cet avis a été adopté en juin 2014.

Avis relatif au projet de loi constitutionnelle modifiant et complétant la loi constitutionnelle sur la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la République kirghize (CDL-AD(2014)020)

Dans une lettre datée du 28 avril 2014, le président de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la République kirghize a demandé un avis relatif au projet de loi constitutionnelle modifiant et complétant la loi constitutionnelle sur la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la République kirghize.

Le projet visait à optimiser le travail de la Chambre constitutionnelle et à combler des lacunes dans la loi constitutionnelle en vigueur sur la Chambre constitutionnelle. La Commission de Venise a estimé que certaines modifications proposées, comme l'introduction

de séances internes ou la possibilité pour une partie de se représenter elle-même devant la Chambre constitutionnelle, allaient indubitablement dans ce sens. Il a été observé que certaines recommandations de la Commission auraient des effets à long terme et gagneraient en importance dans le futur, avec la multiplication des affaires que la Cour aurait à examiner.

La question la plus importante et en même temps la plus délicate semblait être la proposition d'une procédure habilitant la Chambre constitutionnelle à publier une interprétation complémentaire d'une décision après l'avoir rendue. La Commission a estimé que cette compétence était à éviter parce qu'elle pourrait servir, surtout dans une démocratie nouvelle, à exercer de dangereuses pressions sur la Chambre afin de lui faire modifier le fond d'une décision précédente. Cela risquait d'éroder gravement l'autorité de la Chambre et la confiance publique dans son indépendance.

Cet avis a été adopté en juin 2014.

Formation de sensibilisation aux médias et à la prise de parole en public (Bichkek, 11 et 12 novembre 2014)

Un atelier de sensibilisation aux médias et de formation à la prise de parole a eu lieu les 11 et 12 novembre 2014 à Bichkek. Il s'adressait à des juges et à des membres du personnel de la Chambre constitutionnelle de la République kirghize, auxquels il a permis d'étudier de nouvelles techniques de rapports avec les médias. Les juges ont appris à faire passer leur message, à éveiller l'intérêt des journalistes et à éviter un langage trop spécialisé. Ils ont participé à des simulations de conférences de presse et d'entretiens à la radio ou à la télévision, et ont bénéficié des réactions d'un informateur chevronné.

*Visite d'étude de la Cour constitutionnelle d'Espagne
(Madrid, 24 -25 novembre 2014)*

Des juges et des membres du personnel de la Chambre constitutionnelle de la République kirghize se sont rendus en visite d'étude à la Cour constitutionnelle de Madrid les 24 et 25 novembre 2014.

Il s'agissait de leur présenter l'expérience espagnole des libertés et droits fondamentaux, avec leur dispositif de protection constitutionnelle.

Des rencontres de trois types ont été organisées pour la délégation de la Chambre constitutionnelle de la République kirghize :

Réunion sur la protection constitutionnelle des droits, et sur le travail et la composition de la Cour constitutionnelle espagnole : un magistrat et un procureur près la Cour constitutionnelle d'Espagne ont animé un séminaire pour les juges de la Chambre constitutionnelle de la République kirghize. Les visiteurs ont pu se faire une idée du travail de leurs collègues espagnols, et s'entretenir avec eux d'un certain nombre de questions préparées par la délégation kirghize.

Séminaire au Centre des études politiques et constitutionnelles de Madrid : le vice-directeur du centre et deux procureurs près la Cour constitutionnelle ont accueilli les juges kirghizes et tenu avec eux une séance de questions-réponses sur des aspects concrets de l'accès individuel à la justice constitutionnelle.

Réunion avec la Cour suprême d'Espagne : l'organisation et la composition de la justice ordinaire ont été expliquées.

Les échanges nourris ont permis d'aborder toutes les questions communiquées par avance à la Chambre et auxquelles elle s'était préparée.

*Visite d'étude au Conseil de l'Europe
(Strasbourg, 26-27 novembre 2014)*

Des juges et des membres du personnel de la Chambre constitutionnelle de la République kirghize se sont rendus au Conseil de l'Europe les 26 et 27 novembre 2014 pour une visite d'étude consacrée aux normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme et à l'évolution récente de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Les participants se sont familiarisés avec le travail de la Commission de Venise, de l'Assemblée parlementaire, du programme HELP, du GRECO, de la CEPEJ et d'autres organes et départements du Conseil de l'Europe. Ils ont également reçu des informations sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le sujet de leur visite, et ont pu rencontrer des juges et des juristes, ainsi que s'entretenir avec des collègues.

Cette visite d'étude a été très appréciée des participants, et a dynamisé la coopération bilatérale, tout en faisant mieux comprendre le travail du Conseil de l'Europe.

*Atelier sur l'application du principe de proportionnalité
(Strasbourg, 28 novembre 2014)*

Un atelier à l'intention des juges de la Chambre constitutionnelle a eu lieu le 28 novembre 2014 à Strasbourg. Les juges y ont examiné l'expérience de plusieurs cours constitutionnelles européennes (notamment de Belgique, de Pologne et de Lituanie), ainsi que la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne l'application du principe de proportionnalité.

Tadjikistan

La coopération avec le Tadjikistan a été particulièrement intense en 2014 dans le cadre du projet conjoint. Les autorités ont choisi deux grands domaines de

coopération : les projets de loi sur la médiation et sur la Cour constitutionnelle de la République du Tadjikistan.

Projet de loi sur la médiation

Une réunion de suivi avec le groupe de travail sur la loi sur la médiation a été consacrée le 7 mai 2014 à Douchanbé (Tadjikistan) à l'examen d'un certain nombre de nouvelles questions suscitées par le projet, les autorités du Tadjikistan ayant demandé le commentaire d'un expert à son sujet, et en complément aux échanges de novembre 2013 entre un expert de la Commission de Venise et des membres du groupe de travail.

Une visite d'étude à Louvain et à Bruxelles (Belgique) a été organisée dans ce sillage du 18 au 21 octobre 2014, au titre de la coopération dans ce domaine, pour les membres du groupe de travail sur le projet de loi sur la médiation de la République du Tadjikistan.

Les participants ont pu se familiariser avec l'expérience belge et européenne de la médiation en matière pénale et civile. Ils ont également rencontré des représentants du Forum européen de justice réparatrice, et se sont rendus à la Commission fédérale de la médiation dans les affaires familiales, sociales et en matière civile et commerciale du ministère de la Justice, au bureau du procureur général et au tribunal d'instance de Louvain. Ils se sont entretenus avec des médiateurs intervenant auprès de délinquants adultes et juvéniles, ainsi que des représentants d'ONG qui offrent des médiations entre victimes et délinquants adultes en Flandre.

Avis relatif au projet de loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle du Tadjikistan (CDL-AD(2014)017)

Le président de la Cour constitutionnelle du Tadjikistan a demandé dans une lettre datée du 12 février 2014 un avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle du

Tadjikistan. Une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Douchanbé les 5 et 6 mai 2014, et s'est entretenue avec le président et les juges de la Cour constitutionnelle, le conseiller du Président du Tadjikistan sur les questions juridiques, le président de la Commission sur la législation et la protection des droits de l'homme du Majlisi Namoyandagon du Majlisi Oli (chambre basse du Parlement), le ministre de la Justice du Tadjikistan et plusieurs ONG.

L'une des principales recommandations de la Commission de Venise a porté sur la suppression de la possibilité de mettre fin au mandat d'un juge par mutation à d'autres fonctions. Il a également été indiqué qu'une décision de la Cour suprême ou de la Cour constitutionnelle elle-même devrait être nécessaire à la révocation d'un juge de la Cour constitutionnelle par le Parlement ou le Président de la République. Toute personne, et non pas seulement un citoyen, devrait pouvoir présenter un recours devant la Cour constitutionnelle. Le projet d'avis recommandait également que la levée de l'immunité des juges soit examinée par la Cour constitutionnelle. La création d'une possibilité de procédure écrite permettrait d'éviter la surcharge de la Cour constitutionnelle.

Cet avis a été adopté en juin 2014.

Dans ce sillage, une visite d'étude de juges et de membres du personnel de la Cour constitutionnelle de la République du Tadjikistan à la Cour constitutionnelle de Roumanie a eu lieu les 5 et 6 décembre 2014. Les participants ont pu s'entretenir de leur expérience respective avec leurs collègues roumains. Ils ont également visité le Conseil législatif, le Parlement et l'université de Bucarest.

Turkménistan

La Commission a poursuivi en 2014 sa coopération avec les autorités turkmènes.

*Table ronde sur l'éthique et la discipline judiciaires
(Achkhabad, 27 février 2014)*

Une table ronde a été organisée par la Commission de Venise, le ministère des Affaires étrangères finlandais et les autorités du Turkménistan à Achkhabad le 27 février 2014. Parmi les participants figuraient des représentants du ministère de la Justice, des juges de la Cour suprême et d'autres cours de niveau inférieur. Les débats ont porté sur des aspects fondamentaux de l'efficacité de la justice, en particulier l'éthique et la discipline judiciaires.

Des rencontres officielles ont été organisées à la même occasion pour une délégation de la Commission de Venise au ministère de la Justice et à la Cour suprême. Y ont participé M. Meretagan Taganov, ministre adjoint de la Justice, et M. Begench Khodzhamgulyev, vice-président de la Cour suprême. Ces deux organismes ont présenté leurs travaux actuels et ont eu des entretiens féconds avec les représentants de la Commission.

La possibilité d'un programme de coopération avec la Commission de Venise a été envisagée lors d'une réunion au ministère des Affaires étrangères du Turkménistan, conduite par M. Berdiniyaz Myatiev, vice-ministre des Affaires étrangères, qui a annoncé aux représentants de la Commission la révision prochaine de la Constitution et la possibilité d'une coopération entre le Parlement du Turkménistan et la Commission de Venise à ce sujet.

Le Président du Turkménistan a fait savoir au mois de mai 2014 que les autorités turkmènes se proposaient de réviser la Constitution pour l'aligner sur le riche héritage constitutionnel commun et les pratiques d'autres pays. La Commission de Venise a fait remettre par le ministère des Affaires étrangères finlandais des lettres adressées à M. Myatiev et à Mme Akja Nurberdieva, présidente du Mejlis du Turkménistan ; le président de la Commission de Venise y confirmait que la Commission était toute

disposée à assister les autorités turkmènes dans la révision de la Constitution de leur pays.

Ouzbékistan

De bons contacts ont été instaurés en 2014 avec la Cour constitutionnelle de la République d'Ouzbékistan.

Conférence sur les relations de la Cour constitutionnelle avec les juridictions ordinaires et les institutions nationales des droits de l'homme (Tachkent, 29 mai 2014)

À la suite de l'accession de la Cour constitutionnelle de la République d'Ouzbékistan à la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, la Commission de Venise a organisé le 29 mai 2014 à Tachkent une conférence sur les relations de la Cour constitutionnelle avec les juridictions ordinaires et les institutions nationales des droits de l'homme. Il s'agissait d'examiner la situation actuelle en Ouzbékistan pour ce qui est des échanges d'informations entre la Cour constitutionnelle, les juridictions ordinaires et les médiateurs, ainsi que l'accès à la Cour constitutionnelle, les réformes à venir et les exemples européens qu'il serait possible de reprendre.

Il est ressorti de la conférence qu'il serait important d'ouvrir au médiateur un accès direct à la Cour constitutionnelle et d'introduire une procédure de requête individuelle dans le système de justice constitutionnelle. Cela nécessiterait toutefois une modification de la Constitution et de la loi sur la Cour constitutionnelle.

Conférence sur la place prioritaire de la poursuite de la réforme judiciaire et législative dans le développement et la démocratisation de la société (Tachkent, 23-24 juin 2014)

Sur invitation du Centre national des droits de l'homme de la République d'Ouzbékistan, des experts de la Commission de Venise ont participé à une conférence sur la place prioritaire de la poursuite de la réforme

judiciaire et législative dans le développement et la démocratisation de la société, aux côtés de représentants d'organes de l'Etat (bureau du médiateur, ministère de l'Intérieur), d'organisations internationales et de missions diplomatiques (OSCE/BIDDH, mission de l'UE, USAID), d'ONG internationales et de fondations privées. Les participants ont abordé divers sujets, comme l'organisation de la justice, la liberté d'expression, la prévention de la torture, etc. Cette conférence avait été organisée en réponse à des critiques des organismes de défense des droits de l'homme de l'ONU et d'ONG internationales ; elle devait permettre d'informer l'Assemblée générale des Nations Unies des progrès que faisait l'Ouzbékistan dans la protection des droits de l'homme.

Conférence sur l'utilisation efficace de l'informatique dans les tribunaux (Tachkent, 20 novembre 2014)

Une conférence sur l'utilisation efficace de l'informatique dans les tribunaux a eu lieu à Tachkent (Ouzbékistan) le 20 novembre 2014. Elle était organisée par la Cour suprême d'Ouzbékistan, la Haute cour commerciale d'Ouzbékistan et la Commission de Venise.

Elle a fait converger des représentants d'organismes nationaux ainsi que des invités de Bulgarie, de République de Corée, de Malte et de Slovénie, qui ont parlé de l'expérience réunie dans leurs pays respectifs sur l'apport des technologies de l'information et de la communication aux activités des tribunaux ordinaires, notamment la gestion des affaires et les installations informatiques utilisées par les juges et les greffiers, ainsi que la communication et l'échange d'informations.

Coopération régionale

Visite d'étude au Conseil de l'Europe pour des juges et des avocats d'Asie centrale sur les normes du Conseil de l'Europe et l'évolution récente de la jurisprudence de

la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'indépendance de la justice (Strasbourg, 17-20 juin 2014)

Cette visite a réuni des juges de cours constitutionnelles et de cours suprêmes ainsi que des avocats de cinq pays d'Asie centrale. Il s'agissait pour eux de découvrir le travail que consacrent plusieurs organes et départements du Conseil de l'Europe, en particulier la Commission de Venise, à l'indépendance de la justice. Les participants ont aussi pu mieux se familiariser avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la question qui les intéressait, et assister à une audience publique de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme.

Les participants ont aussi visité la Cour constitutionnelle et la Cour suprême d'Allemagne à l'occasion de cette visite.

Ils ont beaucoup apprécié leur visite, qui a dynamisé la coopération bilatérale dans le cadre de ce projet.

Coopération multilatérale

Deux représentants du Kirghizistan et deux du Tadjikistan ont assisté les 13 et 14 juin à Venise à la 99e session plénière de la Commission de Venise, où ont été adoptés des avis concernant leurs pays respectifs.

Des représentants du Kazakhstan, du Kirghizistan et du Tadjikistan ont assisté les 26 et 27 juin 2014 à Helsinki (Finlande) à la 11e conférence européenne des administrations électorales sur la lutte contre l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux (voir chapitre IV).

Des représentants du Kazakhstan, du Kirghizistan et du Tadjikistan ont assisté les 26 et 27 juin 2014 à Batoumi (Géorgie) à la 13e réunion du Conseil mixte de justice constitutionnelle de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (voir chapitre III).

Cinq représentants du Kirghizistan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan ont assisté du 28 septembre au 1er octobre 2014 à Séoul (République de Corée) au 3e congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle sur le thème de la justice constitutionnelle et de l'intégration sociale (voir chapitre III).

3. Amérique latine

Brésil

Conférence internationale sur le rôle des juges dans la protection constitutionnelle des droits économiques et sociaux en temps de crise économique (Ouro Preto, 5-6 mai 2014)

La conférence d'Ouro Preto était organisée par la Cour suprême du Brésil et la Commission de Venise. Outre plusieurs membres de la Commission et experts de diverses régions, dont l'Europe centrale, méridionale et de l'Est et l'Afrique du Nord, elle a rassemblé des experts de la Cour européenne des droits de l'homme, des juges de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, ainsi que des représentants de la Charte sociale européenne et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU. Parmi les participants figuraient aussi des juges de 12 pays d'Amérique latine : Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Equateur, Mexique, Nicaragua, Pérou, Uruguay et Venezuela.

L'organisation de ce séminaire avait été décidée par la sous-commission sur l'Amérique latine à sa réunion d'octobre 2013 au Mexique. Parmi les questions abordées ont figuré les effets transversaux de la crise économique constatés dans diverses régions, ce qui a débouché sur une analyse approfondie de l'impact de la crise sur les droits fondamentaux, et plus précisément sur la protection des droits économiques, sociaux et culturels. Dans ce sillage, et compte tenu du besoin croissant de partage

des ressources en raison de leur pénurie, la rencontre devait être l'occasion d'une réflexion commune sur les effets de la crise économique sur les droits fondamentaux et sur le rôle des juges, garants de ces droits.

Réunion de la sous-commission sur l'Amérique latine (Ouro Preto, 6 mai 2014)

Des représentants de pays d'Amérique latine non membres de la Commission de Venise ont assisté à la réunion de la sous-commission sur l'Amérique latine. À l'ordre du jour figuraient notamment le suivi de précédents avis de la Commission de Venise, la feuille de route d'activités possibles en Amérique latine pour 2015-2016 et la création d'un réseau d'experts capables d'intervenir lorsqu'un pays demande une étude ou une consultation sur un sujet particulier. Le président de la sous-commission, M. Joaquim Gomes Barbosa, a également annoncé que la Cour suprême du Brésil était disposée à créer un secrétariat permanent pour la sous-commission.

La réunion de la sous-commission sur l'Amérique latine et la conférence internationale ont bien montré qu'un nombre croissant de pays d'Amérique latine souhaitent entretenir des contacts réguliers avec la Commission de Venise.

M. Joaquim Gomes Barbosa ayant démissionné de la Commission de Venise en 2014, la présidence de la sous-commission sur l'Amérique latine est devenue vacante. M. Lewandowski (Brésil) a été élu pour lui succéder à la session de la Commission de décembre 2014. La Commission a appris à la même occasion que le secrétariat permanent de la sous-commission sur l'Amérique latine avait été créé, sous la supervision de M. Fernando Cavalcanti.

La prochaine réunion de la sous-commission aura lieu en novembre 2015 au Chili.

Mexique

Suivi de l'avis relatif au code électoral (CDL-AD(2013)021)

La Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques ont adopté à la session de juin 2013 un avis sur le code électoral du Mexique, en réponse à une demande présentée par le président de l'Institut électoral fédéral du Mexique en février 2012. Une modification de la Constitution du Mexique portant sur les questions électorales avait été adoptée en février 2014, et une modification de la législation en la matière était entrée en vigueur en mai de la même année. La réforme se traduisait par des changements majeurs à l'Institut électoral national du Mexique, et créait une chambre spéciale au sein du Tribunal électoral, connaissant de questions administratives particulières, comme la répartition des temps d'antenne à la radio et à la télévision.

Un grand nombre des recommandations formulées par la Commission de Venise dans son avis ont été reprises. On note particulièrement les points suivants : la législation a été rendue plus claire et plus concise, et donc plus compréhensible pour les parties prenantes ; l'interdiction de réélection des parlementaires a été modulée (les membres du Congrès peuvent être réélus pour deux mandats consécutifs, et ceux du Sénat pour quatre) ; les dispositions limitant le financement des partis politiques ont été révisées (le système de publication des dépenses et de sanctions est devenu plus clair et plus transparent)

Réunion avec le président de la Cour suprême du Mexique (Strasbourg, 24 septembre 2014)

Le président de la Cour suprême du Mexique, M. Juan Silva Meza, et une délégation de la représentation permanente du Mexique auprès du Conseil de l'Europe conduite par l'ambassadeur Santiago Oñate Laborde se

sont entretenus avec le président de la Commission de Venise à Strasbourg, et ont envisagé diverses façons d'intensifier la coopération entre les deux organes.

Atelier international sur les cours constitutionnelles et l'Etat de droit (Mexico, 2 et 3 octobre 2014)

Le Tribunal électoral fédéral du Mexique a organisé un atelier sur les cours constitutionnelles et l'Etat de droit. Le président de la Commission de Venise a été invité à titre d'orateur principal à cette importante rencontre. M. Buquicchio a souligné l'utilité de la coopération internationale, qui favorise la démocratie, et de la coopération instaurée avec le Mexique.

Réunion sur la base de données VOTA et lancement d'une nouvelle base de données électorales (Mexico, 2 octobre 2014)

Voir le chapitre IV, section 3.

Le Tribunal électoral du Mexique a inauguré au mois d'octobre une nouvelle base de métadonnées, ce qui a rehaussé la visibilité de VOTA et le travail de la Commission de Venise dans ce domaine, et facilité l'accès aux documents électoraux.

Pérou

Rencontre avec le ministère de la Justice (Strasbourg, 14 octobre 2014)

Un représentant du ministère de la Justice péruvien s'est entretenu en octobre 2014 avec des représentants de la Commission de Venise lors de sa visite au Conseil de l'Europe. Une attention particulière a été portée au programme national de mise en œuvre des droits de l'homme au Pérou. L'entretien a aussi porté sur les modalités de soumission de demandes d'avis à la Commission de Venise émanant du ministère de la Justice.

IXe rencontre interaméricaine des administrations électorales (Lima, 24 et 25 novembre 2014)

Voir le chapitre VI, notamment la coopération avec l'OEI.

**VI. Coopération avec les autres organes et instances du Conseil de l'Europe,
l'Union européenne et d'autres organisations internationales**

VI. Coopération avec les autres organes et instances du Conseil de l'Europe, l'Union européenne et d'autres organisations internationales

1. Conseil de l'Europe

Secrétaire général

Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a demandé l'avis de la Commission de Venise à plusieurs reprises en 2014. Il l'a notamment consultée à propos de la Russie et de l'Ukraine :

- sur la compatibilité avec le droit international du projet de loi constitutionnelle fédérale n° 46741-6 portant révision de la loi constitutionnelle fédérale de la Fédération de Russie relative à la procédure d'admission dans la Fédération de Russie et à la formation d'un nouveau sujet de la Fédération en son sein ;
- sur la compatibilité avec les principes constitutionnels de la décision du Conseil suprême de la République autonome de Crimée en Ukraine de tenir un référendum sur la question de devenir un territoire constitutif de la Fédération de Russie ou de restaurer la Constitution de la Crimée de 1992.

Une autre demande du Secrétaire général a porté sur la loi sur les ONG d'Azerbaïdjan. La Commission a adopté son avis relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (associations publiques et fonds) d'Azerbaïdjan à sa session de décembre.

Comité des Ministres

Des représentants du Comité des Ministres ont participé aux quatre sessions plénières de la Commission en 2014. Il s'agissait des ambassadeurs et représentants permanents auprès du Conseil de l'Europe suivants (par ordre de présence) :

- Ambassadeur Theodora Constantinidou, Chypre ;
- Ambassadeur Drahoslav Štefánek, Slovaquie ;
- Ambassadeur Manuel Jacoangeli, Italie ;
- Ambassadeur Rudolf Lennkh, Autriche ;
- Observateur permanent du Mexique auprès du Conseil de l'Europe, M. Santiago Oñate Laborde ;
- Ambassadeur Emin Eyyubov, Azerbaïdjan ;
- Ambassadeur Petar Pop-Arsov, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ;
- Ambassadeur Joseph Filletti, Malte ;
- Ambassadeur Astrid Emilie Helle, Norvège.

Le Secrétaire de la Commission de Venise est intervenu à la Conférence sur la démocratie européenne (EuDEM 2014, « Gouvernance à multinationaux - des communautés locales à une vraie communauté européenne ») dans le cadre de la présidence autrichienne du Comité des Ministres. La rencontre a eu lieu à Strasbourg les 5 et 6 mai 2014. M. Markert a fait sa présentation dans le premier atelier (Gouvernance à multinationaux : une méthode pour augmenter la légitimité démocratique des magistrats ?).

Le Président et le Secrétaire de la Commission tiennent régulièrement et sur demande plusieurs groupes de rapporteurs du Comité des Ministres informés des activités de la Commission.

Assemblée parlementaire

Les membres ci-dessous de l'Assemblée parlementaire ont assisté en 2014 aux sessions plénières de la Commission de Venise :

- M. Arcadio Diaz Tejera, membre, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme ;
- M. Andreas Gross, en qualité de président du Conseil des élections démocratiques ;
- M. Christopher Chope, membre, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme ;
- M. Jean-Claude Mignon, ancien président de l'Assemblée parlementaire.

La situation dans plusieurs pays membres (Russie, Ukraine, Turquie) ainsi que la coopération avec la Tunisie ont été examinées. Les représentants de l'Assemblée parlementaire se sont déclarés pleinement satisfaits de la collaboration entre la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire.

Plusieurs textes ont été adoptés en 2014 à la demande de l'Assemblée parlementaire, notamment des avis sur :

- la compatibilité avec le droit international de la loi constitutionnelle portant révision de la loi constitutionnelle fédérale de la Fédération de Russie relative à la procédure d'admission dans la Fédération de Russie et à la formation d'un nouveau sujet de la Fédération en son sein ;
- la loi fédérale n° 121 relative aux organisations non commerciales (loi sur les agents étrangers), et la loi fédérale n° 190 portant amendement au Code pénal (loi sur la trahison) de la Fédération de Russie ;
- la loi sur l'intégrité du gouvernement (loi de lustration) d'Ukraine.

La Commission a poursuivi ses travaux de mise à jour de l'étude sur le contrôle démocratique des services de sécurité, à la demande de l'APCE.

L'Assemblée parlementaire a continué de participer activement aux travaux du Conseil des élections démocratiques, organe tripartite créé en 2002 par la Commission de Venise, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des

pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Un membre de l'Assemblée parlementaire, M. Andreas Gross, a présidé en 2014 le Conseil des élections démocratiques, dont plusieurs activités ont été lancées à l'instigation de représentants de l'Assemblée parlementaire, à savoir pour 2014 :

Membres

- Mme Josette Durrieu, Commission des questions politiques et de la démocratie ;
- M. Michael McNamara, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme ;
- M. Jordi Xuclà, Commission de suivi ;

Suppléants

- Mme Tinatin Khidasheli, Commission des questions politiques de la démocratie ;
- M. José Maria Beneyto, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme ;
- M. Tiny Kox, Commission de suivi ;

Comme le prévoit l'accord de coopération conclu par la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire, des représentants de la Commission ont participé à des missions d'observation d'élections de l'APCE en Bulgarie, en République de Moldova, en Serbie, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en Tunisie et en Ukraine.

Le Président, le Secrétaire et la Secrétaire adjointe de la Commission ont régulièrement tenu les commissions de l'Assemblée informées du traitement des demandes qu'elles ont adressées à la Commission de Venise.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

M. Lars O. Molin, président de la Commission de suivi du Congrès, a représenté ce dernier aux sessions plénières de la Commission en 2014, et régulièrement tenu informée la Commission de la plupart des événements

importants touchant à la démocratie régionale et locale en Europe, ainsi que des travaux du Congrès.

Le Congrès a continué de participer aux travaux du Conseil des élections démocratiques, les membres concernés ayant été en 2014 :

Membres

- M. Jos Wielen, Chambre des pouvoirs locaux ;
- Mme Gudrun Mosler-Törnström, Chambre des régions ;

Suppléant

- Mme Pearl Pedernana, Chambre des pouvoirs locaux.

Les représentants du Congrès ont pris une part active à la 11e Conférence européenne des administrations électorales⁸.

Le Secrétaire de la Commission a participé à la réunion du Groupe d'experts indépendants du Congrès le 26 septembre 2014 à Strasbourg.

A la session d'octobre 2014, à Rome, le Congrès a été représenté par :

- M. Herwig van Staa, Président du Congrès ;
- M. Andreas Kiefer, Secrétaire Général du Congrès ;
et
- M. Alain Delcamp, conseiller du Congrès en matière constitutionnelle.

Cour européenne des droits de l'homme

Travaux de la Commission sur lesquels la Cour s'est appuyée

La Cour européenne des droits de l'homme a évoqué à plusieurs reprises dans sa jurisprudence des positions

8. Pour plus ample information sur cette rencontre, se reporter au chapitre IV.

exprimées par la Commission de Venise dans ses avis et rapports.

La Cour s'est appuyée sur des documents de la Commission de Venise dans plusieurs affaires touchant à des questions électorales (*Karimov c. Azerbaïdjan*, requête n° 12535/06 ; *Oran c. Turquie*, requête n° 28881/07 et 37920/07, et indirectement *Zornić c. Bosnie-Herzégovine*, requête n° 3681/06).

Dans l'affaire *Baka c. Hongrie* (requête n° 20261/12, non définitif), la Cour a évoqué des avis antérieurs de la Commission de Venise concernant l'organisation de la justice en Hongrie (CDL-AD(2011)016, CDL-AD(2012)001, CDL-AD(2012)020).

Le rapport de la Commission sur l'Etat de droit a été cité dans l'arrêt de la Cour dans les affaires *Borovská et Forrai c. Slovaquie* (requête n° 48554/10) et *Mráz et autres c. Slovaquie* (requête n° 44019/11), qui touchaient à la stabilité de la jurisprudence des juridictions nationales.

Les arrêts concernant les affaires *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie* (requêtes n° 70945/11 et autres) contenaient de longues citations de l'avis de la Commission de Venise relatif à la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie (CDL-AD(2012)004), ainsi que des lignes directrices de 2004 visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses.

Les lignes directrices de la Commission de Venise sur la liberté d'association, sur la liberté de réunion, et sur la liberté de religion ou de conviction ont été mentionnées dans plusieurs opinions séparées de juges de la Cour (*Firth et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 47784/09 et autres, *Navalnyy et Yashin c. Russie*, requête n° 76204/11, *Primov et autres c. Russie*, requête n° 17391/06 ; *Krupko et autres c. Russie*, requête n° 26587/07 ; *Taranenko c. Russie*, requête n° 19554/05). Enfin, les travaux de la

Commission de Venise ont été cités dans un mémoire *amicus curiae* soumis à la Cour européenne des droits de l'homme par un tiers (*Fernández Martínez c. Espagne*, requête n° 56030/07).

Mémoire amicus curiae en l'affaire Rywin c. Pologne (requêtes n° 6091/06, 4047/07, 4070/07) pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (sur les commissions parlementaires d'enquête) (CDL-AD(2014)013)

La Commission de Venise, en réponse à une demande de la Cour européenne des droits de l'homme, a adopté à sa session de mars 2014 un mémoire *amicus curiae* sur certaines questions concernant les commissions parlementaires d'enquête (affaire *Rywin c. Pologne*). Devant la Cour européenne des droits de l'homme, le requérant se plaignait que l'article 6 de la CEDH avait été violé par une procédure pénale dans laquelle il avait été condamné, menée en parallèle à une procédure devant une commission parlementaire d'enquête.

La Cour avait posé à la Commission les questions suivantes :

1. *En cas de découverte – à l'occasion d'une procédure menée par une commission d'enquête parlementaire – d'éléments permettant de croire qu'une infraction pénale a été commise, quelle est la suite à donner à l'affaire ?*
2. *Dans l'hypothèse où la procédure menée par une commission d'enquête parlementaire concernerait les activités d'une personne n'exerçant pas de fonctions officielles au sein des institutions de l'Etat, dans quelle mesure et à quel stade la procédure en question peut-elle être rendue publique ?*

L'avis définissait la commission parlementaire d'enquête comme un instrument servant au Parlement à exercer sa fonction dite de contrôle, de supervision ou de

surveillance, qui consiste essentiellement à observer et à vérifier l'action de l'exécutif. Il en existe dans la plupart des pays membres, et elles ont un caractère essentiellement politique. Des poursuites pénales en cours ne l'empêchent pas de continuer ses travaux, et la procédure est en général publique. Sa principale mission n'est pas de rechercher des infractions, et elle devrait s'en abstenir.

En ce qui concerne la question 1, l'avis évoquait de bonnes pratiques, notamment la nécessité de coopération et d'échange d'éléments de preuve entre la commission et le parquet ; la commission devait en particulier informer le ministère public et lui remettre l'information et la documentation correspondantes, dans la mesure où la législation nationale l'y autorisait.

Pour ce qui est de la question 2, l'avis reconnaissait l'importance de la publicité, mais jugeait légitime le recours au huis clos, notamment pour protéger des droits fondamentaux comme la vie privée ou familiale. Les personnes investies de l'autorité publique, ajoutait-il, doivent accepter un plus haut degré de visibilité et de transparence que des particuliers.

Centre Nord-Sud

Le président et l'un des vice-présidents de la Commission ont participé au Forum de Lisbonne sur les processus électoraux et la consolidation démocratique dans les pays du sud de la Méditerranée, organisé par le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe les 15 et 16 septembre 2014 à Lisbonne.

Autres entités du Conseil de l'Europe

Des représentants de la Commission ont participé à la première réunion du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) les 3 et 4 avril 2014, et à la 49e réunion du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du 10 au 12 février 2014, à Strasbourg dans les deux cas.

2. Union européenne

La coopération a continué de se consolider en 2014 entre la Commission de Venise et l'Union européenne, en particulier avec le commissaire européen à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage. La Commission de Venise a entretenu des contacts réguliers et fréquents à haut niveau et à caractère technique avec l'Union européenne.

L'Union européenne a invité à plusieurs reprises ses membres à suivre les recommandations de la Commission de Venise. Les services de la Commission européenne ont rendu hommage à la contribution cohérente et constructive de la Commission de Venise à l'évaluation de réformes complexes dans les pays candidats et candidats potentiels. La Commission a nourri les efforts constants de l'UE visant à soutenir des réformes complexes dans les pays concernés par l'élargissement, en leur indiquant clairement les limites techniques tout en respectant la maîtrise nationale du processus à chacune de ses étapes.

Le Président de la Commission a eu des consultations régulières avec des organes de l'UE sur de nombreux sujets touchant aux politiques de l'UE et à ses relations avec ses pays membres, candidats et voisins. Il a eu en 2014 plusieurs réunions de travail avec le commissaire européen à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage. Il a également rencontré des représentants de la commission des Affaires étrangères du Parlement européen, du cabinet du vice-président de la Commission européenne, du département des droits de l'homme et de la démocratie de l'UE et d'autres organes de l'Union.

Parlement européen

Le président de la Commission a été entendu le 27 janvier 2014 par la Commission des affaires étrangères du Parlement européen sur la nouvelle Constitution

tunisienne, le processus constitutionnel en Libye et le projet de loi turc sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs. Sur invitation du président du Parlement européen, M. Martin Schultz, il a communiqué au Parlement européen l'évaluation faite par la Commission de Venise de la nouvelle Constitution tunisienne adoptée en janvier 2014 par l'Assemblée constituante nationale de Tunisie. Ces échanges ont eu lieu au Parlement européen le 5 février 2014 à Strasbourg.

Coopération avec d'autres institutions de l'UE

Le président de la Commission de Venise s'est entretenu avec le commissaire européen à l'élargissement et à la politique de voisinage, M. Stefan Füle, de l'Arménie, de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, de l'Égypte, de la Géorgie, de la République de Moldova, de la Tunisie, de la Turquie et de l'Ukraine le 4 février, le 15 juillet, le 17 septembre et le 22 octobre 2014 à Strasbourg.

Le Secrétaire de la Commission a communiqué une information sur les principales activités de la Commission de Venise et s'est entretenu avec des représentants gouvernementaux du Groupe de l'UE pour la coopération avec le Conseil de l'Europe et l'OSCE (COSCE) le 21 novembre 2014 à Bruxelles.

Des consultations techniques ont porté en 2014 sur l'évolution de la situation dans les Balkans, en Hongrie, en République de Moldova, en Russie, en Turquie et en Ukraine, ainsi qu'en Asie centrale et en Égypte et dans d'autres pays du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord et d'Amérique latine. De plus, la Commission de Venise a coopéré étroitement en 2014 avec des délégations de l'UE dans des pays comme l'Égypte, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Jordanie, la Libye, le Maroc, la Tunisie et l'Ukraine à la réalisation de projets conjoints du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

Des représentants de l'Union européenne (Parlement européen, service juridique et Direction générale pour l'élargissement de la Commission, Service européen pour l'action extérieure, président de la Commission de la citoyenneté, de la gouvernance, des affaires institutionnelles et extérieures du Comité des régions) ont participé à des sessions plénières de la Commission de Venise en 2014.

A la suite de l'adoption de l'avis sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs de Bosnie-Herzégovine, des représentants de la Commission de Venise ont participé à la réunion thématique plénière sur la réforme du Conseil, organisée le 29 avril 2014 dans le cadre du dialogue structuré entre l'UE et la Bosnie-Herzégovine sur la justice.

La Secrétaire adjointe de la Commission a continué de participer en 2013 et au début de l'année 2014, en qualité de conseillère juridique, aux négociations menées par l'UE sur l'exécution par la Bosnie-Herzégovine de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Sejdić et Finci* (impossibilité faite à des personnes d'origine Rom et juive de se porter candidates aux élections législatives et présidentielles).

L'avis sur le projet de loi modifiant et complétant la loi n° 02/L-31 sur la liberté de religion au Kosovo (CDL-AD(2014)012), adopté par la Commission de Venise à sa session de mars, avait été demandé par le Représentant spécial de l'UE au Kosovo.

Projets conjoints de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe

Trois projets signés en 2013 ont été réalisés en 2014 :

- « Soutien aux autorités jordaniennes pour l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la justice jordanienne » ;

- « Soutien en matière de justice constitutionnelle, d'accès à la justice et de réformes électorales dans les pays d'Asie centrale » ;
- « Soutien aux autorités kirghizes dans l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système de justice constitutionnelle. »

Pour plus d'information sur ces projets, se reporter au chapitre V ci-dessus.

La Commission de Venise a réalisé un segment du programme conjoint de l'UE et du Conseil de l'Europe sur le renforcement de la réforme démocratique dans les pays du voisinage méridional (programme Sud). Ces activités ont surtout concerné le Maroc et la Tunisie. Pour plus ample information, se reporter au chapitre V.

3. OSCE

La coopération avec l'OSCE a une fois encore été féconde en 2014. La Commission de Venise a entretenu des contacts réguliers et fréquents, à haut niveau et d'ordre technique, avec l'Union européenne.

Le Président de la commission a pris la parole à la 1012^e réunion du Conseil permanent de l'OSCE du 24 juillet 2014 à Vienne. Il a parlé des activités de la Commission de Venise et s'est entretenu avec des représentants gouvernementaux du Groupe de l'UE pour la coopération avec le Conseil de l'Europe et l'OSCE (COSCE) le 21 novembre 2014 à Bruxelles.

Dimension humaine

La Secrétaire adjointe de la Commission a participé du 12 au 14 mai 2014 à Varsovie à un séminaire sur la dimension humaine consacré à l'amélioration de l'efficacité de l'OSCE par l'intensification de sa coopération avec les organisations régionales et internationales concernées.

Elle a présenté les activités de la Commission sur la liberté d'association au Comité de l'OSCE sur la dimension humaine le 17 juin 2014 à Vienne.

OSCE/ODIHR

Protection des droits fondamentaux

Après plusieurs réunions d'experts, la Commission de Venise a adopté en 2014 deux rapports préparés avec l'OSCE/BIDDH : les lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction (CDL-AD(2014)23), et les lignes directrices conjointes sur la liberté d'association (CDL-AD(2014)046). Pour plus ample information sur les lignes directrices, se reporter au chapitre II.

Elections, référendums et partis politiques

La Commission de Venise a poursuivi en 2014 son étroite collaboration avec l'OSCE/BIDDH dans le domaine des élections et des partis politiques. Des avis ont été préparés conjointement sur les législations électorales de la Bulgarie, du Kirghizistan et de la République de Moldova, ainsi que sur le financement des partis politiques à Malte et en Serbie. L'OSCE/BIDDH a régulièrement assisté aux réunions du Conseil des élections démocratiques.

Séminaire technique sur les partis politiques (Varsovie, 1er-2 juillet 2014)

La Commission de Venise a pris part au séminaire technique sur les partis politiques organisé par l'OSCE/BIDDH les 1er et 2 juillet 2014 à Varsovie. Les participants y ont examiné le rôle et le fonctionnement des partis politiques dans les parlements, ainsi que la séparation entre l'Etat et les partis politiques. Cette activité s'inscrivait dans les échanges qui ont régulièrement lieu dans le cadre du groupe restreint d'experts de l'OSCE/BIDDH sur les partis politiques. Les rapports de la Commission

de Venise sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux (CDL-AD(2013)033) et sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires (CDL-AD(2014)011) ont été présentés à cette occasion.

4. Autres organes internationaux

Droit constitutionnel, démocratie et droits fondamentaux

Association internationale de droit constitutionnel (AIDC)

Le président et un autre membre de l'Association internationale de droit constitutionnel ont assisté aux sessions plénières de la Commission en 2014.

Communauté des démocraties

La Commission a été représentée à l'atelier « la société civile, le gouvernement et le droit : les meilleures pratiques et les leçons tirées de l'Ukraine, de la Tunisie et de la Birmanie », organisé le 11 mars 2014 à Genève par le groupe de travail de la Communauté des démocraties sur l'habilitation et la protection de la société civile.

Cour interaméricaine des droits de l'homme

Des juges de la Cour interaméricaine des droits de l'homme sont venus les 20 et 21 octobre 2014 au Conseil de l'Europe où ils ont rencontré une délégation de la Commission de Venise conduite par son président. La Cour interaméricaine a fait part de son désir de poursuivre la coopération avec la Commission de Venise en assistant à une session plénière de la Commission, aux réunions de la sous-commission sur l'Amérique latine et par la tenue d'entretiens sur de grandes questions que peut soulever sa jurisprudence relative aux droits fondamentaux. Six des sept juges de la Cour interaméricaine,

dont son président, M. Humberto Sierra, et son greffier, M. Pablo Saavedra, étaient présents à Strasbourg.

Justice constitutionnelle

La Commission de Venise collabore avec un certain nombre de groupes régionaux et linguistiques qui forment des passerelles entre les cours constitutionnelles et les juridictions à compétences équivalentes au niveau bilatéral ou dans le cadre de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle. Pour plus ample information, se reporter au chapitre III.

Elections, référendums et partis politiques

Association des administrateurs européens d'élections (ACEEEO)

La Commission de Venise a participé à la 23e conférence annuelle de l'Association des administrateurs européens d'élections, consacrée à la participation des femmes aux processus électoraux et à la vie publique, ainsi qu'à l'organisation des élections législatives (Bucarest, 4-6 septembre 2014). Elle a toujours assisté aux rencontres annuelles de l'ACEEEO avec deux objectifs : donner son point de vue sur le thème de la conférence de l'année, compte tenu de ses propres travaux en la matière, et multiplier les contacts avec les administrations électorales et les autres organisations travaillant dans le domaine électoral. Plus de 80 personnes étaient présentes, avec des délégations d'administrations électorales du monde entier. Des organisations internationales comme l'IFES,

l'OSCE/BIDDH et la Commission européenne y étaient aussi représentées.

Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES)

La Commission a coopéré activement avec l'IFES en Tunisie. Pour plus ample information, se reporter au chapitre V.

Organisation des Etats américains (OEA)

Le Département de coopération et observation électorale (DECO) de l'OEA a souhaité participer régulièrement (une fois par an) aux réunions du Conseil des élections démocratiques, et présenter à ce dernier les problèmes auxquels se heurte le développement démocratique en Amérique. Il se proposait de tenir annuellement le Conseil au courant des problèmes récurrents que connaît l'Amérique en matière électorale, sur la base des rapports d'observation d'élections, afin de procéder à des échanges de bonnes pratiques et d'apprendre les uns des autres. La délégation de l'OEA a également assisté en juin 2014 à la Conférence européenne des administrations électorales à Helsinki.

Sur invitation de l'OEA, la Commission de Venise a fourni un apport à la IXe réunion interaméricaine des administrations électorales, tenue les 24 et 25 novembre 2014 à Lima. Les participants y ont notamment abordé le rôle du gouvernement dans les processus électoraux, la qualité de ces derniers et les stratégies d'évaluation du travail d'une administration électorale.

Annexes

LA COMMISSION DE VENISE : PRESENTATION

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise, est un organe consultatif du Conseil de l'Europe en matière de droit constitutionnel, de fonctionnement des institutions démocratiques et de droits fondamentaux, de droit électoral et de justice constitutionnelle. Elle est composée d'experts indépendants. Créée en 1990 par un accord partiel entre dix-huit Etats membres du Conseil de l'Europe, elle joue depuis un rôle déterminant dans l'adoption et la mise en œuvre de constitutions fidèles au patrimoine constitutionnel européen⁹. La Commission tient quatre sessions plénières par an, à Venise, et travaille principalement dans trois domaines : l'assistance constitutionnelle, la justice constitutionnelle et les questions électorales et référendaires. En 2002, après que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe l'eurent rejointe, la Commission est devenue un accord élargi permettant à des Etats non européens d'en devenir membres à part entière. En 2014, elle comptait 60 membres à part entière et 11 autres entités officiellement associées à son travail. La Commission est financée par ses Etats membres de manière proportionnelle, selon les critères utilisés par le Conseil de l'Europe dans son ensemble. Ce système garantit l'indépendance de la Commission vis-à-vis des Etats qui sollicitent son aide.

9. Sur le concept du patrimoine constitutionnel européen, voir notamment «*Le patrimoine constitutionnel européen*», actes du séminaire UniDem organisé conjointement par la Commission et le Centre d'Etudes et de Recherches Comparatives Constitutionnelles et Politiques (CERCOP), Montpellier, 22 et 23 Novembre 1996, «Science et technique de la démocratie», n° 18.

1. Assistance constitutionnelle et assistance dans les réformes législatives

Le premier rôle de la Commission est d'offrir une **assistance constitutionnelle** aux Etats, avant tout - mais non exclusivement - à ceux qui participent à ses travaux¹⁰. Cette assistance prend la forme d'avis, élaborés par la Commission à la demande non seulement des Etats, mais aussi des organes du Conseil de l'Europe, en l'occurrence l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et le Secrétaire Général, ainsi que d'autres organisations ou entités internationales participant à ses activités. Les avis portent sur des projets de constitutions, d'amendements constitutionnels ou d'autres textes législatifs dans le domaine du droit constitutionnel. La Commission a donc apporté une contribution souvent décisive au développement du droit constitutionnel, principalement, bien que non uniquement, dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale.

Le **but du travail d'assistance** de la Commission de Venise est de fournir une analyse complète, précise, détaillée et objective de la compatibilité avec les normes européennes et internationales, mais aussi de la faisabilité et de la viabilité des solutions envisagées par l'Etat concerné. Les recommandations et suggestions de la Commission reposent largement sur l'expérience européenne commune en la matière.

10. Aux termes de l'article 3, paragraphe 3 du Statut de la Commission, tout Etat non membre de l'accord élargi peut bénéficier de l'activité de la Commission en en faisant la demande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

En ce qui concerne les **méthodes de travail**, les avis de la Commission sont préparés par un groupe de travail composé de membres de la Commission, parfois avec le concours d'experts extérieurs. Il est d'usage que le groupe de travail se rende dans le pays concerné afin d'y rencontrer les autorités nationales, d'autres organes compétents et la société civile. Les avis comprennent une évaluation de la conformité du texte juridique du pays (de préférence à l'état de projet) avec les normes juridiques et démocratiques européennes et internationales et des propositions d'amélioration fondées sur l'expérience particulière acquise par les membres de la Commission dans des situations analogues. Les projets d'avis sont examinés et adoptés par la Commission en session plénière, habituellement en présence de représentants du pays concerné. Une fois adoptés, les avis sont transmis à l'Etat ou à l'organisme qui les a demandés et deviennent publics.

Pour conseiller les Etats, la Commission privilégie le dialogue avec les autorités et d'autres parties prenantes, y compris la société civile : elle n'essaie pas d'imposer des solutions ni des modèles abstraits, mais cherche plutôt à comprendre les buts visés par le texte juridique en question, le contexte politique et juridique et les problèmes qui se posent ; elle analyse ensuite d'une part la compatibilité du texte avec les normes applicables, et d'autre part sa viabilité et ses perspectives de bonne application. Ce faisant, elle tient compte des particularités et des besoins spécifiques du pays en question.

Bien que les avis de la Commission ne soient pas contraignants, ils finissent généralement par être reflétés dans le droit des pays sur lesquels ils portent, grâce à l'approche adoptée et à la réputation d'indépendance et d'objectivité dont jouit la Commission. Par ailleurs, même après l'adoption d'un avis, la Commission reste à la disposition de l'Etat concerné et continue souvent de fournir son

assistance jusqu'à l'adoption définitive de la constitution ou de la loi.

La Commission a également joué et continue de jouer un rôle important dans l'interprétation et le développement du droit constitutionnel des pays qui ont connu, connaissent ou risquent de connaître des conflits ethniques ou politiques. Ce rôle consiste à fournir une assistance technique portant sur la dimension juridique de la recherche d'un accord politique. La Commission a agi ainsi notamment à la demande de l'Union européenne.

La **justice ordinaire** est devenue un sujet d'importance croissante pour la Commission. De plus en plus souvent, la Commission est saisie pour donner un avis sur des aspects constitutionnels de la législation relative aux tribunaux. Elle coopère fréquemment dans ce domaine avec d'autres services du Conseil de l'Europe, afin de compléter par d'autres aspects le point de vue du droit constitutionnel. Le rapport de la Commission sur l'indépendance du système judiciaire (Partie I - Indépendance des juges (CDL-AD(2010)004) et Partie II - Ministère public (CDL-AD(2010)040)) constitue un texte de référence qu'elle utilise dans ses avis sur des pays spécifiques.

La Commission coopère aussi avec les **médiateurs**, à travers des avis sur la législation régissant leur travail et en leur proposant des avis dits *amicus ombud* sur tout autre sujet. A l'instar des avis *amicus curiae*, ces documents exposent des éléments de droit comparé et de droit international, mais ils ne se prononcent pas sur l'éventuelle inconstitutionnalité d'un texte, décision réservée à la cour constitutionnelle. Afin de faire progresser la protection des droits de l'homme dans les pays membres, la Commission encourage les relations entre médiateurs et cours constitutionnelles.

2. Etudes et rapports sur des sujets d'intérêt général

Bien que la plupart de ses travaux portent sur des pays spécifiques, la Commission de Venise réalise, dirige et commande également **des études et rapports sur des sujets d'intérêt général**. Pour ne citer que quelques exemples montrant la diversité, la complexité et l'importance des thèmes traités, la Commission a élaboré des rapports sur une éventuelle convention en matière de droits des minorités, sur la question des « minorités apparentées », sur l'indépendance du système judiciaire, sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, sur le statut des détenus de Guantanamo, sur les mesures anti-terroristes et les droits de l'homme, sur le contrôle démocratique des services de sécurité et des forces armées et sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion. Elle a adopté les codes de bonne conduite en matière électorale, en matière référendaire et en matière de partis politiques.

Ces études peuvent le cas échéant aboutir à l'élaboration de lignes directrices et de projets d'accords internationaux. Parfois, elles sont précédées ou suivies de conférences scientifiques dans le cadre des Universités pour la démocratie (**UniDem**), dont les actes sont publiés par la suite dans la collection « **Science et technique de la démocratie** ».

3. Justice constitutionnelle

Afin d'aider les Etats à adopter des constitutions et de la législation démocratiques, la Commission de Venise poursuit son action en se concentrant sur l'application de ces textes. C'est pourquoi, la **justice constitutionnelle** représente aussi l'un des principaux domaines d'activité de la Commission, qui a développé une coopération étroite avec les principales parties prenantes dans ce domaine, c'est-à-dire les cours constitutionnelles et

autres juridictions à compétence équivalente (conseils constitutionnels, cours suprêmes).

Dès 1991, la Commission a créé le Centre de justice constitutionnelle, dont la principale mission est de collecter et de diffuser des documents relatifs à la jurisprudence constitutionnelle. Les activités de la Commission en ce domaine sont dirigées par le **Conseil mixte de justice constitutionnelle** qui se compose de membres de la Commission et d'agents de liaison désignés par les juridictions participantes dans presque 70 pays (dont des pays non européens), par la Cour européenne des droits de l'homme, par la Cour de justice des Communautés européennes et par la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

Les activités de la Commission en matière de justice constitutionnelle comprennent aussi, depuis 1993, la publication du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*, où sont résumées en anglais et en français les plus importantes décisions sur une période de quatre mois. Le Bulletin a aussi un équivalent électronique, la **base de données CODICES**, qui contient en sus plus de 7 000 textes intégraux de décisions rendues par les plus de 95 juridictions participantes, ainsi que des constitutions et la description de nombreuses juridictions et des textes qui les régissent¹¹. Ces publications se sont révélées décisives pour l'enrichissement mutuel des jurisprudences constitutionnelles.

A la demande d'une cour constitutionnelle ou de la Cour européenne de droits de l'homme, la Commission peut également délivrer des **avis amicus curiae**, non sur la constitutionnalité du texte concerné, mais sur des questions de droit constitutionnel comparé et de droit international.

11. CODICES est disponible sur CD-ROM et en ligne : <http://www.CODICES.coe.int>.

Le dernier volet d'activité de la Commission en matière de justice constitutionnelle est le soutien qu'elle apporte aux cours constitutionnelles et aux juridictions équivalentes lorsque celles-ci subissent des pressions de la part d'autres instances de l'Etat. La Commission a même réussi, à plusieurs reprises, à contribuer au maintien de juridictions menacées de dissolution. En facilitant l'usage de la jurisprudence étrangère le cas échéant, le Bulletin et CODICES concourent aussi au renforcement du pouvoir judiciaire.

Enfin, la Commission organise des séminaires et conférences en coopération avec les cours constitutionnelles et les juridictions équivalentes et met à leur disposition, sur Internet, un forum qui leur est réservé, le « Forum de Venise », à travers lequel elles peuvent échanger rapidement des informations sur les affaires pendantes.

Depuis 1996, la Commission a noué une **coopération avec plusieurs regroupements régionaux ou linguistiques de cours constitutionnelles**, dont notamment la Conférence des cours constitutionnelles européennes, l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, le Forum des juges en chef de l'Afrique australe, la Conférence des cours constitutionnelles des nouvelles démocraties, l'Association des cours constitutionnelles et des institutions équivalentes asiatiques, l'Union des cours et des conseils constitutionnels arabes, la Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle, la Conférence des Cours constitutionnelles des pays de langue portugaise et la Conférence des juridictions constitutionnelles africaines.

En janvier 2009, la Commission a organisé, conjointement avec la Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud, une **Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle**, qui a réuni pour la première fois les groupes régionaux ou linguistiques.

Cette Conférence a décidé d'établir une association, avec l'assistance de la Commission de Venise, ouverte à toutes les Cours participantes, dans le but de promouvoir la coopération non seulement au sein des groupes, mais également entre eux à l'échelle globale. En coopération avec la Cour suprême fédérale du Brésil, la Commission de Venise a organisé un deuxième Congrès de la Conférence mondiale (16-18 janvier 2011, Rio de Janeiro). Pendant ce Congrès, il a été discuté d'un statut de la Conférence mondiale. Le statut a été adopté par le Bureau comprenant les groupes régionaux ou linguistiques le 23 mai 2011 à Bucarest, et est entré en vigueur le 24 septembre 2011.

Un 3^e Congrès, le premier sous le statut, s'est tenue à Seoul, République de Corée les 28 septembre au 1^{er} octobre 2014 sur le thème « la justice constitutionnelle et l'intégration sociale ». Le Congrès a procédé à un état des lieux de l'indépendance des cours constitutionnelles, ce qui fera partie intégrale des prochains Congrès.

A la fin de 2014, 94 cours constitutionnelles et organes équivalents avaient rejoint la Conférence mondiale comme membres à part entière. La Commission de Venise agit en tant que Secrétariat de la Conférence mondiale.

4. Elections et référendums

Des **élections et référendums** conformes aux normes internationales sont de la plus haute importance pour toute société démocratique. Aussi s'agit-il du troisième grand domaine d'activité de la Commission. Depuis sa création, si l'on excepte l'observation des élections, la Commission de Venise est l'organisme de référence du Conseil de l'Europe en matière électorale.

Les activités de la Commission de Venise et du Conseil des élections démocratiques portent aussi sur les partis

politiques, sans lesquels on ne peut imaginer d'élections conformes au patrimoine électoral européen.

En 2002, le **Conseil des élections démocratiques** a été créé, à la demande de l'Assemblée parlementaire. Il s'agit d'un organe subordonné à la Commission de Venise composé de membres de la Commission, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Le Conseil des élections démocratiques comprend également un observateur de l'OSCE/BIDDH. Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont fortement contribué à la définition de normes européennes en matière électorale par l'adoption de nombreux documents à caractère général, dont les plus importants sont le **Code de bonne conduite en matière électorale** (2002), document de référence du Conseil de l'Europe dans ce domaine, le **Code de bonne conduite en matière référendaire** (2007)¹², les **lignes directrices sur le statut international des observateurs d'élections** (2009) et, dans le domaine des partis, le **Code de bonne conduite en matière de partis politiques** (2008). Les autres documents de nature générale portent par exemple sur le droit électoral et les minorités nationales, les restrictions au droit de vote ou l'annulation des résultats des élections, de même que sur l'interdiction, la dissolution et le financement des partis politiques. La Commission a adopté plus de cinquante études ou lignes directrices de caractère général en matière d'élections, de référendums et de partis politiques.

La Commission a rédigé plus de 120 avis sur le **droit et la pratique nationaux des Etats concernant les élections, les référendums et les partis politiques**, qui ont eu un impact important sur la législation électorale des Etats intéressés. Parmi les pays avec qui la Commission est

12. Ces deux textes ont été approuvés par l'Assemblée parlementaire et le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe, et le Comité des Ministres en a encouragé l'application dans une déclaration solennelle.

régulièrement impliqués dans le domaine électoral, on peut citer l'Albanie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Moldova, la Serbie, « l'ex République yougoslave de Macédoine » et l'Ukraine.

Le Conseil des élections démocratiques a développé **une coopération régulière avec les administrations électorales d'Europe et d'autres continents**. Il organise chaque année une Conférence européenne des administrations électorales ; il est en outre en relation étroite avec les autres organisations ou entités internationales actives dans le domaine des élections, telles que l'ACEEEO (Association des administrateurs d'élections européens), l'IFES (Fondation internationale pour les systèmes électoraux) et surtout l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). C'est ainsi qu'en principe, les avis en matière électorale sont rédigés conjointement par la Commission et l'OSCE/BIDDH, avec lequel la Commission entretient une coopération exemplaire.

La Commission organise aussi des **séminaires**, sur des thèmes tels que le patrimoine électoral européen, les conditions préalables à un scrutin démocratique ou la supervision du processus électoral, ainsi que des **ateliers de formation** à l'intention des parties prenantes au processus électoral.

Le Conseil des élections démocratiques a créé la base de données VOTA¹³, qui réunit entre autres les législations électorales des Etats membres. Cette base est dorénavant gérée conjointement par la Commission de Venise et le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération du Mexique (Tribunal electoral del poder judicial de la Federación, TEPJF).

5. Politique de voisinage

La Commission est un organe international unique qui facilite le dialogue entre les pays sur les différents

13. VOTA est disponible en ligne (<http://www.venice.coe.int/VOTA>).

continents. Créé en 1990 comme un accord partiel, la Commission a été transformée en un accord élargi en 2002. Depuis cette date, plusieurs pays non-européens sont devenus membres à part entière de la Commission. Le nouveau statut et le soutien financier apporté par l'Union européenne et par plusieurs Etats-membres du Conseil de l'Europe a donné la possibilité de développer des programmes de coopération d'envergure avec l'Asie centrale, la Méditerranée du Sud et l'Amérique latine.

En Asie centrale, la Commission de Venise a développé plusieurs projets bilatéraux et régionaux importants dans des domaines aussi importants que l'assistance constitutionnelle, la justice constitutionnelle, la réforme du système judiciaire et de la législation et la pratique électorales. Les autorités nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan, de la Tadjikistan et de l'Ouzbékistan se sont engagées dans un dialogue constructif avec la Commission et le nombre d'actions concrètes a augmenté constamment au cours des dix dernières années

La Commission coopère activement avec les pays de la Méditerranée du Sud. Elle avait établi des contacts avec les pays arabes avant même le réveil arabe et cette

clairvoyance s'est avérée très utile. Après le printemps arabe, la Commission a établi une très bonne coopération avec le Maroc et la Tunisie. Les projets qu'elle a menés avec succès dans ces pays ont permis de promouvoir un dialogue avec d'autres pays de la région comme l'Egypte, la Jordanie et la Libye. À cet égard, 2014 a été une année cruciale, car elle a fourni la base pour explorer de nouvelles possibilités pour l'assistance de la Commission de Venise pour les pays du Maghreb et du Moyen-Orient.

Les pays d'Amérique latine ont toujours été intéressés par le partage d'expériences et les meilleures pratiques avec l'Europe dans des domaines tels que la transition démocratique, l'élaboration d'une constitution, la justice constitutionnelle et la législation et la pratique électorales. La Commission de Venise est devenue cruciale pour faciliter ce dialogue. Au cours des dernières années, la Commission avec ses partenaires au Brésil, au Chili, au Mexique et au Pérou a préparé et réalisé avec succès les activités et les projets dans les domaines susmentionnés. Avec le soutien de l'Union européenne, en 2011-2012 la Commission a également mené à bien un projet qui portait sur la mise en œuvre de la nouvelle constitution en Bolivie.

LISTE DES PAYS MEMBRES

Membres

Albanie (14.10.1996)
 Algérie (01.12.2007)
 Allemagne (03.07.1990)
 Andorre (01.02.2000)
 Arménie (27.03.2001)
 Autriche (10.05.1990)
 Azerbaïdjan (01.03.2001)
 Belgique (10.05.1990)
 Bosnie-Herzégovine (24.04.2002)
 Brésil (01.04.2009)
 Bulgarie (29.05.1992)
 Chili (01.10.2005)
 Chypre (10.05.1990)
 Croatie (01.01.1997)
 Danemark (10.05.1990)
 Espagne (10.05.1990)
 Estonie (03.04.1995)
 Fédération de Russie (01.01.2002)
 Finlande (10.05.1990)
 France (10.05.1990)
 Géorgie (01.10.1999)
 Grèce (10.05.1990)
 Hongrie (28.11.1990)
 Islande (05.07.1993)
 Irlande (10.05.1990)
 Israël (01.05.2008)
 Italie (10.05.1990)

Kazakhstan (09.11.2011)
 République de Corée (01.06.2006)
 Kosovo (12.09.2014)
 Kirghizistan (01.01.2004)
 Lettonie (11.09.1995)
 “Lèx-République yougoslave de
 Macédoine” (19.02.1996)
 Liechtenstein (26.08.1991)
 Lituanie (27.04.1994)
 Luxembourg (10.05.1990)
 Malte (10.05.1990)
 Maroc (01.06.2007)
 Mexique (03.02.2010)
 Moldova (25.06.1996)
 Monaco (05.10.2004)
 Monténégro (20.06.2006)
 Norvège (10.05.1990)
 Pays-Bas (01.08.1992)
 Pérou (11.02.2009)
 Pologne (30.04.1992)
 Portugal (10.05.1990)
 République tchèque (01.11.1994)
 Roumanie (26.05.1994)
 Royaume-Uni (01.06.1999)
 Saint-Marin (10.05.1990)
 Serbie (03.04.2003).
 Slovaquie (08.07.1993)
 Slovénie (02.03.1994)

Suède (10.05.1990)
 Suisse (10.05.1990)
 Tunisie (01.04.2010)
 Turquie (10.05.1990)
 Ukraine (03.02.1997)
 Etats-Unis (15.04.2013)

Membre associé

Bélarus (24.11.1994)

Observateurs

Argentine (20.04.1995)
 Canada (23.05.1991)
 Japon (18.06.1993)
 Saint-Siège (13.01.1992)
 Uruguay (19.10.1995)

Participants

Union européenne
 OSCE/BIDDH

Statut de coopération spéciale

Afrique du Sud
 Autorité nationale palestinienne

LISTE DES MEMBRES¹⁴

M. Gianni BUQUICCHIO (Italie), Président, ancien Directeur, Conseil de l'Europe
 (Suppléant : M. Sergio BARTOLE (Italie), Professeur émérite, Université de Trieste
 M. Guido NEPPI MODONA, Professeur, Université de Turin)

M. Jan Erik HELGESEN (Norvège), Premier Vice-président, Professeur, Université d'Oslo
 (Suppléant: M. Fredrik SEJERSTED, Professeur, Université d'Oslo)

M. Evgeni TANCHEV (Bulgarie), Vice-président, Ancien Président, Cour constitutionnelle
 (Suppléant : M. Plamen KIROV, Juge, Cour constitutionnelle)

Mme Herdis KEJERULF THORGEIRSDOTTIR (Islande), Vice-présidente, Professeur, Faculté de droit, Université Bifrost
 (Suppléant : M. Thorgeir ORLYGSSON, Juge, Cour suprême)

Mme Hanna SUCHOCKA (Pologne), Professeur de droit constitutionnel, faculté de droit, Université Adam Mickiewicz
 (Suppléant : M. Krzysztof DRZEWICKI, Professeur, Université de Gdansk)

M. Aivars ENDZINS (Lettonie), Chef du département de droit public, Ecole de l'Administration Turiba, ancien Président,
 Cour constitutionnelle
 (Substitute: M. Gunars KUTRIS, Président, Cour constitutionnelle)

M. Kaarlo TUORI (Finlande), Professeur de droit administratif, Université d'Helsinki
 (Suppléante: Ms Tuula MAJURI, Conseillère de la législation, ministère de la Justice)

M. Gaguik HAROUTUNIAN (Arménie), Président, Cour constitutionnelle
 (Suppléant : M. Grigor MURADYAN, Premier vice-ministre de la Justice)

Mme Lydie ERR (Luxembourg), Médiateur
 (Suppléant : M. Marc FISCHBACH, ancien Médiateur)

M. Lâtif HÜSEYNOV (Azerbaïdjan), Professeur de droit international public, Université de l'Etat, Bakou

M. Dominique CHAGNOLLAUD (Monaco), Membre de la Cour suprême, Professeur à l'Université de droit, d'économie
 et de sciences sociales Paris II
 (Suppléant: M. Christophe SOSSO, Avocat défenseur)

14. Au 31 décembre 2014; par ordre d'ancienneté.

M. Nicolae ESANU (Moldova), Professeur, Faculté de droit, Université d'état de Moldova, ancien vice-ministre de la Justice
(Suppléante : M Vladimir GROSU, Vice-Ministre de la Justice)

M. Oliver KASK (Estonie), Juge, Cour d'appel
(Suppléante : Mme Ene ANDRESEN, Professeur de droit administratif, Université de Tartu)

M. Christoph GRABENWARTER (Autriche), Juge, Cour constitutionnelle
(Suppléants : Mme Gabriele KUCSKO-STADLMAYER, Professeur, Université de Vienne, membre suppléante, Cour constitutionnelle)

M. Johannes SCHNIZER, Juge, Cour constitutionnelle)

M. Jan VELAERS (Belgique), Professeur, Université d'Anvers
(Suppléant : M. Jean-Claude SCHOLSEM, Professeur, Faculté de droit de l'Université de Liège)

M. Srdjan DARMANOVIC (Monténégro), Ambassadeur du Monténégro aux Etats-Unis
(Suppléant : M. Zoran PAZIN, Avocat)

M. Harry GSTÖHL (Liechtenstein), Ancien Président de la Cour constitutionnelle, Conseiller juridique princier, avocat
(Suppléant : M. Wilfried HOOP, Associé, Hoop & Hoop)

Mme Maria Fernanda PALMA (Portugal), Professeur, Université de Lisbonne, ancien juge à la Cour constitutionnelle
(Suppléant : M. Pedro BACELAR de VASCONCELOS, Professeur de droit constitutionnel, Université de Minho)

M. Jorgen Steen SORENSEN (Danemark), Ombudsman parlementaire
(Suppléant : M. Michael Hansen JENSEN, Professeur, Université d'Aarhus)

Mme Ivetta MACEJKOVA (Slovaquie), Présidente, Cour constitutionnelle
(Suppléante: Mme Jana BARICOVA, juge, Cour suprême)

M. Wolfgang HOFFMANN-RIEM (Allemagne), ancien Juge, Cour Constitutionnelle fédérale
(Suppléante : Mme Anne PETERS, Directeur, Institut Max-Planck de droit public et international comparé)

M. George PAPUASHVILI (Géorgie), Président, Cour Constitutionnelle
(Suppléant : M. Konstantin VARDZELASHVILI, Vice-Président, Cour constitutionnelle)

M. Viktor GUMI (Albanie), Directeur général de la codification, Ministère de la Justice
(Suppléante : Ms Edlira JORGAQI, Directrice générale de la codification, Ministère de la Justice)

M. Abdellatif MENOUNI (Maroc), Conseiller de Sa Majesté, Professeur à la Faculté de droit, Université de Rabat
(Suppléant : M. Abdelaziz LAMGHARI, Professeur, Département de droit public, Rabat)

Mme Gordana SILJANOVSKA-DAVKOVA (« l'ex République yougoslave de Macédoine »), Professeur de droit, Université « Ss Cyrille et Méthode »
(Suppléants : M Abdula ALIU, Professeur, South East European University)

M Adnan JASHARI, Professeur, Membre de l'Assemblée)

M. Dan MERIDOR (Israël), Membre du parlement, avocat
(Suppléant : M. Barak MEDINA, Doyen, Faculté de droit, l'Université hébreu de Jérusalem)

M. Iain CAMERON (Suède), Professeur, Université d'Uppsala
(Suppléant : M. Johan HIRSCHFELDT, Ancien Président, Cour d'appel de Svea)

M. Boualem BESSAÏH (Algérie), Ancien Président, Conseil constitutionnel
(Suppléants : M. Mohamed HABCHI, Ancien Membre, Conseil constitutionnel)

M. Hachemi ADALA, Membre, Conseil constitutionnel)

M. Miquel Àngel CANTURRI MONTANYA (Andorre), Ambassadeur de la Principauté d'Andorre auprès du Saint-Siège

Mme Jasna OMEJEC (Croatie), Présidente, Cour constitutionnelle
Suppléant : M. Toma GALLI, Directeur, Direction de droit international, Ministère des affaires étrangères et européennes)

Mme Veronika BILKOVA (République tchèque), Professeur, Faculté de droit, Université Charles
(Suppléante: Mme Katerina SIMACKOVA, Juge, Cour suprême administrative)

M. Francesco MAIANI (Saint-Marin), Professeur assistant, Institut de Hautes études en Administration publiques (IDHEAP)
(Suppléante : Mme Barbara REFFI, Avocate de l'Etat)

M. Richard CLAYTON QC, (Royaume-Uni), Avocat
(Suppléant : M. Paul CRAIG, Professeur de droit, Université d'Oxford)

M. Ciril RIBICIC (Slovénie), Professeur de droit constitutionnel, Université de Ljubljana, ancien juge et Vice -Président de la Cour constitutionnelle
(Suppléant : Mme Dragica WEDAM LUKIC, Professeur, faculté de droit, ancien juge et Président de la Cour constitutionnelle)

M. Ben VERMEULEN (Pays-Bas), Professeur de droit constitutionnel, de droit administratif et de droit de l'éducation, Université d'Amsterdam
(Suppléante : Mme Wilhelmina THOMASSEN, ancien Juge, Cour Suprême des Pays-Bas)

M. Igor ROGOV (Kazakhstan), Président, Conseil constitutionnel
(Suppléant : M. Talgat DONAKOV, Directeur adjoint, Administration présidentielle)

M. Sergii KIVALOV (Ukraine), Président, Comité de la Justice, Verkhovna Rada de l'Ukraine
(Suppléant : M. Volodymyr PYLYPENKO, Membre de parlement)

M. Oscar URVIOLA HANI (Pérou), Président, Tribunal constitutionnel
(Suppléant : M. Carlos MESIA RAMIREZ, juge, Tribunal constitutionnel)

- M. Milenko KRECA (Serbie), Professeur, Faculté de droit, Université de Belgrade
(Suppléant : M. Vladan PETROV, Professeur, Faculté de droit, Université de Belgrade)
- M. Il-Won KANG (République de Corée), Juge, Cour constitutionnelle
(Suppléant : M. Joon Gyu KIM, Avocat)
- Mme Sarah CLEVELAND (Etats-Unis d'Amérique), Professeur, Université de droit de Columbia
(Suppléante: Mme Evelyn M. ASWAD, Professeur de droit, Faculté de droit, Université d'Oklahoma,)
- Mme Taliya KHABRIEVA (Russie), Directrice, Institut de la législation et le droit comparé
(Suppléant : M. Vladimir LAFITSKY, Vice-Directeur, Institut de la législation et le droit comparé)
- M. Michael FRENDO (Malte), Ancien Président, Chambres des Députés
- Mme Regina KIENER (Suisse), Professeur de droit constitutionnel et administratif, Université de Zurich
(Suppléante : Mme Monique JAMETTI GREINER, Vice Directrice, Chef de la Division des affaires internationales, Office fédéral de la Justice)
- M. Zlatko KNEZEVIC (Bosnie-Herzégovine), Juge, Cour constitutionnelle
(Suppléants: M. Nedim ADEMOVIC, Avocat)
- M. Marko BEVANDA, Professeur adjoint, Faculté de droit, Université de Mostar)
- M. Andras Zs. VARGA (Hongrie), Professeur, Université catholique Pázmány Péter Faculté de droit et de sciences politiques
(Suppléant: M. Laszlo SZEKELY, Commissaire pour les droits fondamentaux)
- M. Juan José ROMERO GOZMAN (Chili), Tribunal constitutionnel
(Suppléante : M. Francisco FERNANDEZ FREDES, Tribunal constitutionnel)
- Mr Nicos C. ALIVIZATOS (Grèce), Professeur de droit constitutionnel, Université de droit d'Athènes
(Suppléante : Mme Fani DASKALOPOULOU-LIVADA, experte en droit international)
- Mr José Alejandro LUNA RAMOS (Mexique), Président, Tribunal électoral fédéral
(Suppléants : Mme Maria del Carmen ALANIS FIGUEROA, Juge, Tribunal électoral fédéral)
- M. Manuel GONZALEZ OROPEZA, Magistrat, Tribunal Fédéral électoral
- M. Gediminas MESONIS (Lituanie), Juge, Cour constitutionnelle
(Suppléante: Mme Vygante MILASIUTE, Chef de la Division de droit international, Ministère de la Justice)
- M. Myron NICOLATOS (Chypre), Président, Cour suprême
(Suppléant: M. George EROTOCRITOU, Juge à la cour suprême)
- M. Hubert HAENEL (France), Membre du Conseil constitutionnel
(Suppléants : Mme Claire BAZY MALAURIE, Membre du Conseil constitutionnel, Ancien membre de la Cour des Comptes)
- Mr Richard BARRETT (Irlande), Conseiller, Bureau du Procureur Général
(Suppléante : Mme Grainne McMORROW, Conseillère principale)

M. Osman CAN (Turquie), Professeur, Faculté de droit, Université de Marmara
(Suppléant: Mme Oyku Didem AYDIN, Professeur, Faculté de droit, Université de Hacettepe)

M. Josep Maria CASTELLA ANDREU (Espagne), Professeur de droit constitutionnel, Université de Barcelone
(Suppléante: Mme Paloma BIGLINO CAMPOS, Professeur titulaire de droit constitutionnel, Université de Valladolid)

M. Tudorel TOADER (Roumanie), Juge, Cour constitutionnelle
(Suppléant : M. Bogdan AURESCU, Ministre des Affaires étrangères)

M. Omurbek TEKEBAYEV (Kirghizistan), Membre du parlement
(Suppléant : M. Daniyar NARYMBAYEV, Chef du Cabinet du Président)

M. Ghazi JERIBI (Tunisie), Ministre de la défense nationale
(Suppléante : Mme Neila CHAABANE, Secrétaire d'Etat à la femme et à la famille)

M. Enver HASANI (Kosovo), Président, Cour constitutionnelle
(Suppléante : Mme Arta RAMA HAJRIZI, Juge, Cour constitutionnelle)

M. Enrique Ricardo LEWANDOWSKI (Brésil), Président, Cour suprême fédérale
(Suppléant : Mme Carmen Lucia ANTUNES ROCHA, Juge, Cour suprême fédérale)

Membres associés

Ms Olga G. SERGEEVA (Biélorus), Vice-président, Cour constitutionnelle

Observateurs

N.N. (Argentine)

N.N. (Canada)

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

M. Takaaki SHINTAKU (Japon), Consul, Consulat Général du Japon, Strasbourg

M. Alvaro MOERZINGER (Uruguay), Ambassadeur de l'Uruguay à La Haye

Statut spécial

Union européenne

Commission européenne

M. Lucio GUSSETTI, Directeur, Service juridique

M. Esa PAASIVIRTA, Conseiller juridique

Comité des Régions

M. Luc Van den BRANDE, Président de CIVEX

Autorité nationale palestinienne

M. Ali KHASHAN, Ancien Ministre de la Justice

Afrique du Sud

N. N.

Secrétariat

M. Thomas MARKERT, Directeur, Secrétaire de la Commission

Mme Simona GRANATA-MENGHINI, Secrétaire adjointe de la Commission

M. Pierre GARRONE, Chef de la Division des élections et des référendums

M. Rudolf DÜRR, Chef de la Division de la justice constitutionnelle

Mme Artemiza-Tatiana CHISCA, Chef de la Division des institutions démocratiques et des droits fondamentaux

M. Serguei KOUZNETSOV, Chef de la Division de la coopération avec les pays voisins

Mme Charlotte de BROUDELLES, Administratrice

Mme Caroline MARTIN, Administratrice

Mme Tanja GERWIEN, Administratrice

M. Grigory DIKOV, Administrateur

M. Gaël MARTIN-MICALLEF, Administrateur

Mme Amaya UBEDA DE TORRES, Administratrice

M. Ziya Caga TANYAR, Administrateur

Mme Tatiana MYCHELOVA, Responsable des relations publiques

Mme Svetlana ANISIMOVA, Chef de projet

Mme Helen MONKS, Responsable des finances

Mme Brigitte AUBRY

Mme Brigitte RALL

Mme Ana GOREY

Mme Caroline GODARD

Mme Jayne APARICIO

Mme Marie-Louise WIGISHOFF

Mme Valérie SCHAEFFER

Mme Rosy DI POL

Mme Isabelle SUDRES

Mme Anna GORYACHEVA

Mme Haifa ADDAD

Fonctions et composition des sous-commissions¹⁵

Président: M. Buquicchio

Président honoraire : M. Peter Paczolay (Hongrie), Président, Cour constitutionnelle

Bureau :

- Premier Vice-Président et Président du Conseil scientifique : M. Helgesen
- Vice-Présidents: M. Tanchev, Mme Kejerulf Thorgeirsdottir
- Bureau: M. Haroutyunian, Mme Khabrieva, Mme Omejec, M. Papuashvili
- Conseil scientifique: M. Helgesen (Président), M. Buquicchio, Mme Kejerulf Thorgeirsdottir, M. Tanchev, Mme Bilkova, M. Esanu, M. Hoffmann-Riem, M. Kang, M. Kask, M. Lewandowski, M. Menouni, M. Sorensen, Mme Suchocka, M. Tuori, M. Velaers, M. Vermeulen, Mme Khabrieva, Ms Peters

Conseil des élections démocratiques:

Président : M. Gross (Assemblée parlementaire)

Vice-président : M. Kask

Commission de Venise - Membres : Mme Alanis Figueroa, M. Darmanovic, M. Endzins, M. Kask
(Suppléants : M. Barrett, Mme Biglino Campos, M. Craig, M. Vermeulen)

Assemblée parlementaire – Membres : Mme Josette Durrieu, M. Andreas Gros, M. Jordi Xucla
(Suppléants : Mme Tinatin Khidasheli, M. Michael McNamara, Mme Marietta de Pourbaix-Lundin)

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux – Membres : M. Jos Wienen, Mme Gudrun Mosler-Törnström
(Suppléant : Mme Pearl Pedernana)

Conseil mixte de justice constitutionnelle:

Président : M. Grabenwarter ;

Co-Président : Mme Rasson ;

^{15.} De décembre 2013 à décembre 2015.

Membres : Mme Alanis Figueroa, M. Gonzalez Oropeza, M. Gumi, M. Harutunian, M. Kask, Mme Macejkova, M. Neppi Modona, Mme Omejec, Mme Palma, M. Papuashvili, M. Pazin, M. Ribicic, Mme Siljanovska-Davkova, Mme Simackova, Mme Kejerulf Thorgeirsdottir ainsi que 90 agents de liaison de 65 cours constitutionnelles ou organes équivalents

Etat fédéral et régional:

Président : M. Hoffmann-Riem ; Vice-Présidente : Mme Kiener ;

Membres : M. Scholsem, M. Velaers

Droit international:

Présidente : Mme Billkova ; Vice-Président : M. Cameron ;

Membres : M. Aureescu, M. Hasani, M. Hüseyinov, Mme Milasiute, Mme Peters

Protection des minorités:

Président : M. Velaers ; Vice-Présidente : Mme Siljanovska-Davkova ;

Membres : M. Aureescu, M. Bartole, M. Bessaïh, M. Habchi, Mme Peters, M. Scholsem, M. Tuori

Droits fondamentaux:

Président : M. Vermeulen ; Vice-Présidente : Mme Err ;

Membres : Mme Alanis Figueroa, M. Aureescu, M. Barrett, M. Cameron, M. Esanu, M. Gonzalez Oropeza, M. Gstöhl, M. Haenel, M. Hasani, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Hüseyinov, M. Kask, M. Mesia Ramirez, Mme Milasiute, Mme Omejec, M. Papuashvili, M. Pazin, Mme Thomassen, Mme Kejerulf Thorgeirsdottir, M. Toader, M. Tuori, M. Velaers, Mme Wedam Lukic.

Institutions démocratiques:

Président : Mme Suchocka ; Vice-Président : M. Frendo ;

Membres : M. Bartole, M. Cameron, M. Darmanovic, Mme Err, M. Esanu, M. Gstöhl, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Jensen, M. Kask, Mme Kiener, M. Nicolatos, M. Papuashvili, M. Ribicic, M. Scholsem, M. Sejersted, Mme Siljanovska-Davkova, M. Tuori, M. Velaers, Mme Wedam Lukic.

Pouvoir judiciaire:

Président : M. Esanu ; Vice-Président : M. Gstöhl ;

Membres : M. Bartole, M. Bessaih, M. Canturri Montanya, Mme Err, M. Habchi, M. Hasani, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Kask, Mme Kiener, M. Kivalov, M. Neppi Modona, M. Nicolatos, M. Papuashvili, M. Pazin, M. Pylypenko, Mme Siljanovska- Davkova, Mme Simackova, M. Toader, M. Varga, Mme Wedam Lukic.

Méthodes de travail

Président : M. Sorensen ; Vice-Président : M. Clayton ;

Membres : M. Buquicchio, M. Grabenwarter, M. Helgesen, M. Hoffmann-Riem, Mme Kiener, M. Sejersted.

Amérique latin

Président : M. Lewandowski ; Vice-Président : M. Luna Ramos;

Membres : Mme Alanis Figueroa, M. Buquicchio, M. Darmanovic, M. Gonzalez Oropeza, M. Hirschfeldt, Mme Palma, M. Mesia Ramirez et Mme Siljanovska-Davkova.

Bassin méditerranéen

Président : M. Menouni ; Vice-Président : M. Chagnollaud.

Liste des publications de la Commission de Venise

Série – *Science et technique de la démocratie*

- N° 1 Rencontre avec les présidents des cours constitutionnelles et instances équivalentes¹⁶ (1993)
- N° 2 Modèles de juridiction constitutionnelle*¹⁷ par Helmut Steinberger (1993)
- N° 3 Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique (1993)
- N° 4 La transition vers un nouveau type d'économie et ses reflets constitutionnels (1993)
- N° 5 Les rapports entre le droit international et le droit interne (1993)
- N° 6 Les rapports entre le droit international et le droit interne*³ par Constantin Economides (1993)
- N° 7 Etat de droit et transition vers une économie de marché (1994)
- N° 8 Les aspects constitutionnels de la transition vers une économie de marché (1994)
- N° 9 La protection des minorités (1994)
- N° 10 Le rôle de la cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit (1994)
- N° 11 Le concept contemporain de confédération (1995)
- N° 12 Les pouvoirs d'exception du gouvernement* par Ergun Özbudun et Mehmet Turhan (1995)
- N° 13 L'application des dispositions constitutionnelles relatives aux media dans une démocratie pluraliste (1995)
- N° 14 Justice constitutionnelle et démocratie référendaire (1996)
- N° 15 La protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle* (1996)
- N° 16 Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités (1997)
- N° 17 Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence (1997)
- N° 18 Le patrimoine constitutionnel européen (1997)

16. Interventions en langue originale (français ou anglais).

17. Les publications marquées d'une * sont également disponibles en russe.

- N° 19 L'Etat fédéral et régional* (1997)
- N° 20 La composition des cours constitutionnelles (1997)
- N° 21 Nationalité et succession d'Etats (1998)
- N° 22 Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXIe siècle (1998)
- N° 23 Incidences de la succession d'Etat sur la nationalité (1998)
- N° 24 Droit et politique étrangère (1998)
- N° 25 Les nouvelles tendances du droit électoral dans la grande Europe (1999)
- N° 26 Le principe du respect de la dignité de la personne humaine (1999)
- N° 27 L'Etat fédéral et régional dans la perspective de l'intégration européenne (1999)
- N° 28 Le droit à un procès équitable (2000)
- N° 29 Sociétés en conflit : la contribution du droit et de la démocratie au règlement des conflits² (2000)
- N° 30 Intégration européenne et droit constitutionnel (2001)
- N° 31 Les implications constitutionnelles de l'adhésion à l'Union européenne² (2002)
- N° 32 La protection des minorités nationales par leur Etat-parent² (2002)
- N° 33 Démocratie, Etat de droit et politique étrangère² (2003)
- N° 34 Code de bonne conduite en matière électorale* (2003)
- N° 35 La résolution des conflits entre Etat central et entités dotées d'un pouvoir législatif par la Cour constitutionnelle² (2003)
- N° 36 Cours constitutionnelles et intégration européenne¹⁸ (2004)
- N° 37 Le constitutionnalisme européen et américain⁴ (2005)
- N° 38 La consolidation de l'Etat et l'identité nationale⁴ (2005)
- N° 39 Les standards européens du droit électoral dans le constitutionnalisme européen¹ (2005)
- N° 40 Bilan de quinze ans d'expérience constitutionnelle en Europe centrale et orientale* (2005)
- N° 41 L'organisation des élections par un organe impartial⁴ (2006)
- N° 42 Le statut des traités internationaux en matière des droits de l'homme⁴ (2006)

18. Disponible uniquement en anglais.

- N° 43 Les conditions préalables à une élection démocratique⁴ (2006)
- N° 44 Peut-il être remédié à la durée excessive des procédures? ⁴ (2007)
- N° 45 La participation des minorités à la vie publique⁴ (2008)
- No 46 L'annulation des résultats des élections⁴ (2010)
- No 47 Le blasphème, l'insulte et la haine⁴ (2010)
- No 48 La supervision du processus électoral⁴ (2010)
- No 49 La définition et le développement des droits de l'homme et la souveraineté populaire en Europe⁴ (2011)
- No 50 10 ans du Code de bonne conduite en matière électorale⁴

Autres publications

Collection « *Point de vue – point de droit* »

- Guantanamo - violation des droits de l'homme et droit international? (2007)
- Le CIA au-dessus des lois? Détentions secrètes et transferts illégaux de détenus en Europe (2008)
- Forces armées et services de sécurité : quel contrôle démocratique ? (2009)

Collection « *les Européens et leurs droits* »

- Le droit à la vie (2006)
- La liberté de religion (2007)
- Les droits des enfants en Europe (2008)
- La liberté d'expression (2009)

Autres titres

- La lutte contre le blasphème, les insultes et la haine dans une société démocratique (2008)
- Droit électoral (2008)
- Conférences européennes des administrations électorales
- 2^e Conférence (Strasbourg 2005)
- 3^e Conférence (Moscou, 2006)
- 4^e Conférence (Strasbourg, 2007)

- 5^e Conférence (Bruxelles, 2008)
- 6^e et 7^e Conférences (La Haye, 2009 et Londres, 2010¹⁹)

Bulletin de jurisprudence constitutionnelle

1993 – 2014 (trois publications par an)

Bulletins spéciaux

- Description des Cours (1999)*
- Textes de base - extraits des constitutions et lois sur les cours constitutionnelles - N^{os} 1 - 2 (1996), N^{os} 3 - 4 (1997), N^o 5 (1998), N^o 6 (2001), N^o 7 (2007), N^o 8 (2011)
- Grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (1998)*
- Liberté confessionnelle (1999)
- Edition spéciale Grands arrêts 1 - République tchèque, Danemark, Japon, Norvège, Pologne, Slovénie, Suisse, Ukraine (2002)
- Edition spéciale Grands arrêts 2 - Belgique, France, Hongrie, Luxembourg, Roumanie, USA (2008)
- Relations entre cours (2003)
- Statut et fonction des Secrétaire généraux des Cours constitutionnelles (2006)
- Limitations des droits de l'homme (2006)
- Omission législative (2008)
- Pouvoir de l'état (2012)
- Grands arrêts de la Cour de justice de l'UE (2013)
- Description des Cours (2014)

Rapports annuels

- 1993 – 2013

Brochures

- 10^e anniversaire de la Commission de Venise (2001)
- Statut révisé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (2002)
- Campus UniDem - Formation juridique des fonctionnaires (2003)²⁰
- 20^e anniversaire - publications (2010)

19. Uniquement disponible en format électronique.

20. Egalement disponible en italien.

- Une sélection des études et des rapports (2010)
- Commission de Venise - Points clé (2010)²¹
- Services fournis par la Commission de Venise aux cours constitutionnelles et aux organes équivalents (2011)
- Code de bonne conduite en matière électorale (2011)²²
- Textes principaux de référence (2013)
- La Commission de Venise du Conseil de l'Europe (2014)

21. Egalement disponible en russe et en espagnol.

22. Egalement disponible en arabe, en russe et en espagnol.

Liste des documents adoptés en 2014

98^e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014)

CDL-AD(2014)001	Avis conjoint ²³ sur le projet de Code électoral de Bulgarie
CDL-AD(2014)002	Avis sur la compatibilité avec les principes constitutionnels de la décision du Conseil Suprême de la République autonome de Crimée en Ukraine de tenir un référendum sur la question de devenir un territoire constitutif de la Fédération de Russie ou de restaurer la constitution de la Crimée de 1992 relatif aux projets de lois de la République de Moldova sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales
CDL-AD(2014)003	Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la législation électorale de la République de Moldova
CDL-AD(2014)004	Avis sur la compatibilité avec le droit international du projet de loi constitutionnelle fédérale n° 462741-6 portant révision de la loi constitutionnelle fédérale de la Fédération de Russie relative à la procédure d'admission dans la Fédération de Russie et la formation d'un nouveau sujet de la Fédération en son sein
CDL-AD(2014)005	Rapport sur la protection des droits de l'enfant: normes internationales et constitutions nationales
CDL-AD(2014)006	Avis conjoint sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova
CDL-AD(2014)007	Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie
CDL-AD(2014)008	Avis sur le projet de loi relatif au Conseil Supérieur des juges et des procureurs de la Bosnie-Herzégovine
CDL-AD(2014)009	Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification et complétant certains actes législatifs, appuyé par le service d'information et de sécurité de la République de Moldova
CDL-AD(2014)010	Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution de la Roumanie
CDL-AD(2014)011	Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires

23. Avis conjoint se réfère aux avis préparés conjointement par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, sauf indication contraire.

- CDL-AD(2014)012 Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Loi N° 02/L-31 sur la liberté de religion au Kosovo
- CDL-AD(2014)013 Mémoire *amicus curiae* en l'affaire *Rywin c. Pologne* (requêtes n° 6091/06, 4047/07, 4070/07) pendante devant la Cour Européenne des Droits de l'homme (sur les commissions parlementaires d'enquête)
- CDL-AD(2014)014 Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de la Géorgie sur les requêtes individuelles des radiodiffuseurs publics

99^e session plénière (Venise, 13-14 juin 2014)

- CDL-AD(2014)015 Avis sur la procédure de nomination des juges à la Cour constitutionnelle en période de transition présidentielle en République slovaque
- CDL-AD(2014)016 Avis sur le projet d'amendements aux codes de procédure civile et pénale de l'Albanie
- CDL-AD(2014)017 Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République du Tadjikistan
- CDL-AD(2014)018 Avis conjoint sur le projet de loi constitutionnelle «sur l'introduction d'amendements à la loi constitutionnelle 'sur le statut des juges de la République kirghize'»
- CDL-AD(2014)019 Avis conjoint sur le projet de code électoral de la République kirghize
- CDL-AD(2014)020 Avis sur le projet d'amendements à la loi sur la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la République kirghize
- CDL-AD(2014)021 Avis sur le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire de l'Arménie (Durée du mandat des Présidents de tribunaux)
- CDL-AD(2014)022 Avis conjoint de la Commission de Venise et de la direction de la gouvernance démocratique de la direction générale de la démocratie du Conseil de l'Europe sur la version révisée du projet de loi portant modification de la loi sur le statut des municipalités de la République d'Azerbaïdjan
- CDL-AD(2014)023 Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction
- CDL-AD(2014)024 Etude comparative sur la législation nationale sur la liberté de réunion pacifique
- CDL-AD(2014)025 Avis sur la loi fédérale n°121-fz relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n°18-fz et n° 147-fz et sur la loi fédérale n° 190-fz portant amendement au code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie

100^e session plénière (Rome, 10-11 octobre 2014)

- CDL-AD(2014)026 Avis sur les sept amendements à la constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » concernant, en particulier, le conseil de la magistrature, la compétence de la Cour constitutionnelle et les zones financières spéciales
- CDL-AD(2014)027 Avis sur le projet de document de réflexion sur la réforme constitutionnelle de la République d'Arménie
- CDL-AD(2014)028 Avis sur les projets d'amendements à la loi relative au Haut Conseil judiciaire de Serbie
- CDL-AD(2014)029 Avis sur les projets d'amendements à la loi relative au Conseil des Procureurs de l'Etat de Serbie
- CDL-AD(2014)030 Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe, sur les projets de lois portant modification des codes de procédure administrative, civile et pénale de la Géorgie
- CDL-AD(2014)031 Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DHR) de la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun de Géorgie
- CDL-AD(2014)032 Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe, sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie
- CDL-AD(2014)033 Avis sur le projet de loi relative à la Cour constitutionnelle du Monténégro
- CDL-AD(2014)034 Avis conjoint sur des projets d'amendements à la loi relative au financement des activités politiques de Serbie
- CDL-AD(2014)035 Avis conjoint sur le projet de loi de Malte visant à réglementer la formation, les structures internes, le fonctionnement et le financement des partis politiques et leur participation aux élections
- CDL-AD(2014)036 Rapport sur la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans la législation nationale et sur le rôle des juridictions
- CDL-AD(2014)037 Avis sur le projet de loi portant modification de la constitution de l'Ukraine soumis par le Président de l'Ukraine le 2 juillet 2014

101^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2014)

- CDL-AD(2014)038 Avis sur les projets de lois sur les tribunaux et sur les droits et les obligations des juges et le conseil des juges du Monténégro

CDL-AD(2014)039	Mémoire <i>amicus curiae</i> pour la Cour constitutionnelle de Moldova sur certaines dispositions de la loi relative à la vérification de l'intégrité professionnelle
CDL-AD(2014)040	Mémoire <i>amicus curiae</i> pour la Cour constitutionnelle de Géorgie sur la diffamation à l'encontre des défunts
CDL-AD(2014)041	Avis intérimaire concernant le projet de loi sur le bureau spécial du Ministère public du Monténégro
CDL-AD(2014)042	Avis intérimaire sur le projet de loi sur le ministère public du Monténégro
CDL-AD(2014)043	Avis relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (Associations publiques et fonds) telle qu'amendée, de la République d'Azerbaïdjan
CDL-AD(2014)044	Avis intérimaire relatif à la loi sur l'intégrité du gouvernement (« Loi de lustration ») de l'Ukraine
CDL-AD(2014)045	Règlement intérieur révisé
CDL-AD(2014)046	Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association

États membres de la Commission – 60

Albanie (1996), Algérie (2007), Allemagne (1990), Andorre (2000), Arménie (2001), Autriche (1990), Azerbaïdjan (2001), Belgique (1990), Bosnie-Herzégovine (2002), Brésil (2009), Bulgarie (1992), Chili (2005), Chypre (1990), Croatie (1997), Danemark (1990), Espagne (1990), Estonie (1995), Etats-Unis (2013), Fédération de Russie (2002), Finlande (1990), France (1990), Géorgie (1999), Grèce (1990), Hongrie (1990), Irlande (1990), Islande (1993), Israël (2008), Italie (1990), Kazakhstan (2011), Kirghizstan (2004), Kosovo (2014), Lettonie (1995), « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (1996), Lichtenstein (1991), Lituanie (1994), Luxembourg (1990), Malte (1990), Maroc (2007), Mexique (2010), République de Moldova (1996), Monaco (2004), Monténégro (2006), Norvège (1990), Pays-Bas (1992), Pérou (2009), Pologne (1992), Portugal (1990), République de Corée (2006), République tchèque (1994), Roumanie (1994), Royaume-Uni (1999), Saint-Martin (1990), Serbie (2003), Slovaquie (1993), Slovénie (1994), Suède (1990), Suisse (1990), Tunisie (2010), Turquie (1990), Ukraine (1997).

Membre associé

Bélarus (1994)

Observateurs – 5

Argentine (1995), Canada (1991), Japon (1993), Saint-Siège (1992), Uruguay (1995)

Participants – 2

Union européenne, OSCE/BIDDH

Statut de coopération spécial – 2

Afrique du Sud, Autorité nationale palestinienne

www.coe.int

Commission de Venise

DG-I, Conseil de l'Europe – 67075 Strasbourg Cedex, France
Tél.: +33 3 88 41 20 67 – Fax: +33 3 88 41 37 38
Courriel : venice@coe.int
www.venice.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

