

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2018



Commission européenne
pour la démocratie par le droit

Conseil de l'Europe, 2019

Commission de Venise



Commission européenne pour la démocratie par le droit

Commission de Venise
du Conseil de l'Europe

Rapport annuel d'activités 2018

Édition anglaise :

*Annual report of activities 2018 – European Commission
for Democracy through Law – Venice Commission*

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 Direction générale Droits de
l'homme et État de droit – Commission de Venise.

Couverture et mise en page :
Service de la production
des documents et publications (SPDP),
Conseil de l'Europe

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une
relecture typographique et grammaticale
de l'Unité éditoriale du SPDP

© Conseil de l'Europe, août 2019
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

I. POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT – APERÇU DES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION DE VENISE EN 2018	5
Chiffres clés	5
Contributions volontaires	5
Principales activités	5
II. RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES, INSTITUTIONS DE L'ÉTAT, DROITS DE L'HOMME ET JUSTICE	11
Activités par pays	11
Activités transnationales	21
III. JUSTICE CONSTITUTIONNELLE	23
Avis, rapports et Conférences/Réunions	23
Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (CMJC)	29
e-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et base de données CODICES	30
Forum de Venise	31
Coopération régionale	32
Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ)	34
IV. ÉLECTIONS, RÉFÉRENDUMS ET PARTIS POLITIQUES	37
Activités par pays	37
Activités transnationales	42
VOTA, base de données électorale de la Commission	45
Coopération internationale	45
Autres conférences et réunions	45
V. COOPÉRATION AVEC LES PAYS VOISINS DU CONSEIL DE L'EUROPE ET AU-DELÀ	49
Bassin méditerranéen	49
Amérique latine	52
Asie centrale	53
Autres conférences et réunions	55
VI. COOPÉRATION AVEC LES AUTRES ORGANES ET INSTANCES DU CONSEIL DE L'EUROPE, L'UNION EUROPÉENNE ET D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	57
Conseil de l'Europe	57
Union européenne	63
OSCE	67
Nations Unies	68
Coopération avec d'autres organisations internationales	69
ANNEXE I – LA COMMISSION DE VENISE : UNE PRÉSENTATION	73
ANNEXE II – LISTE DES PAYS MEMBRES	79
ANNEXE III – LISTE DES MEMBRES	81
ANNEXE IV – FONCTIONS ET COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS	89
ANNEXE V – LISTE DES PUBLICATIONS DE LA COMMISSION DE VENISE	91
ANNEXE VI – LISTE DES DOCUMENTS ADOPTÉS EN 2018	95



Session plénière de la Commission de Venise, octobre 2018

I. POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT – APERÇU DES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION DE VENISE EN 2018

Chiffres clés

La Commission de Venise a adopté 35 textes en 2018 : sept documents sur des réformes et révisions constitutionnelles concernant la Géorgie, Malte, la République de Moldova et la Serbie, ainsi qu'un rapport sur les limitations de mandat des présidents ; huit avis sur des droits fondamentaux et des institutions démocratiques, six avis et un rapport sur des questions électorales, et dix textes sur la justice et le ministère public, dont un mémoire *d'amicus curiae* et un rapport. Elle a par ailleurs organisé ou coorganisé 36 événements, et participé à 116 autres activités, dont sept missions d'observation d'élections de l'APCE.

La Commission a publié un numéro spécial et trois numéros réguliers du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, et recueilli des éléments de droit constitutionnel auprès des cours constitutionnelles et juridictions équivalentes dans 35 affaires. La Cour suprême de Palestine¹ et la Cour suprême de Finlande ont rejoint en 2018 la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, qui comptait ainsi 114 membres au total en décembre 2018. La base de données de droit constitutionnel CODICES a passé en 2018 la barre des 10 000 arrêts consultables.

Contributions volontaires

La Commission a reçu en 2018 des contributions volontaires et en nature du gouvernement italien (région de la Vénétie et ministère des Affaires étrangères) pour l'organisation de ses sessions plénières, ainsi que des contributions volontaires :

- ▶ de la Suède pour des activités spécifiques ;
- ▶ du Mexique pour des activités en Amérique latine ;

1. Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine, et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

- ▶ de l'Allemagne pour des activités spécifiques ;
- ▶ de Malte pour des activités dans le sud méditerranéen ;
- ▶ de la Norvège pour la coopération avec les pays du sud de la Méditerranée ;
- ▶ de l'Organisation internationale de la francophonie pour des traductions en langue française destinées au Bulletin de jurisprudence constitutionnelle ;
- ▶ de l'Arménie, de l'Italie et de l'Ukraine (contributions non affectées).

La Commission a aussi réalisé des activités en Ukraine grâce à des contributions du Plan d'action pour l'Ukraine du Conseil de l'Europe.

Certaines activités, en particulier au Kirghizistan, dans les Balkans occidentaux et dans des pays du Partenariat oriental, ont été financées par l'Union européenne dans le cadre de projets et programmes conjoints.

Principales activités

Institutions démocratiques et droits fondamentaux

Réformes constitutionnelles

La Commission a examiné en 2018 un projet de révision constitutionnelle qui aurait institué la vérification de l'intégrité des responsables politiques en **Albanie**, à l'instigation de l'opposition parlementaire albanaise.

La Commission a adopté en 2018 son troisième avis sur la révision de la Constitution **géorgienne**² ; les modifications envisagées permettaient aux partis politiques, uniquement pour les élections législatives de 2020, de former des alliances électorales, et fixaient des seuils électoraux moins élevés pour les petits partis.

2. Les deux avis antérieurs étaient les documents CDL-AD(2017)023 et CDL-AD(2017)013.



M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise et M. Nikol Pashinyan, Premier Ministre d'Arménie, Erevan, novembre 2018

L'avis de 2018 sur **Malte** portait sur un large éventail de questions constitutionnelles, dont le fonctionnement de la Commission des nominations judiciaires, le statut du directeur du ministère public, le statut du Président, la réduction des pouvoirs de nomination du Premier ministre et le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement.

Deux avis ont été émis en 2018 sur des modifications de la Constitution de la **République de Moldova** : l'un concernait l'ajout de la liberté d'association à l'actuelle disposition de la Constitution garantissant la liberté de réunion ; et l'autre la justice (suppression des périodes d'essai des juges et ancrage constitutionnel de l'immunité fonctionnelle des juges).

La Commission de Venise a examiné un projet de révision des dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire de **Serbie**, et émis des recommandations concernant la composition du Conseil supérieur des procureurs et du Haut Conseil judiciaire, la sélection des procureurs, les motifs de révocation des juges et des procureurs adjoints, et les méthodes d'application uniforme des lois. Le gouvernement serbe a modifié son projet de révision en l'alignant pleinement sur l'avis de la Commission.

Institutions démocratiques et droits fondamentaux

La Commission a évalué en 2018 la loi de la **République de Moldova** sur la lutte contre le terrorisme et sa prévention. Elle a examiné les pouvoirs que confère la loi au Service de la sécurité et de l'information, le dispositif de contrôle parlementaire du Service, la définition du terrorisme et le régime juridique spécial des opérations antiterroristes.

La Commission a adopté avec l'OSCE/BIDDH un avis conjoint relatif au projet de loi **arménienne** portant modification de la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses. Étaient examinés les critères d'enregistrement des organisations religieuses, le statut et les privilèges de la Sainte Église apostolique arménienne, la distinction entre le prosélytisme acceptable et inadmissible, l'étendue des droits et des avantages des groupes religieux enregistrés et non enregistrés.

Plusieurs avis adoptés en 2018 concernaient le droit à la liberté d'association (**Roumanie, Ukraine et Hongrie**), et plus particulièrement les déclarations et rapports imposés aux ONG en ce qui concerne leur financement (notamment d'origine étrangère), la restriction des capacités des ONG de solliciter et d'obtenir des fonds pour leurs activités, et le régime spécial d'imposition des ONG.

Dans un avis sur **Malte**, la Commission de Venise a examiné des modifications de la Constitution et de la loi visant à créer une Commission des droits de l'homme et de l'égalité (un organisme à mandats multiples possédant des pouvoirs étendus en matière d'égalité et de non-discrimination), ainsi qu'à redéfinir les notions d'égalité et de non-discrimination et à les élargir à de nouveaux domaines.

La Commission de Venise a également examiné en 2018 un projet de loi de « **L'ex-République yougoslave de Macédoine** »³ visant à mettre en place un système plus efficace de protection et de prévention anti-discrimination.

La Commission de Venise a préparé en 2018, à la demande de l'Organisation des États américains (OEA), un **rapport sur les limitations de mandat des présidents**, dans lequel elle concluait que ces limitations protègent d'autres principes constitutionnels, comme l'équilibre et la séparation des pouvoirs, et ne restreignent donc pas indûment les droits de l'homme ni les droits politiques des candidats potentiels ou des électeurs.

Réformes de la justice

La Commission de Venise a examiné en 2018 des réformes portant sur le statut constitutionnel de la justice et de ses organes de gouvernance (**République de Moldova, Serbie, Malte**).

Sur le plan législatif, elle a analysé les changements récents apportés à la loi sur les tribunaux et à la loi sur le Conseil de la magistrature de « **L'ex-République yougoslave de Macédoine** ».⁴

Elle a adopté un avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges du **Monténégro** ; il s'agissait de la difficulté d'élire à la majorité des deux tiers requise par la Constitution les membres du Conseil de la magistrature n'exerçant pas de fonctions judiciaires quand l'opposition boycotte le Parlement.

Dans un avis concernant la **Roumanie**, la Commission de Venise a examiné trois projets portant sur le statut des juges et des procureurs, l'organisation de la justice et le Conseil supérieur de la magistrature. Dans un autre avis sur la Roumanie, elle s'est penchée sur un

3. À compter du 12 février 2019, le nom officiel du pays est devenu la Macédoine du Nord.



Le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio et le Premier ministre de la Croatie, M. Andrej Plenković, Strasbourg, juin 2018

récent projet de modification du Code pénal et du Code de procédure pénale, dans l'optique de l'efficacité du système pénal roumain dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

La Commission a également examiné des dispositions relatives au Conseil des procureurs figurant dans le projet de loi de la **Géorgie** sur le ministère public, ainsi que les dispositions relatives au Haut Conseil de la justice de la loi sur les tribunaux.

Dans un avis portant sur le modèle général de réforme du Haut Conseil de la justice du **Kazakhstan**, elle a analysé un train de mesures visant à accroître le rôle de cet organe dans le recrutement et la promotion des juges et à modifier le processus de sélection des jeunes juges de façon à mieux les professionnaliser. Un autre avis sur le Kazakhstan concernait le Code de procédure et de justice administratives.

Justice constitutionnelle

Le Président de la Commission de Venise a publié le 14 novembre 2018 une déclaration demandant que soit établie la Cour constitutionnelle prévue par la Constitution de Tunisie, et qu'elle commence à exercer ses fonctions dans les meilleurs délais.

La Commission de Venise a aussi mené les activités ci-dessous en 2018 :

La base de données CODICES, au cœur des travaux du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (voir ci-dessous) et de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (voir ci-dessous), permet de consulter quelque 10 000 arrêts constitutionnels à titre d'information mutuelle, et constitue une base commune de dialogue entre les juges d'Europe et d'ailleurs.

Le Forum de Venise de la Commission a traité 35 demandes d'études de droit comparé émanant de cours constitutionnelles et de juridictions à compétences équivalentes sur des sujets comme le statut de l'Église du Monstre en spaghetti volant (*Church of the Flying Spaghetti Monster*), la rémunération du travail des détenus, les droits des personnes transgenres, le statut des réfugiés, la constitutionnalité d'un référendum et les distinctions officielles.

La Commission a également pris part à des conférences et séminaires dans 18 pays, ou les a coordonnés.

Le bureau de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ) s'est réuni à Venise et a notamment approuvé le thème général du cinquième congrès : justice constitutionnelle et paix (voir III.6 ci-dessous).

Élections, référendums et partis politiques

En 2018, la Commission a poursuivi ses activités en matière électorale et de partis politiques. Elle a adopté un rapport sur les limitations de mandat (Partie I – Présidents) et un rapport sur l'identification des irrégularités électorales par des méthodes statistiques. Elle a également adopté cinq avis dans le domaine des élections et des partis politiques, relatifs au **Kosovo**, à la **République de Moldova**, à la **Tunisie**, à la **Turquie** et à l'**Ouzbékistan**. Le Conseil des élections démocratiques a adopté ces avis et rapports avant qu'ils ne soient soumis à la Commission plénière (sauf l'avis sur la Tunisie qui a été soumis à la sous-commission sur le bassin méditerranéen).

Même si des améliorations de la législation électorale restent souhaitables, voire nécessaires, dans plusieurs États, les problèmes à régler portent de plus en plus sur l'application de la législation et non sur sa teneur. En 2018, la Commission a donc continué à aider les États membres du Conseil de l'Europe à appliquer les normes internationales dans le domaine électoral tout en poursuivant sa coopération avec les pays non européens, notamment dans le Bassin méditerranéen et en Asie centrale.

Législation et pratiques électorales

La Commission a adopté des avis sur la législation électorale de la République de Moldova, de la Turquie et de l'Ouzbékistan. La Commission a organisé des activités d'assistance électorale et des séminaires en matière électorale en Albanie, au Kirghizistan, en Lybie et en Ukraine.

Elle a aussi organisé, en coopération avec la Section des élections du Ministère des collectivités locales et de la modernisation de Norvège, la 15^e Conférence européenne des administrations électorales européennes à Oslo, de même que, en coopération avec l'Autorité électorale permanente de Roumanie, les deuxièmes entretiens scientifiques des experts électoraux.

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

La base de données VOTA sur la législation électorale, qui continue d'être gérée conjointement par la Commission et le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération mexicaine, a été mise à jour.

Partis politiques

La Commission a adopté des avis sur le financement et/ou l'organisation des partis politiques au Kosovo et en Tunisie. La Commission a coopéré avec l'OSCE/BIDDH à la révision des lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques.

Partage de l'expérience européenne avec des pays non européens

Bassin méditerranéen

La Commission de Venise a poursuivi et encore développé en 2018 sa coopération avec les pays du bassin méditerranéen. Plusieurs projets porteurs ont été développés en Égypte, en Jordanie, au Maroc et en Tunisie. La Commission a organisé plusieurs activités régionales et fourni l'appui d'experts à l'UE et la MANUL sur la législation électorale libyenne.

Elle a poursuivi son dialogue avec les autorités tunisiennes sur le cadre juridique de la nouvelle Cour constitutionnelle prévue par la Constitution de 2014. À la demande des autorités, elle a émis un avis sur le projet de loi sur les partis politiques. Elle a coopéré avec la Tunisie sur des questions touchant à l'établissement et au fonctionnement des institutions indépendantes. Le dialogue avec les autorités marocaines s'est poursuivi dans des domaines tels que la réforme de la justice, notamment en ce qui concerne les demandes préjudicielles de constitutionnalité. En Jordanie, la Commission a maintenu sa coopération fructueuse avec la Cour constitutionnelle.

Elle a continué en 2018 à organiser des activités régionales, dont des projets importants comme les séminaires UNIDEM pour les pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (région MENA) et des réunions et échanges de vues avec l'Organisation des organes de gestion des élections des pays arabes. Ces activités multilatérales ont attiré un nombre accru de représentants d'autorités nationales et d'universitaires d'Algérie, d'Égypte, de Jordanie, du Liban, de Libye,



Le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio et le ministre des Affaires étrangères de la Tunisie, M. Khemaies Jhinaoui, Tunisi, novembre 2018

du Maroc, de Palestine⁴ et de Tunisie. L'Égypte s'est associée plus activement aux activités de coopération de la Commission de Venise.

Asie centrale

La Commission de Venise a poursuivi en 2018 sa coopération avec les institutions nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan et de l'Ouzbékistan, notamment dans le cadre de plusieurs projets financés par l'Union européenne et quelques États membres.

Elle a encore organisé des activités dans le cadre du projet de soutien au renforcement de la démocratie par la réforme électorale en République kirghize. Il s'agit d'aider les autorités du pays, par des compétences et des outils offerts aux entités nationales associées à la réforme électorale, à préparer une stratégie complète et à réformer la législation et les pratiques électorales pour les mettre en conformité avec les normes internationales.

En l'absence de projets conjoints pour l'Asie centrale, la Commission de Venise a poursuivi en 2018 sa coopération bilatérale avec les juridictions supérieures du Kazakhstan, du Kirghizistan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan qui continuent de souhaiter l'assistance de la Commission. Cette dernière a adopté en 2018 des avis sur le projet de code de procédure et de justice administratives et sur le document de réflexion sur la réforme du Haut Conseil de la justice du Kazakhstan, ainsi que sur la législation électorale d'Ouzbékistan.

4. Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine, et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

Amérique latine

La Commission de Venise a continué en 2018 à développer sa coopération avec les pays d'Amérique latine, notamment la Bolivie et le Mexique, et avec l'Organisation des États américains (OEA), ainsi que par le biais de sa sous-commission sur l'Amérique latine.

Un nombre croissant de pays de la région s'intéressent aux documents normatifs de la Commission de Venise et à son expérience de l'assistance constitutionnelle, de la justice constitutionnelle et de la réforme de la législation et des pratiques électorales. Des experts de la Commission ont été invités en 2018 à participer à diverses rencontres en Bolivie, au Mexique et dans d'autres pays de la région. La coopération a été fructueuse avec l'OEA sur la question du droit individuel à la réélection.

Conseil scientifique

Le Conseil scientifique a préparé et mis à jour cinq compilations thématiques d'avis et d'études de la Commission de Venise sur :

- ▶ les majorités qualifiées et les mécanismes antiblocage ;
- ▶ les droits économiques et sociaux ;
- ▶ le numérique dans les processus électoraux ;
- ▶ les procureurs ;
- ▶ la protection des minorités nationales.

Ces compilations, qui contiennent des extraits d'avis et d'études de la Commission classés thématiquement autour de points essentiels, sont autant de documents de référence pour les représentants des pays, les chercheurs et les experts désireux de se familiariser avec l'approche de la Commission de Venise sur ces questions. Elles sont consultables sur le site web de la Commission et régulièrement mises à jour.



Le Président de la Commission de Venise M. Buquicchio, le Secrétaire M. Markert et la Secrétaire adjointe M^{me} Granata-Menghini au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Strasbourg, juin 2018



Délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH échangeant des points de vue avec des autorités hongroises concernant le paquet législatif « Stop Soros », Budapest, mai 2018

II. RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES, INSTITUTIONS DE L'ÉTAT, DROITS DE L'HOMME ET JUSTICE

Activités par pays

Réformes constitutionnelles, institutions de l'État, équilibre des pouvoirs

Albanie

Vérification de l'intégrité des responsables politiques (CDL-AD(2018)034)

L'avis, demandé par le Président du Parlement albanais, portait sur des projets d'amendements de la Constitution déposés par l'opposition parlementaire, et visait à permettre la vérification de l'intégrité des responsables politiques. Il s'agissait en particulier d'empêcher des personnes ayant des contacts indus avec des membres d'organisations criminelles de poser leur candidature à un mandat parlementaire ou à une autre fonction électorale, ou d'occuper une fonction de ce type.

La Commission de Venise avait déjà assisté l'Albanie par le passé dans la préparation d'un cadre de réforme et de vérification d'intégrité au sein de la justice. Les juges et les procureurs ainsi que les forces de police font actuellement l'objet de vérifications d'intégrité. La loi de 2015 sur la décriminalisation interdit par ailleurs aux personnes frappées d'une condamnation définitive pour certaines infractions pénales d'accéder à des fonctions électorales ou d'être nommées à des postes dans des organismes publics et l'administration publique.

La conclusion de l'avis était que malgré son objectif légitime, la proposition ne semblait pas apporter de valeur ajoutée ; elle ne contenait pas les orientations suffisamment claires et les garanties nécessaires à la mise en place d'un processus aussi complexe et sensible, et pouvait avoir des conséquences graves pour

les droits des personnes qui devaient y être soumises. Le Parlement albanais a suivi l'avis de la Commission de Venise et rejeté la proposition.

Géorgie

Amendements à la Constitution tels qu'adoptés en deuxième et troisième lectures en décembre 2017 (CDL-AD(2018)005)

La Commission de Venise a adopté à sa session de mars 2018, à la suite d'une demande du président de la Commission de l'APCE pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe, un avis sur les projets de modifications de la Constitution adoptés par le Parlement de Géorgie le 15 décembre 2017 en deuxième lecture. Il s'agissait du troisième avis émis par la Commission de Venise sur la réforme de la Constitution lancée en 2017.

Dans ses avis de juin 2017 (sur le projet de Constitution révisée de Géorgie⁵) et d'octobre 2017 (sur la révision de la Constitution de la Géorgie telle qu'adoptée en seconde lecture le 23 juin 2017⁶), la Commission de Venise avait émis un avis favorable sur la réforme, regrettant toutefois le report à octobre 2024 de l'entrée en vigueur du scrutin proportionnel. Le projet de révision, tel qu'adopté en deuxième lecture le 23 juin 2017, maintenait le seuil électoral de 5 % à partir de 2024 et l'interdiction des alliances de partis, mais remplaçait le système précédemment envisagé de répartition des mandats non attribués par un nouveau système complexe, qui conservait en la limitant la prime au vainqueur. Le Parlement géorgien a adopté la révision constitutionnelle le 13 octobre 2017.

5. CDL-AD(2017)013.

6. CDL-AD(2017)023.



Échange de vues avec les autorités maltaises, La Valette, novembre 2018

Les autres amendements constitutionnels faisant l'objet de l'avis avaient été soumis par le Parlement de Géorgie, qui souhaitait reprendre des recommandations formulées par la Commission de Venise dans des avis antérieurs; ils ont été adoptés en deuxième lecture le 15 décembre 2017. Ils maintiennent le report à 2024 de l'entrée en vigueur de l'élection à la proportionnelle. Les alliances électorales seront autorisées aux élections législatives de 2020, qui se dérouleront selon le système mixte, avec un seuil électoral de 3 %. En 2024 (et aux élections suivantes), le système de prime prévu dans le projet sera aboli, et les mandats non attribués remportés par des partis n'ayant pas passé le seuil de 5 % seront répartis selon le système de distribution à égalité. Les alliances électorales continueront d'être interdites aux élections de 2024 et aux suivantes.

Dans un avis adopté en mars 2018, la Commission a rappelé qu'elle jugeait regrettable le report à octobre 2024 de l'entrée en vigueur du nouveau système de scrutin proportionnel; elle estimait toutefois que les modifications spécifiques concernant exclusivement les élections de 2020 et la possibilité offerte aux partis politiques de former des alliances électorales, ainsi que l'abaissement du seuil électoral à 3 % (uniquement pour les élections de 2020) palliaient les effets indésirables du report de l'entrée en vigueur du scrutin proportionnel, et s'en félicitait. Elle émettait également un avis favorable sur le nouveau système de répartition à égalité des mandats non attribués; il sera introduit aux élections de 2024, qui se dérouleront entièrement à la proportionnelle.

La Commission de Venise s'est également félicitée de modifications relatives aux droits fondamentaux, comme celles qui portaient sur le droit à la liberté de religion ou la justice constitutionnelle (abandon de l'exigence d'unanimité de la Cour constitutionnelle en séance plénière pour déclarer inconstitutionnelles des élections déjà tenues, par exemple). Elle a constaté qu'un certain nombre de ses recommandations précédentes n'avaient pas été reprises dans le nouveau projet de révision de la Constitution en ce qui concerne

la nomination des juges de la Cour suprême, l'exigence de majorité qualifiée au Parlement pour l'élection du Procureur général et l'interdiction des partis politiques créés sur la base du principe territorial.

Suites

Le Parlement a adopté le 24 mars 2018 le dernier train de modifications en troisième et dernière lecture. La Constitution révisée est entrée en vigueur après l'élection présidentielle d'octobre 2018.

Malte

Dispositif constitutionnel et séparation des pouvoirs, indépendance de la justice et des organes de répression (CDL-AD(2018)028)

L'avis sur le dispositif constitutionnel et la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice et des organes chargés de l'application de la loi de Malte a été formulé en réponse à deux demandes, l'une de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'autre du ministre maltais de la Justice, de la Culture et des Collectivités locales. Les deux demandes avaient une teneur très proche: examen du dispositif constitutionnel du pays, de la séparation des pouvoirs, de l'indépendance de la justice et du statut des organes chargés de l'application de la loi.

La matière était si ample qu'il a été pratiquement impossible de procéder à une analyse complète et exhaustive du dispositif constitutionnel en place. L'avis n'a donc porté que sur les points les plus importants. La réforme constitutionnelle proposée appelait une approche globale. Tous les interlocuteurs maltais de la délégation de la Commission ont reconnu le besoin d'une réforme, notamment en ce qui concerne la justice et le rôle du ministère public. Dans sa réponse écrite au projet d'avis, le gouvernement s'est montré disposé à prendre l'avis pour base de la réforme.

La demande de l'APCE avait été inspirée par l'assassinat de la journaliste d'investigation Daphne Caruana Galizia, mais l'avis n'a pas examiné ce cas particulier ni aucun autre, se bornant à analyser le dispositif constitutionnel en soi.

En ce qui concerne le pouvoir exécutif, la Constitution maltaise place clairement le Premier ministre au centre du pouvoir politique. D'autres acteurs, comme le Président, le Parlement, le Conseil des ministres, la justice ou le médiateur sont trop faibles pour constituer un contre-poids suffisant. L'avis recommandait donc le renforcement de ces pouvoirs. Concernant le Parlement, il recommandait le resserrement des règles concernant les conflits d'intérêts, le relèvement des salaires des députés « à temps partiel » (pour qu'ils ne dépendent plus d'autres fonctions rémunérées attribuées par le pouvoir exécutif), et l'accès suffisant des députés à une information non partisane leur

permettant de s'acquitter de leur rôle de surveillance. La fonction présidentielle devait être renforcée par des pouvoirs de nomination – notamment judiciaire – sans intervention du Premier ministre. L'avis recommandait aussi d'envisager l'élection du Président à la majorité qualifiée.

En ce qui concerne la justice, les postes vacants ne sont ni annoncés ni publiés. La Commission des nominations judiciaires, créée lors de la révision de la Constitution de 2016, contrôle les candidatures à des nominations judiciaires et inscrit les candidats admissibles dans un registre permanent. Si une vacance survient, le Premier ministre choisit librement un candidat dans le registre ou parmi les magistrats du siège (juges de première instance). L'avis recommandait d'élargir la composition de la Commission, de publier les vacances judiciaires et d'habiliter la Commission non seulement à vérifier les candidatures, mais aussi à les classer par ordre de mérite. Il recommandait également de retirer au Parlement le pouvoir de révocation des juges.

En ce qui concerne le ministère public, c'est la police qui mène les enquêtes pénales et engage les poursuites. Le bureau de l'Attorney General, qui ne participe à ces dernières que pour les infractions les plus graves, est aussi le conseiller juridique du gouvernement. L'avis recommandait de créer un bureau d'un directeur indépendant du parquet ou d'un procureur général inamovible, ayant compétence dans toutes les poursuites publiques, sous réserve de contrôle juridictionnel. L'Attorney General conserverait sa fonction de conseiller juridique du gouvernement, et la police se cantonnerait aux opérations d'investigation.

L'avis examinait en outre l'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle de Malte. Il recommandait que la Constitution soit révisée de sorte que les dispositions déclarées inconstitutionnelles par la Cour soient annulées par la décision de cette dernière, sans intervention du Parlement (contrairement à ce qui se passe aujourd'hui).

République de Moldova

Projet de loi portant révision de la Constitution de la République de Moldova (système judiciaire) (CDL-AD(2018)003)

L'avis sur la loi portant révision de la Constitution de la République de Moldova (système judiciaire), demandé par le ministère de la Justice de la République de Moldova, a été adopté par la Commission de Venise à sa session plénière de mars 2018.

Il a été préparé dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action national concernant l'accord d'association avec l'UE. Le texte examiné constituait une révision de la Constitution, et n'allait donc pas aussi loin dans le détail que ne l'aurait fait une législation d'application.



XXIII^e Congrès de la Fédération ibéro-américaine des médiateurs (FIO), Andorre-la-Vieille, novembre 2018

L'avis portait sur la composition du Conseil supérieur de la magistrature. Le projet de loi en supprimait les membres d'office : ministre de la Justice, Président de la Cour suprême et Procureur général. En l'absence de normes communes relatives aux membres d'office, et eu égard au fait que même le ministre de la Justice avait accepté la suppression de son siège au Conseil, le changement ne soulevait pas d'objections. Mais il importait que le dialogue entre le Conseil supérieur de la magistrature et les autres institutions passe par d'autres canaux. Le projet de révision ne précisait pas la proportion de juges au Conseil, ni le mode de nomination des représentants de la société civile. L'avis recommandait de clarifier ces points.

L'abandon de la période probatoire des juges était une bonne chose, notamment du fait qu'il n'existait pas de dispositif automatique de pérennisation en fin de période probatoire en l'absence de problèmes disciplinaires. L'avis se félicitait que l'immunité fonctionnelle des juges ait désormais une base constitutionnelle.

Modification de l'article 42 de la Constitution (liberté d'association) (CDL-AD(2018)007)

L'article 42 de la Constitution moldave garantit actuellement la liberté de réunion, mais pas la liberté d'association. Les changements visaient à combler cette lacune en alignant le texte constitutionnel sur l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans cet avis, demandé par le ministère de la Justice, la Commission concluait que la modification était bienvenue, mais suscitait quelques problèmes. Le rapport entre la clause de restriction générale (énumérant les situations dans lesquelles les libertés et droits fondamentaux peuvent être restreints) et la clause de restriction spécifique (énumérant les situations dans lesquelles la liberté d'association peut être restreinte) manquait de clarté. La Commission recommandait en outre de préciser que les modifications n'éroderaient pas la protection des syndicats. Et il convenait d'harmoniser l'article 41 (sur les partis politiques) avec le nouvel article 42 et les normes internationales sur les partis politiques.

Loi relative à la prévention du terrorisme et à la lutte contre le terrorisme (CDL-AD(2018)024)

L'avis sur la loi de 2017 relative à la prévention du terrorisme et à la lutte contre le terrorisme, demandé par le ministre de la Justice, constatait que l'application du texte n'avait donné lieu à aucune controverse majeure. Mais le régime juridique qu'il créait, et qui réglementait les activités du Service de sécurité et d'information (SIS) pouvait porter atteinte aux droits de l'homme et ouvrir la porte à des abus de pouvoir.

La liste des pouvoirs du SIS devait être précisée. Certains de ces pouvoirs, comme celui d'utiliser des ressources, de réunir des données et de demander des informations détenues par des personnes privées, ou d'émettre des « prescriptions contraignantes », devaient nécessiter une autorisation externe (mandat de justice, décision du ministère public, etc.). La coordination des activités antiterroristes devait aussi relever de l'exécutif plutôt que du Président du Parlement. Il convenait en même temps de renforcer le mécanisme de contrôle parlementaire, moyennant la participation de la sous-commission responsable du SIS ou d'un organe mixte spécialisé, avec une bonne représentation de l'opposition dans les deux cas. Les opérations antiterroristes devaient avoir une durée limitée et couvrir une zone géographique circonscrite. La responsabilité du personnel de sécurité devait pouvoir être engagée en cas d'acte manifestement disproportionné et si la planification et la conduite des opérations antiterroristes étaient inadéquates. Enfin, il était nécessaire de mettre en place un mécanisme efficace de contrôle des pratiques d'inscription des personnes soupçonnées de terrorisme sur des listes noires.

Serbie

Projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire (CDL-AD(2018)011)

La demande d'avis sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire avait été soumise par le ministre de la Justice en avril 2018. Avant, pendant et après leur visite en Serbie, les rapporteurs ont reçu un gros volume d'informations d'associations, d'ONG et du ministère de la Justice serbe. Le projet d'avis a été examiné par la sous-commission sur le pouvoir judiciaire le 21 juin 2018; plusieurs modifications y ont été apportées et approuvées. Les principaux problèmes portaient sur la séparation des pouvoirs et l'importance de l'introduction d'une norme constitutionnelle claire sur l'équilibre des pouvoirs; la responsabilité des juges, moyennant préservation de leur indépendance; la composition du Haut Conseil judiciaire et la recherche d'un mécanisme antiblocage optimal; et l'importance de la présence de membres d'office au sein du Haut Conseil, pour faciliter le dialogue entre les divers acteurs.



Mission d'assistance au Ministère de la justice de Serbie concernant les amendements constitutionnels, Belgrade, janvier 2018

Cet avis revêtait une grande importance pour la Serbie en général, en particulier dans la perspective des négociations d'accession à l'UE.

Suites

Suite à cet avis, le ministère de la Justice a préparé en septembre une première version révisée des amendements; à l'issue d'un débat public en Serbie et de contacts avec le Secrétariat, il a soumis une version révisée à la Commission le 12 octobre 2018. Le Secrétariat a préparé une note où il analysait dans le détail la compatibilité des projets avec les recommandations de la Commission; le document faisait ressortir que la seconde version des amendements reprenait non seulement les recommandations principales, mais aussi les autres formulées dans l'avis. Le texte devait encore être examiné et adopté par le Parlement.

Note du Secrétariat – Compatibilité entre le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire de Serbie (CDL-AD(2018)023)

Le Secrétariat de la Commission de Venise a émis le 22 octobre 2018 une note relative à la compatibilité entre le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire de Serbie, tel que soumis par le ministère de la Justice serbe le 12 octobre 2018, avec l'avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire. Il concluait que les recommandations formulées par la Commission de Venise dans son avis CDL-AD(2018)011 avaient été suivies.

La Commission a pris acte de la note du Secrétariat à sa session plénière d'octobre 2018.

Droits fondamentaux

Arménie

Liberté de religion (CDL-AD(2018)002)

L'avis demandé par le ministère de la Justice et préparé conjointement avec l'OSCE/BIDDH analysait un projet de modifications de la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses. Les libertés et privilèges garantis par la loi devraient bénéficier aux organisations non seulement religieuses, mais aussi « de conviction ». Ces deux catégories devraient pouvoir exister et fonctionner sans enregistrement, et la liste de leurs droits ne devrait pas être limitative. Les exigences d'enregistrement devraient être simplifiées, et certaines conditions discriminatoires d'enregistrement supprimées. Il est en particulier inacceptable de refuser l'enregistrement à des communautés dont les activités ne reposent pas sur un « livre saint canonique ». Même si le statut à part de la Sainte Église apostolique est compréhensible dans le contexte arménien, d'autres organisations religieuses devraient pouvoir accéder à certains privilèges dont elle jouit, sur la base de critères raisonnables. La « sécurité de l'État » ne saurait être un motif de restriction de la liberté religieuse, et seul le « prosélytisme abusif » devrait pouvoir être interdit.

Les autorités arméniennes étaient invitées à revenir sur l'interdiction générale du financement étranger des organisations religieuses, à préciser encore les règles relatives à la suspension des organisations religieuses, et à veiller à ce que la dissolution d'une organisation religieuse reste une mesure de dernier recours.

Hongrie

Dispositions du projet de train de mesures législatives dénommé « Stop Soros » ayant des répercussions directes sur les ONG (en particulier le projet d'article 353A du Code pénal sur la facilitation de l'immigration irrégulière) (CDL-AD(2018)013)

À la suite d'une demande du Président de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a adopté à sa session plénière de juin 2018 un avis conjoint sur la compatibilité du train de mesures législatives hongroises connu comme « Stop Soros » avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme. La demande précisait que l'analyse devait porter sur les effets de ces mesures sur les activités des ONG. Par conséquent, l'avis conjoint examinait tout particulièrement le projet de modification du Code pénal hongrois (projet d'article 353/A du Code pénal). Le projet de disposition rend passible d'une sanction pénale quiconque organise des activités visant à faciliter l'introduction d'une demande d'asile au bénéfice d'une personne qui, dans son pays d'origine, dans le pays où elle réside habituellement ou dans un autre



Le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, et le ministre des Affaires étrangères hongrois, M. Peter Sijjarto, Strasbourg, juin 2018

pays par lequel elle est arrivée, ne fait pas l'objet de persécutions ou dont les allégations de persécutions directes sont infondées. Il érige également en infraction pénale toute activité organisationnelle visant à aider une personne entrée ou résidant illégalement en Hongrie à obtenir un titre de séjour.

Dans leur avis conjoint, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH considéraient que l'instauration d'une infraction pénale engageant la responsabilité pénale d'une personne pour avoir aidé intentionnellement des migrants en situation irrégulière à contourner la réglementation en matière d'immigration n'était pas en soi contraire aux normes internationales en matière de droits de l'homme, mais que le projet d'article 353A allait bien au-delà en érigeant en infraction des activités organisationnelles non directement liées à la matérialisation de l'immigration irrégulière. Ils concluaient que l'aide apportée par les ONG aux demandeurs d'asile dans l'établissement de leurs demandes et dans la formation de recours ne saurait être considérée comme un contournement des règles relatives à l'immigration. La modification proposée incriminait donc des activités pleinement légitimes, y compris les activités qui aident l'État à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du droit international. Par ailleurs, le « gain financier » n'était pas considéré comme un élément constitutif de l'infraction, et le projet de disposition n'était pas assorti d'une clause d'exception humanitaire.

Le projet de mesures législatives, contenant notamment le projet d'article 353A, a été adopté par le Parlement hongrois le 20 juin 2018, c'est-à-dire avant la session plénière de la Commission de Venise. L'avis recommandait que la disposition examinée soit abrogée, car elle portait atteinte aux droits à la liberté d'association et d'expression.

Article 253 de la loi XLI du 20 juillet 2018 modifiant certaines lois fiscales et autres lois connexes et relatives à la taxe spéciale sur l'immigration (CDL-AD(2018)035)

La Commission de Venise a adopté à sa session plénière de décembre 2018, à la suite d'une demande du président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, un avis conjoint sur l'article 253 de la loi XLI du 20 juillet 2018 modifiant certaines lois fiscales et autres lois connexes et relatives à la taxe spéciale sur l'immigration.

L'article 253 assujettit à une taxe de 25 % toute aide financière à une activité de soutien de l'immigration par une association. Le but de la disposition, tel qu'il ressort de l'argumentaire, est de contraindre les organisations non gouvernementales menant des activités dans le domaine de la migration à supporter les coûts résultant de leurs activités associatives qui contribuent à la croissance de l'immigration ainsi qu'à l'augmentation des tâches et des dépenses des pouvoirs publics. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont estimé que la taxe spéciale constitue une ingérence injustifiée dans le droit à la liberté d'expression des ONG, puisqu'elle limite leur capacité de se lancer dans des recherches, des activités éducatives et la défense d'une cause s'agissant de questions de débat public. La taxe étant prélevée sur l'acte de faire un don à des ONG exprimant une opinion particulière, l'article 253 traite sans justification raisonnable les ONG qui mènent des activités de soutien de l'immigration différemment des autres, ce qui crée un risque de stigmatisation.

La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont estimé que l'imprécision de certaines formulations utilisées dans l'article 253, comme «activités visant directement à promouvoir la migration», ne satisfait pas à la condition de légalité. Certaines caractéristiques de la taxe spéciale révèlent qu'elle vise non seulement à financer une activité gouvernementale, mais aussi à décourager un certain nombre d'activités associatives légitimes dans le domaine de la migration, ce qui inspire de sérieux doutes sur la légitimité de son but. Le caractère nécessaire et proportionnel de la restriction imposée par l'introduction de la taxe spéciale sur l'immigration était analysé compte dûment tenu des effets cumulés des obligations énoncées dans la loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger introduites en 2017 et dans l'article 353A du Code pénal sur la facilitation de la migration illégale. L'avis conjoint concluait que les nouvelles obligations déclaratives imposées par l'article 253, ajoutées aux obligations existantes, créent un environnement de contrôle excessif de l'État, défavorable à l'exercice effectif de la liberté d'association, et qu'il conviendrait d'abroger l'article 253 sur la taxe spéciale sur l'immigration.

Malte

Égalité et non-discrimination (CDL-AD(2018)014)

L'avis demandé par la ministre des Affaires européennes et de l'Égalité portait sur un projet de modification de la Constitution instituant la Commission pour les droits de l'homme et l'égalité, ainsi que sur la législation afférente. La nouvelle commission devait jouir de pouvoirs étendus de protection et de promotion de l'égalité, dont des pouvoirs juridictionnels. Les notions d'égalité et de non-discrimination étaient en outre redéfinies en conformité avec des directives européennes.

L'avis concluait qu'il convenait de se féliciter de cette révision complète de ce cadre normatif. Mais les nouveaux dispositifs n'étaient pas parfaitement compatibles avec la Constitution et la CEDH, et manquaient parfois de cohérence interne. La Commission n'était pas suffisamment indépendante, et devait inclure des représentants de la société civile et de l'opposition, et le mandat de ses membres devait être suffisamment stable. Les fonctions juridictionnelles qu'il était proposé de conférer au Conseil des droits de l'homme et de l'égalité rattaché à la Commission empiétaient sur les compétences des tribunaux civils, ce qui faisait problème au regard de la Constitution et pourrait déboucher sur des incohérences de jurisprudence. Le Conseil n'était par ailleurs pas suffisamment indépendant, et n'offrait pas les garanties procédurales d'un procès équitable; il convenait soit de lui retirer ses fonctions juridictionnelles, soit d'envisager sérieusement de repenser le dispositif institutionnel.

La Commission de Venise recommandait enfin de définir plus précisément les mesures positives que doivent spécifiquement prendre les employeurs, les établissements d'enseignement, les fournisseurs de biens et de services et l'administration publique pour faire progresser l'égalité et promouvoir la diversité.

Roumanie

Proposition de loi n° 140/2017 portant modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 sur les associations et les fondations (CDL-AD(2018)004)

À sa session plénière de mars 2018, la Commission de Venise a adopté, à la suite d'une demande du président de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, un avis conjoint sur la compatibilité de la proposition de loi n° 140/2017 portant modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 sur les associations et les fondations avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.

La Commission de Venise a constaté que les buts premiers du projet étaient d'une part de privilégier, dans la procédure d'obtention par une association du statut d'organisation d'utilité publique, certains domaines d'activité prioritaires pour la satisfaction des besoins les plus importants de la société roumaine, et d'autre part de réduire les soupçons d'illégalité du financement des associations et des fondations ayant des activités en Roumanie en imposant aux associations des exigences de déclaration de leurs sources de financement.

La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont jugé positif que le projet de texte cherche à mieux préciser ce qui doit être considéré comme relevant de «l'intérêt général ou collectif», s'agissant de reconnaître ou non à une association le statut d'organisation



La délégation de la Commission de Venise visitant la Macédoine du Nord dans le cadre de la préparation d'un avis sur le projet de loi sur la prévention et la protection contre la discrimination; Skopje, janvier 2018

d'utilité publique. Mais ils ont observé que la formulation n'était pas suffisamment claire et précise pour prévenir des décisions arbitraires dans l'application de la loi. Des domaines importants, comme les droits de l'homme et la lutte contre la corruption, étaient par ailleurs exclus du bénéfice du statut d'utilité publique; et il était interdit aux associations qui obtenaient ce dernier d'exercer une quelconque activité politique. L'avis recommandait donc que la démocratie, les droits de l'homme, l'État de droit soient mentionnés dans le projet de loi parmi les domaines spécifiques d'intérêt général, et que la disposition interdisant toute activité politique aux associations d'utilité publique soit limitée à des cas clairement définis de lutte contre ou de soutien pour un parti ou un candidat spécifique (collecte explicite de fonds par exemple).

En ce qui concerne les nouvelles obligations de rapports financiers, qui s'appliquent à toutes les associations et fondations, reconnues ou non d'utilité publique, l'avis estimait que les « préoccupations » et les « soupçons » des citoyens sur la légalité et l'honnêteté du financement ne sont pas des raisons suffisantes pour imposer à toutes les associations des obligations draconiennes de rapports et de déclaration de leurs sources de financement en dehors de toute analyse des risques concrète mettant en évidence l'implication spécifique du secteur de la société civile dans des infractions pénales. Sous leur forme actuelle, les exigences drastiques de rapports et de déclaration, associées à de lourdes sanctions en cas de non-respect, risquaient d'avoir un effet dissuasif sur la société civile. L'avis recommandait donc que les nouvelles obligations de rapports et de déclaration soient abandonnées, ou au moins que les rapports soient simplement à soumettre à un organe de contrôle à intervalles raisonnables, ou que l'obligation de divulgation de l'identité des donateurs ne vaille que pour les principaux d'entre eux.

La Commission a été informée par la suite que la plupart des recommandations formulées dans son avis avaient déjà été reprises dans la révision du projet de texte.

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »⁷

Discrimination : prévention et protection (CDL-AD(2018)001)

La Commission de Venise a examiné le projet de loi sur la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination à la demande de la ministre du Travail et de la Politique sociale. La loi en place et son application avaient été critiquées en raison du manque d'indépendance et d'impartialité de la Commission pour la protection contre la discrimination, de l'insuffisance de ses ressources financières et humaines, de l'absence de critères de « l'orientation sexuelle » et de « l'identité de genre » dans la liste des motifs de discrimination, et de la lourde charge imposée aux plaignants dans l'administration de la preuve de la discrimination.

Dans son avis, la Commission jugeait que le projet constituait une réelle amélioration de la loi, mais que d'autres amendements étaient encore nécessaires pour assurer sa pleine conformité avec les normes applicables. Elle recommandait notamment de mettre en place d'autres garanties d'authentique indépendance de la Commission pour la protection contre la discrimination en modifiant les dispositions relatives à l'élection et à la révocation de ses membres, en rendant leur mandat non renouvelable et en supprimant la possibilité de porter plainte auprès de l'inspection de l'administration publique (un service administratif du ministère de la Justice) si la Commission ne respectait pas ses délais légaux d'action. Il était également recommandé de revenir sur la révocation anticipée des membres de la Commission à l'entrée en vigueur du projet de loi, car elle compromettrait gravement l'indépendance de la Commission.

Justice

Géorgie

Dispositions relatives au Conseil des procureurs contenues dans le projet de loi sur le ministère public et dispositions relatives au Conseil supérieur de la Justice contenues dans la loi sur les tribunaux ordinaires (CDL-AD(2018)029)

L'avis sur les dispositions relatives au Conseil des procureurs contenues dans le projet de loi sur le ministère public et sur les dispositions relatives au Conseil supérieur de la Justice contenues dans la loi sur les tribunaux ordinaires, demandé par le Président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a été adopté par la Commission de Venise à sa session plénière de décembre 2018. Il porte sur le statut constitutionnel des agents du

7. À compter du 12 février 2019, le nom officiel du pays est devenu la Macédoine du Nord.



Échange de vues avec les autorités du Monténégro sur la question de la nomination de membres non professionnels au nouveau Conseil de la magistrature, Podgorica, mai 2018

ministère public, la subordination des procureurs, les responsabilités disciplinaires du ministère public et le rôle du Conseil des procureurs. En ce qui concerne le Conseil supérieur de la justice, l'analyse a porté sur les dispositions y afférentes de l'actuelle loi sur les tribunaux ordinaires.

Les principales recommandations concernant le Conseil des procureurs sont, eu égard au nouveau rôle que lui confère l'article 65 (3) de la Constitution : que sa composition soit modifiée pour intégrer des membres de la société civile ; que l'indépendance interne et externe du bureau du procureur soit garantie à l'égard du pouvoir législatif et exécutif ; que l'indépendance interne des procureurs soit garantie et que, dans ce but, le Conseil des procureurs soit chargé d'assurer au moins un minimum de garanties. Pour obtenir un équilibre entre le contrôle hiérarchique sur les procureurs et leur indépendance, il conviendrait que le Conseil des procureurs ait davantage de pouvoirs en matière de carrière des procureurs. Il faudrait que le projet de loi indique expressément comment le Conseil des procureurs garantit la transparence du ministère public. En ce qui concerne le Conseil supérieur de la justice, la terminologie relative aux motifs de révocation des pouvoirs de l'un de ses membres devrait être claire et précise. Il conviendrait de définir des critères objectifs d'appréciation de l'exercice admissible ou inadmissible des fonctions.

Kazakhstan

Conseil supérieur de la justice (CDL-AD(2018)032)

La Commission de Venise a évalué, à la demande du Conseil supérieur de la justice du Kazakhstan, un document de réflexion sur la réforme de cet organe. Le document proposait de reprendre à la Cour suprême des pouvoirs et des fonctions liées aux carrières de la magistrature pour les remettre au Conseil supérieur de la justice. Si l'idée paraissait raisonnable, il était important que le Conseil lui-même devienne plus indépendant du Président, ce qui pourrait nécessiter une révision de la Constitution, ou du moins la modification de certains textes de loi. La loi devait en particulier fixer le nombre exact de membres du Conseil, prévoir des garanties contre leur révocation anticipée, et faire en sorte qu'ils soient nommés par le

Parlement et l'assemblée générale de tous les juges. Les propositions de nominations judiciaires du Conseil devraient en général avoir valeur contraignante pour le Président.

L'avis abordait également l'examen de qualification des candidats à des fonctions de juge, qui ne devait pas inclure de tests psychologiques administrés par des experts extérieurs, ni de tests au détecteur de mensonges.

La sévérité de l'examen de qualification ne devrait pas être un but en soi, et il était suggéré de mettre en place un système de classement de tous les candidats admissibles. La loi devrait définir le poids relatif des critères « objectifs » et « subjectifs » de sélection des juges, et distinguer clairement les infractions à la déontologie, les fautes disciplinaires et les évaluations médiocres. Une réforme plus ample (allant au-delà du document de réflexion) serait envisageable à plus longue échéance.

Code de procédure et de justice administratives (CDL-AD(2018)020)

L'avis, demandé par le ministre de la Justice, analysait le nouveau Code, qui couvre à la fois les procédures administratives et les procédures des tribunaux administratifs. Sachant qu'il existe d'importantes différences entre les principes applicables à la procédure administrative et aux procédures des tribunaux administratifs, la Commission de Venise a jugé préférable de les traiter séparément. Elle a aussi recommandé, dans un but de cohérence, de simplicité et de transparence des normes, de simplifier le chapitre sur les principes généraux en plaçant les règles de procédure dans les articles afférents du Code. Elle a recommandé en outre de revenir sur le rôle du procureur dans les procédures et les processus administratifs, de sorte qu'il n'intervienne que dans des cas exceptionnels clairement définis dans des articles spécifiques du Code. Elle a recommandé par ailleurs de clarifier les dispositions relatives à la suspension d'un acte administratif avant adoption de la décision, et de revenir sur les dispositions relatives à la discrétion administrative pour éviter toute erreur d'interprétation dans l'application du Code à l'avenir. Les autorités kazakhes se sont déclarées disposées à poursuivre en 2019 leur coopération sur ce texte avec la Commission de Venise, sur la base des recommandations de cette dernière.

Monténégro

Dispositifs antiblocage dans les élections de magistrats (CDL-AD(2018)015)

Un projet de modification de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges a été préparé et soumis à la Commission de Venise à la suite d'échanges de cette dernière avec des représentants des autorités sur l'élection des membres du Conseil de la magistrature n'exerçant pas de fonctions judiciaires.



Échange de vues sur la révision des lois roumaines sur le pouvoir judiciaire; Bucarest, juin 2018

Dans son avis, la Commission mentionnait la nécessité de prévoir des dispositifs antiblocage dans les élections à la majorité qualifiée d'institutions « de sauvegarde ». Conformément à une pratique européenne, elle a recommandé que les membres sortants n'exerçant pas de fonctions judiciaires continuent de siéger au Conseil de la magistrature jusqu'à la nomination des nouveaux membres. Cette prolongation ne devrait pas constituer un nouveau mandat. Il serait possible de modifier la procédure d'élection des membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires de sorte qu'il ne soit plus nécessaire qu'ils soient élus tous les quatre en même temps. Le Parlement du Monténégro a adopté les modifications en les alignant sur les recommandations de la Commission. Grâce à ce dispositif antiblocage que contient maintenant la loi, le Conseil de la magistrature a commencé à siéger le 4 juillet 2018.

Maroc

Séminaire international sur la gestion des moyens du parquet (Rabat, 29 mars 2018)

La Commission de Venise a participé à ce séminaire, organisé par la CEPEJ dans le cadre du programme Sud III, qui a rassemblé 140 participants, tous procureurs ou procureurs généraux; il s'agissait de soutenir la présidence du ministère public dans la création d'un ministère public indépendant et efficace. C'était le premier séminaire organisé par la présidence du ministère public (créée en octobre 2017) pour discuter des pratiques européennes de gestion du ministère public.

Pologne

Suivi de l'avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la justice, sur le projet de loi portant modification de la loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires (CDL-AD(2017)031)

Dans son avis de décembre 2017, la Commission avait conclu que la réforme de la justice polonaise menaçait gravement l'indépendance de la justice. Les modifications de la loi sont entrées en vigueur en 2018, ce qui a suscité une controverse majeure entre la Commission européenne et le gouvernement

polonais; deux actions au moins ont été engagées devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). La première concernait une demande d'extradition d'Irlande en Pologne d'une personne soupçonnée d'infraction, en raison de doutes sur l'intégrité de la justice polonaise; la Cour avait estimé que l'extradition pouvait être reportée si la juridiction irlandaise concluait que la personne à extraditer courait un risque de déni flagrant de justice. En novembre, la juridiction irlandaise a décidé que, malgré les graves doutes qu'elle nourrissait sur l'indépendance de la justice polonaise, la situation particulière du requérant ne permettait pas de conclure qu'il n'aurait pas un procès équitable en Pologne.

Dans la seconde affaire, la CJUE avait été saisie par la Commission européenne le 2 octobre 2018. Il s'agissait d'un aspect primordial de la réforme, à savoir l'abaissement rétroactif de l'âge de la retraite des juges de la Cour suprême. Nombre de ces juges, dont le Premier président, avaient refusé de quitter la Cour, estimant le changement inconstitutionnel. La Commission européenne avait estimé que cette mesure violait également le droit communautaire. La Commission avait demandé une mesure provisoire tant que la procédure était en cours; le 19 octobre, le Vice-président de la CJUE a ordonné la suspension de la retraite anticipée des juges et de la nomination de nouveaux juges à la Cour suprême. À la fin du mois de novembre, le gouvernement polonais a présenté un projet de loi rétablissant dans leurs fonctions les juges de la Cour suprême (dont le Premier président) censés quitter la Cour en application des nouvelles règles. Ceci est une mesure positive, mais il n'a pas été remédié à d'autres problèmes relevés dans l'avis de 2017.

Roumanie

Lois sur la justice; Code pénal et Code de procédure pénale

À la demande du Président de la Roumanie et de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise a préparé un avis (CDL-AD(2018)017) sur trois projets modifiant profondément la législation sur le statut des juges et des procureurs, l'organisation de la justice et le Conseil supérieur de la magistrature. Critiqué pour sa rapidité



Échange de vues avec le Premier ministre arménien, M. Nikol Pashinyan, novembre 2018

excessive et son manque de transparence et d'inclusivité, le processus législatif avait profondément divisé la société roumaine.

Tout en reconnaissant le bien-fondé de certains changements, l'avis faisait ressortir des aspects importants qui, surtout si l'on considérait leurs effets conjugués dans le climat politique complexe que connaît aujourd'hui la Roumanie, risquaient de porter atteinte à l'indépendance des juges et des procureurs roumains, de saper la confiance du public dans le système judiciaire et d'entraver la lutte nationale contre la corruption. Il s'agissait en particulier du nouveau système de nomination et de révocation des procureurs en chef et du rôle attribué au Ministre de la Justice dans ce contexte, de la restriction de la liberté d'expression des magistrats, des nouvelles dispositions relatives à la responsabilité des magistrats, et de la nouvelle section sur les infractions commises par les magistrats, ainsi que de mesures affaiblissant le rôle du Conseil supérieur de la magistrature en tant que garant de l'indépendance de la justice.

Ces trois lois ont été modifiées après leur entrée en vigueur par une ordonnance d'urgence du gouvernement, ensuite confirmée par le Parlement. L'une des modifications (le report d'un an de l'entrée en vigueur du nouveau système de retraite anticipée) correspondait à un problème évoqué par la Commission de Venise dans son avis. Par ailleurs, suite à une autre ordonnance d'urgence, la nouvelle Section d'enquête sur les infractions pénales des magistrats, critiquée dans l'avis préliminaire, est entrée en fonction.

La Commission de Venise a aussi adopté, à la demande de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, un avis sur de récents amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale. Ces modifications avaient officiellement surtout pour but d'aligner la législation roumaine sur des décisions de la Cour constitutionnelle et des directives de l'UE.

La Commission a observé toutefois dans l'avis que certains amendements dépassaient de loin les exigences découlant de la jurisprudence de la Cour

constitutionnelle ou des obligations internationales du pays. Quelques-uns (comme ceux qui avaient trait aux abus de fonction) risquaient de freiner considérablement les efforts déployés pour mettre fin à la corruption en Roumanie, et leur impact risquait d'être plus large encore : ils pouvaient affecter toute la justice pénale, son efficacité et son bon fonctionnement. Les autorités roumaines ont été invitées à procéder à un réexamen global de ces amendements pour aboutir à une proposition législative cohérente, bénéficiant d'un large soutien de la société roumaine et tenant pleinement compte des standards applicables. Des recommandations plus spécifiques ont visé certaines modifications des deux codes. Un nombre significatif de modifications proposées des deux codes, dont bon nombre qu'avait critiquées la Commission de Venise, ont été annulées par la Cour constitutionnelle et devront repasser devant le Parlement roumain.

S'appuyant sur les recommandations de la Commission de Venise, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Parlement européen et la Commission européenne ont appelé les autorités roumaines à revenir sur les récentes modifications adoptées dans le domaine de la justice.

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »⁸

Législation sur les tribunaux et le Conseil de la magistrature

La Commission de Venise a examiné à plusieurs reprises la législation sur la justice. Dans son avis de 2015, elle avait observé que les textes à ce sujet étaient excessivement complexes, redondants et obscurs. Une révision progressive a produit de nombreuses améliorations. Il y a d'abord eu, en 2017, l'abandon du « Conseil chargé de l'établissement des faits », dont les fonctions ont été transférées au Conseil de la magistrature.

8. À compter du 12 février 2019, le nom officiel du pays est devenu la Macédoine du Nord.

La Commission a examiné en 2018 des modifications de la loi sur les tribunaux et de la loi sur le Conseil de la magistrature⁹. Son avis a été dans l'ensemble favorable. Au lieu de deux procédures parallèles susceptibles de déboucher sur la révocation du juge, la législation n'en prévoit plus qu'une seule. Le nouveau dispositif institutionnel et les nouvelles règles de procédure sont plus simples, et protègent mieux l'indépendance de la justice.

Ceci étant, la loi sur le Conseil de la magistrature ne précisait pas qui exerce la fonction de filtrage dans le nouveau système de procédure disciplinaire. On ne voyait pas clairement si le Conseil de la magistrature était lié par les propositions de la Commission d'enquête, ni quelles décisions devaient être prises à la majorité qualifiée. La Commission de Venise a aussi examiné le système de notation utilisé dans l'évaluation des performances. Elle a par ailleurs noté que les motifs d'engagement de la responsabilité disciplinaire figurant dans diverses dispositions de la loi sur les tribunaux étaient largement redondants, et que la faute du juge et la gravité de ses conséquences sont des conditions sine qua non de sanction. Enfin, elle a indiqué qu'une décision de la Cour européenne des droits de l'homme concluant à une violation engageait la responsabilité internationale de l'État, mais ne devait jamais entraîner la révocation automatique du juge associé à la procédure nationale.

Plus tard dans l'année, le ministère de la Justice est revenu sur la loi sur les tribunaux pour l'aligner largement sur les recommandations de la Commission. Cette dernière a adopté un avis de suivi (CDL-AD(2018)033), dans lequel elle a formulé des suggestions d'ordre surtout technique sur le texte révisé.

Activités transnationales

Rapports et études

Liberté de réunion

La Commission a poursuivi en 2018 la préparation de la 3^e version des Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, révisée et actualisée à la lumière des développements les plus récents dans ce domaine. Le projet de texte sera mis au point et soumis pour adoption à la Commission au premier semestre 2019.

Institutions du médiateur

La Commission a décidé en juin 2017 de codifier, sur la base de ses travaux précédents, un ensemble de principes constitutionnels et juridiques (dits « principes de Venise ») portant spécifiquement sur l'institution du médiateur. Une ample consultation et de nombreux

échanges sur les « Principes de Venise » ont eu lieu en 2018 avec des institutions du médiateur du monde entier et les parties prenantes internationales. Le projet de texte devrait être adopté par la Commission de Venise en 2019.

Financement des associations

La Commission a continué en 2018 à préparer une étude sur le financement des associations, à la lumière des développements les plus récents dans ce domaine. Le projet de texte sera soumis à la plénière pour adoption à la session plénière de mars 2019.

Révocation des maires et autres représentants locaux

Suite à la Résolution 420 du Congrès et à la demande du Secrétaire général du Congrès du 7 novembre 2017, la Commission a commencé en 2018 à préparer une étude de la compatibilité des référendums locaux de révocation visant à interrompre avant terme le mandat d'un élu local avec les normes internationales et les bonnes pratiques (« Révocation des maires »). Le projet d'étude devrait être soumis à la Commission de Venise pour adoption en 2019.

Rapports entre majorité et opposition

La Commission de Venise a poursuivi en 2018 sa réflexion sur les rapports entre opposition et majorité au sein d'un parlement démocratique. Une liste de contrôle avec questions et exemples de bonnes pratiques en la matière sera mise au point et soumise à la Commission pour adoption au premier semestre 2019.

Compilations des avis et rapports de la Commission de Venise

La Commission de Venise a entériné deux¹⁰ nouvelles compilations préparées par le Conseil scientifique. L'une portait sur les majorités qualifiées et les mécanismes antiblocage (CDL-PI(2018)003). Elle décrit les mécanismes qui peuvent aider à sortir d'une impasse au parlement lorsque la majorité qualifiée requise pour une décision (fréquemment de nomination du titulaire d'une fonction) ne peut être atteinte en raison de clivages politiques.

L'autre (CDL-PI(2018)005) concernait les droits économiques et sociaux – un peu moins bien protégés par les constitutions nationales, bien que leur ancrage constitutionnel montre bien qu'il ne s'agit pas simplement de déclarations de bonnes intentions.

Le Conseil scientifique a également mis à jour les compilations des avis sur les procureurs (CDL-PI(2018)001) et sur la protection des minorités nationales (CDL-PI(2018)002).

9. Cf. avis CDL-AD(2018)022.

10. Pour la troisième nouvelle compilation entérinée en 2018, voir chapitre IV.



Participants de la 17^e réunion du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle; Lausanne, juin 2018

III. JUSTICE CONSTITUTIONNELLE¹¹

Avis, rapports et Conférences/Réunions¹²

Rapports sur les opinions séparées (CDL-AD(2018)030)

Le rapport sur les opinions séparées a été adopté par la Commission de Venise lors de sa session plénière de décembre 2018. Il comporte trois grandes parties : une analyse générale des avantages et des inconvénients des opinions séparées, les règles applicables à ces opinions et une conclusion assortie de recommandations. Il explique qu'il est reproché aux opinions séparées de compromettre l'unité des cours et leur autorité, alors qu'il est dit en leur faveur qu'elles démocratisent la justice, la rendent plus transparente, et renforcent ainsi son autorité et sa crédibilité.

La décision d'introduire ou non des opinions séparées relève de la compétence de l'État. Mais le rapport formule quelques grandes recommandations à l'intention des pays qui les pratiquent : la loi devrait traiter les opinions séparées comme un droit et non pas un devoir du juge ; ces opinions devraient faire preuve de loyauté à l'égard de la cour et de son rôle institutionnel, de façon à préserver la légitimité de la décision judiciaire ; une opinion séparée devrait être vue comme une solution de dernier recours ; la majorité devrait pouvoir répondre à une opinion séparée formulée par écrit, de façon à garantir la qualité des décisions et la collégialité de la cour ; le code de conduite et d'éthique des juges devrait aborder les opinions séparées en en fixant les limites admissibles ; une opinion séparée irrespectueuse enfreignant le

code de conduite ou d'éthique doit être publiée, qu'une action ait ou non été engagée contre le juge à l'origine de l'opinion concordante ou dissidente ; et une opinion séparée fait partie intégrante de la décision, et devrait donc être publiée d'office dans chaque affaire avec la décision majoritaire, et non pas seulement à la demande des juges ayant formulé les opinions séparées.

Andorre

Conférence « Les cours constitutionnelles, garantes de la qualité démocratique des sociétés ? » (Andorre-la-Vieille, 12-14 juillet 2018)

Cette rencontre, organisée pour le 25^e anniversaire de la Cour constitutionnelle d'Andorre, a attiré 38 cours constitutionnelles d'Europe, d'Afrique et d'Asie. Il y a été question des garanties de séparation des pouvoirs, des droits fondamentaux, de la protection des tribunaux – une nécessité démocratique –, de la protection de l'indépendance des juges constitutionnels et de la protection du processus de prise des décisions constitutionnelles.

La Commission de Venise y a participé pour mieux faire connaître aux cours constitutionnelles son rôle de promotion et de défense de la justice constitutionnelle.

Angola

Visite de la Cour constitutionnelle d'Angola (Strasbourg, 29 mai 2019)

Une délégation de la Cour constitutionnelle d'Angola, conduite par son Président, est venue au Conseil de l'Europe où elle a rencontré M^{me} Simona Granata-Menghini, Secrétaire adjointe de la Commission de Venise, et M. Schnutz Dürr, Secrétaire général de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle. La délégation s'est aussi entretenue avec M. Guido Raimondi, Président de la Cour européenne des droits de l'homme, et avec M. Paul Rübig, député européen.

11. Le texte intégral de tous les avis adoptés est consultable sur le site www.venice.coe.int.

12. On trouvera au chapitre V des informations sur les activités menées dans le domaine de la justice constitutionnelle et de la justice ordinaire au Pérou.

Arménie

Conférence internationale « Le nouveau constitutionnalisme du millénaire » (Erevan, 1^{er}-2 novembre 2018)

Cette conférence était organisée par le centre international d'analyse « culture constitutionnelle » de la Cour constitutionnelle arménienne.

Le Président et le Secrétaire de la Commission de Venise y ont participé.

Il s'agissait d'identifier les défis que doit relever le constitutionnalisme au XXI^e siècle, et d'analyser les dispositifs susceptibles de le préserver. Ont été abordés les défis actuels que doivent relever la justice et la Constitution, en particulier le contrôle efficace de la justice, les pouvoirs de la justice dans les situations de crise, le renforcement de la démocratie par l'État de droit, etc. Parmi les participants se trouvaient le Président de la Cour constitutionnelle de Mongolie, le Vice-président de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, des juges de cours constitutionnelles et suprêmes, des représentants de l'OSCE/BIDDH, des juges de tribunaux internationaux de l'ONU, des juristes et d'autres hauts fonctionnaires étrangers.

Suivi de l'avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle d'Arménie (CDL-AD(2017)011)

L'adoption de la nouvelle Constitution a nécessité celle d'une nouvelle loi sur la Cour constitutionnelle arménienne. Dans son avis, adopté en juin 2018, la Commission de Venise estimait que ce projet de texte aiderait la Cour constitutionnelle arménienne à jouer son rôle de gardien de la Constitution; elle suggérerait toutefois un certain nombre d'améliorations. Le Président arménien a promulgué le 27 janvier 2018 la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle.

Comme le recommandait l'avis, la loi adoptée limite l'immunité des juges de la Cour constitutionnelle aux actes commis dans l'exercice de leurs fonctions, et réduit les pouvoirs du président de la Cour constitutionnelle en lui retirant sa compétence d'adoption du règlement de la Cour. Le texte prévoit aussi, comme cela était recommandé, que les décisions de la Cour constitutionnelle entrent en vigueur dès leur publication sur son site web.

L'avis recommandait de définir clairement la procédure de nomination des juges de la Cour constitutionnelle, au moins par renvoi aux dispositions afférentes du règlement du Parlement. Le projet de loi comportait bien une mention générale du règlement du Parlement, mais la loi adoptée contient une référence générale à la Constitution et à la législation.



Conférence sur « La justice constitutionnelle et le principe de proportionnalité »; Sucre, Bolivie, décembre 2018

Le texte impose au président de la Cour d'informer les autres organes de l'État d'une vacance six mois avant l'expiration des fonctions du juge concerné, ce qui est une bonne chose.

Azerbaïdjan

Conférence internationale « L'État de droit et la justice constitutionnelle : valeurs et priorités » (Bakou, 6 juillet 2018)

Le Président de la Commission de Venise a participé à la conférence internationale « L'État de droit et la justice constitutionnelle : valeurs et priorités », organisée à l'occasion du 20^e anniversaire de la Cour constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan.

Dans son allocution d'ouverture, il a souligné l'importance du dialogue politique et de la volonté d'ouverture dans une démocratie, insistant sur le rôle crucial des cours constitutionnelles dans la mise en œuvre effective des normes relatives aux droits de l'homme, notamment pour ce qui est des libertés d'expression et d'association. Il a également mis en relief l'importance du principe de responsabilité dans l'État de droit, et insisté sur la nécessité de la lutte contre la corruption.

Cette action s'inscrivait dans le cadre du Partenariat pour une bonne gouvernance financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe.

Bolivie

Conférence « Justice constitutionnelle et principe de proportionnalité » (Sucre, 7 décembre 2018)

La Cour constitutionnelle plurinationale de Bolivie et la Commission de Venise ont organisé le 7 décembre 2018 une conférence sur la justice constitutionnelle et le principe de proportionnalité au siège de la Cour, à Sucre.

La conférence a rassemblé quelque 200 participants et a été diffusée en direct sur l'internet, notamment dans sept universités boliviennes. Les participants présents et à distance pouvaient interroger les intervenants. La Commission de Venise avait invité comme orateurs des experts internationaux du Costa Rica, d'Allemagne, du Pérou et un ancien juge de la Cour européenne des droits de l'homme (Espagne).

Le débat s'est appuyé sur l'idée que le principe de proportionnalité, qui a été développé en Allemagne et s'est répandu dans l'ensemble du monde par le biais de la Cour européenne des droits de l'homme, est une technique juridique qui permet de vérifier si des restrictions des droits de l'homme sont « nécessaires dans une société démocratique ». À quelques exceptions près, les droits de l'homme ne sont pas absolus et peuvent être restreints, ne serait-ce que parce qu'ils peuvent entrer en conflit avec d'autres droits de l'homme.

Les participants ont examiné comment le juge peut utiliser le principe de proportionnalité pour établir un équilibre entre la nature et l'étendue de l'ingérence et le but de cette dernière.

La conférence était financée par une contribution volontaire du gouvernement mexicain.

République tchèque

XVIII^e congrès de la Conférence des cours constitutionnelles européennes (CECC) (Prague, 13-14 juin 2018)

Le Président tchèque a, pour la première fois, demandé à la Commission de Venise, qui participe régulièrement aux réunions du Cercle des présidents de la CECC, de présenter à cette dernière un rapport sur l'appui qu'elle fournit aux cours constitutionnelles des États membres. La Commission a présenté ce rapport, qui englobait des avis, des mémoires d'*amicus curiae* et des déclarations émis depuis 2016.

La plénière du Cercle des présidents avait demandé à la Commission de Venise de préparer un numéro spécial du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle pour servir de document de travail au XVIII^e congrès (voir ci-dessous).

Égypte

10^e symposium de l'Union des cours et conseils constitutionnels arabes (UACCC) (Le Caire, 23 avril 2018)

Le Président de la Commission de Venise a participé au 10^e symposium de l'UACCC ; quinze membres de cette dernière y ont analysé l'expérience de la justice constitutionnelle arabe en matière de droit à l'égalité et de liberté religieuse et culturelle (voir ci-dessous, coopération avec l'UACCC).



Échange de vues avec les autorités géorgiennes dans le cadre de la préparation d'un avis concernant le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil des procureurs de Géorgie; Tbilissi, novembre 2018

Au cours de la rencontre, le Président de la Commission a invité les cours membres de l'UACCC à contribuer à la base de données CODICES et au Forum de Venise en application de l'accord de coopération avec l'UACCC. Il a également invité les membres de l'UACCC qui ne l'avaient pas encore fait à rejoindre la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, et confirmé que le bureau de la Conférence mondiale avait accepté le thème proposé par le Conseil algérien pour le 5^e congrès de 2020 : paix et justice constitutionnelle.

Les débats ont été francs et ont porté en particulier sur la question de savoir si la charia est (seule) source de droit, sur les limites des libertés religieuses, les limites constitutionnelles au contrôle de la peine de mort, les droits des religions « non célestes » (autres que l'islam, le judaïsme et les religions chrétiennes), la liberté de construction de lieux de cultes autres que musulmans, et l'égalité des privilèges pour les pèlerinages ou la diversité linguistique.

Géorgie

Amendements à la Constitution adoptés en deuxième et troisième lectures en décembre 2017 (CDL-AD(2018)005)

Dans son avis adopté en mars 2018, la Commission de Venise se félicitait de certaines modifications touchant aux droits de l'homme, comme le droit à la liberté de religion, et à la justice constitutionnelle, comme l'abandon de l'exigence de plein consensus de la Cour constitutionnelle en plénière pour les déclarations d'inconstitutionnalité d'élections déjà tenues. La Commission constatait que le nouveau projet de Constitution révisée ne tenait pas compte d'un certain nombre de ses recommandations antérieures concernant la nomination des juges de la Cour suprême, l'exigence de majorité qualifiée pour l'élection du Procureur général au Parlement et l'interdiction de la création de partis politiques à caractère territorial. Pour de plus amples informations sur cet avis, se reporter au chapitre II.

3^e congrès de l'Association de justice constitutionnelle des pays et des régions de la Baltique et de la mer Noire sur le rôle des cours constitutionnelles dans le processus d'intégration européenne (Tbilissi, 16-17 mai 2018)

Le congrès a attiré quelque 80 participants de cinq cours membres de l'Association (Géorgie, République de Moldova, Lituanie, Pologne et Ukraine), des juges des cours constitutionnelles de Lettonie et de Turquie, des universitaires, des étudiants et des représentants d'entités civiles et internationales de Géorgie, du Conseil de l'Europe et de l'UE, ainsi que des diplomates.

Il y a été question de l'expérience présentée par la Lituanie et la Pologne du processus d'intégration de l'UE, et du fait que la jurisprudence de pays non encore membres de l'UE renvoie déjà à celle de la Cour de justice de l'UE.

Cette action a été menée dans le cadre du Partenariat pour une bonne gouvernance pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République de Moldova, l'Ukraine et le Bélarus, financé par l'UE et le Conseil de l'Europe et déployé par ce dernier.

Mémoire d'amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de Géorgie concernant les effets des décisions de la Cour constitutionnelle sur les jugements définitifs en matière civile et administrative (CDL-AD(2018)012)

Ce mémoire d'amicus curiae avait été demandé par le Président de la Cour constitutionnelle de Géorgie, M. Zaza Tavadze; il portait sur les effets des décisions de la Cour constitutionnelle sur les jugements définitifs en matière civile et administrative, et a été adopté par la Commission de Venise lors de sa session plénière de juin 2018. Il répondait à la question du Président de la Cour constitutionnelle par une analyse de droit comparé. Il arrivait à la conclusion que les systèmes varient, depuis les systèmes *ex tunc* modérés jusqu'aux systèmes strictement *ex nunc*, parfois assortis de règles spécifiques pour les affaires en instance. Aucun modèle ne paraissait l'emporter.

La législation géorgienne prévoyait un système *ex nunc*, mais ne répondait pas directement à toutes les questions liées aux effets des décisions de la Cour constitutionnelle sur les jugements définitifs des tribunaux ordinaires fondés sur des dispositions de la loi déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle. Il n'était pas non plus contraire aux normes européennes que le Code de procédure civile de Géorgie n'inclue pas expressément les décisions de la Cour constitutionnelle parmi les motifs de réexamen des jugements définitifs des tribunaux. Il appartenait ainsi à la Cour constitutionnelle de Géorgie de trouver un équilibre entre les principes de recours individuel et de sécurité juridique.

Jordanie

1^{re} réunion du Comité directeur bilatéral avec le Royaume hachémite de Jordanie (Amman, 5 mai 2018)

La rencontre a couvert plusieurs domaines: la réforme de la justice et la justice constitutionnelle; la prévention de la corruption, du blanchiment d'argent et du terrorisme; et plus généralement les réseaux de partenariat entre le Conseil de l'Europe et la Jordanie.

La Commission de Venise est intervenue à propos de la réforme de la justice et de la justice constitutionnelle pour souligner que la Jordanie et la Commission de Venise coopèrent activement depuis 2012, notamment dans le domaine de la justice constitutionnelle et sur les questions électorales. L'objectif général reste de consolider la Cour constitutionnelle et la Commission électorale indépendante, et de développer encore la coopération avec la Commission de Venise dans d'autres domaines, notamment l'institution du médiateur.

Cette action était financée par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans le cadre du programme conjoint Programme Sud III « *Garantir une gouvernance démocratique durable et le respect des droits de l'homme dans le sud de la Méditerranée (2018-2020)* ».

Séminaire sur la stabilité juridique et les arguments en faveur d'un revirement de jurisprudence (Amman, 4 décembre 2018)

Une vingtaine de personnes ont participé à cette rencontre: des juges, ainsi que du personnel et le Président de la Cour constitutionnelle de Jordanie. Les débats ont porté sur le rôle du précédent et les situations dans lesquelles il peut et doit être renversé; les juges de la Cour constitutionnelle jordanienne ont eu la possibilité de poser à des experts internationaux des questions sur les pratiques de leurs cours respectives et les pratiques internationales d'une manière générale en la matière.

Les juges de la Cour constitutionnelle jordanienne ont activement participé aux séances de questions, et ont montré un vif intérêt pour la façon dont les divers systèmes juridiques traitent le précédent. De nombreuses questions sortaient du sujet de la conférence, tout en relevant du droit constitutionnel: les droits protégés par la Constitution et la hiérarchie entre les constitutions nationales et les traités internationaux, les effets d'une loi déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle, par exemple.

Cette action était organisée par la Cour constitutionnelle jordanienne avec la Commission de Venise, et financée par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans le cadre du programme conjoint Programme Sud III (2018-2020) « *Garantir une gouvernance démocratique durable et le respect des droits de l'homme dans le sud de la Méditerranée* ».

Kazakhstan

Conférence internationale « La Constitution : incarnation des valeurs de l'État de droit, de la société civile et de l'État moderne », organisée à l'occasion de la journée kazakhe de la Constitution et de la réunion de la Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie (CCCOCND) (Astana, 28 août 2018).

La rencontre a réuni 42 cours constitutionnelles et juridictions équivalentes. La participation de la Commission de Venise avait pour but de maintenir le contact avec la nouvelle présidence kazakhe de la CCCOCND (voir III.5 ci-dessous) et de promouvoir la liberté d'association.

La Cour constitutionnelle d'Azerbaïdjan est devenue membre de la CCCOCND lors de cette réunion. La présidence kazakhe a présenté le nouveau site web et s'est engagée à continuer à publier le journal de la Conférence. La question a été abordée de savoir si la CCCOCND devrait adopter des statuts formels. Les participants ont reçu des informations sur le thème et les préparatifs du 5^e congrès de la WCCJ, et ont été invités à contribuer à la base de données CODICES.

Corée



Le Président Buquicchio à la conférence sur le 30^e anniversaire de la Cour constitutionnelle, Séoul, septembre 2018

1^{re} conférence sur la recherche du Secrétariat à la recherche et développement de l'Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes de l'Asie (AACC SRD), sur le thème « Les juridictions et l'organisation des membres de l'AACC » (Séoul, 29 mai-1^{er} juin 2018)

La rencontre était accueillie par la Cour constitutionnelle de Corée et le Secrétariat à la recherche et développement de l'AACC.

Elle a rassemblé des représentants des cours constitutionnelles de 13 cours membres de l'AACC et des invités de la Cour européenne des droits de l'homme. Il s'agissait de collecter des informations sur la juridiction des cours membres de l'AACC, leur organisation

et leur fonctionnement. Les débats ont porté sur l'accès à la justice constitutionnelle et sur les types de plaintes que connaissent les cours de divers pays dans ce domaine. Les actes ont été publiés.

Par sa participation, la Commission de Venise entendait entretenir ses relations avec l'AACC, inciter les cours d'Asie à contribuer à CODICES et à l'utiliser, ainsi qu'inviter les membres de l'AACC à adhérer à la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ)

Conférence internationale organisée à l'occasion du 30^e anniversaire de la Cour constitutionnelle de Corée (Séoul, 2-5 septembre 2018)

La rencontre a attiré une centaine de participants de 33 cours constitutionnelles ou juridictions équivalentes, qui ont examiné l'état passé et présent des rapports entre justice constitutionnelle et parlement, élections et justice constitutionnelle, ainsi que la protection des droits de l'homme par la justice constitutionnelle et les moyens de faire face aux défis du XXI^e siècle.

Kosovo

Ouverture de la 9^e année judiciaire de la Cour constitutionnelle de la République du Kosovo (Pristina, 25 octobre 2018)

Le Président de la Commission de Venise a pris part à l'ouverture de la 9^e année judiciaire de la Cour constitutionnelle du Kosovo. Dans sa présentation, il a évoqué la coopération entre la Commission de Venise et le Kosovo, notamment depuis 2014, année où le pays est devenu membre de la Commission, et a encouragé ses autorités à demander à la Commission de Venise un avis ou un mémoire *d'amicus curiae*.

Lettonie

Conférence internationale sur le rôle des cours constitutionnelles et la mondialisation au XXI^e siècle, organisée à l'occasion du centenaire de l'État de Lettonie (Riga, 24-25 mai 2018)

Cette rencontre a réuni des représentants des juridictions constitutionnelles de 25 pays, notamment l'Italie, la France, l'Allemagne et l'Espagne, des universitaires et des juristes, des invités de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne, ainsi que des représentants officiels d'institutions lettones et du Conseil de l'Europe.

Les débats ont porté sur les effets de la mondialisation sur le fonctionnement des cours constitutionnelles et des juridictions équivalentes et leur jurisprudence, ainsi que sur les améliorations possibles des travaux de ces juridictions, eu égard à leur influence supranationale considérable en constante expansion.



«La Constitution à l'ère du changement global et les buts du contrôle de constitutionnalité», St-Petersbourg, mai 2018

Fédération de Russie

Dernière session du VII^e Concours annuel de plaidoirie «Thémis de cristal» (Moscou, 31 janvier – 2 février 2018)

L'Institut de droit et de politique publique a achevé, sous les auspices de l'Association des avocats de Russie et avec l'appui de la Commission de Venise, le septième concours panrusse de plaidoirie ouvert aux équipes d'étudiants des facultés de droit russes (prix de la déesse de cristal de la justice, Thémis de cristal). La cour examinait cette année une affaire baptisée «Exploration de l'Arctique ou l'affaire du minerai de nickel». Seize équipes se sont affrontées. Ont été récompensées les trois équipes qui avaient remporté les quarts de finale et avaient participé aux demi-finales: l'Université fédérale baltique Emmanuel Kant, l'Université publique Lomonosov de Moscou et l'Université publique russe de droit. La Thémis de cristal a été remportée par les étudiants de l'Université publique de droit de l'Oural.

Conférence internationale «la Constitution à l'ère du changement global et les buts du contrôle de constitutionnalité» (Saint-Petersbourg, 15 mai 2018)

La Cour constitutionnelle russe a organisé, à l'occasion du 25^e anniversaire de l'adoption de la Constitution de la Fédération de Russie, une conférence sur la Constitution à l'ère du changement global et les buts du contrôle de constitutionnalité.

Le Secrétaire de la Commission de Venise a évoqué la généralisation du contrôle de constitutionnalité, se demandant si elle s'était produite par accident ou s'il existait un lien entre la mondialisation et le contrôle de constitutionnalité.

Slovaquie

Conférence internationale «Justice constitutionnelle: défis et perspectives», organisée à l'occasion du 25^e anniversaire de la Cour constitutionnelle (Košice, 11 avril 2018)

Des délégations de cours constitutionnelles et de juridictions équivalentes de plus d'une vingtaine de pays ont participé à cette rencontre.

Les débats ont porté sur les positions constitutionnelles et juridiques de diverses cours constitutionnelles, le rôle de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'interprétation des dispositions constitutionnelles, la réouverture d'une procédure à la suite d'un arrêt de la Cour et le rôle du droit communautaire et de la Charte des droits fondamentaux.

Malte

Dispositif constitutionnel, séparation des pouvoirs et indépendance de la justice et des organes de répression à Malte (CDL-AD(2018)028)

L'avis sur le dispositif constitutionnel et la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice et des organes de répression à Malte couvrait notamment les questions d'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle maltaise. Il recommandait que la Constitution soit révisée de sorte que les dispositions déclarées inconstitutionnelles par la Cour perdent leur force juridique en application directe des arrêts de la Cour, sans intervention du Parlement (contrairement à ce qui se fait aujourd'hui).

Pour une présentation plus complète de cet avis, se reporter au chapitre II ci-dessus.

Panama

XII^e conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle (CIJC) sur les rapports entre juridictions constitutionnelles et ordinaires (Panama, 16-18 mai 2018)

En participant à cette conférence, la Commission de Venise voulait entretenir ses relations avec les cours ibéro-américaines, et les inviter à rejoindre la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ) et à contribuer activement à la base de données CODICES et au Forum de Venise.

Les débats ont porté sur les droits des personnes vulnérables et les difficultés qu'elles rencontrent dans l'accès à la justice.

Il a été suggéré qu'il devrait exister un droit fondamental de l'individu à connaître les algorithmes qui déterminent les décisions le concernant. Il devrait bénéficier de l'appui d'un médiateur des algorithmes, capable de comprendre les éléments techniques de la description de l'algorithme et d'intervenir en son nom.

Des discussions bilatérales ont porté sur des formations concernant les contributions à la base de données CODICES.

Suivi de l'avis sur des questions relatives à la nomination des juges de la Cour constitutionnelle de la République slovaque (CDL-AD(2017)001)

La Commission de Venise a appris en décembre 2017 que, dans le sillage de son avis, la première Chambre de la Cour constitutionnelle avait décidé qu'en ne nommant pas des candidats élus par le Parlement à la Cour constitutionnelle, le Président de Slovaquie avait violé leur droit fondamental à l'accès à des fonctions électives.

Le Président de Slovaquie a ensuite nommé trois juges à la Cour constitutionnelle, et cette dernière est de nouveau complète. En janvier 2018, le Président de la Commission de Venise a écrit au président de l'Assemblée nationale et au Premier ministre en se félicitant que les sièges vacants aient été pourvus. Dans sa lettre, il offrait en outre l'appui de la Commission à la réforme législative et constitutionnelle à la lumière de l'avis. Ce dernier recommandait que le Président suive l'arrêt de la Cour constitutionnelle, mais proposait aussi des changements constitutionnels et législatifs visant à éviter le retour d'une situation comparable.

Turquie

Symposium organisé à l'occasion du 56^e anniversaire de la Cour constitutionnelle de Turquie (Ankara, 25-26 avril 2018)

Le Président de la Commission de Venise a participé à cet événement. Dans son allocution, il a déploré que les arrêts des cours constitutionnelles ne soient pas toujours exécutés. Il incombe à la Cour constitutionnelle, a-t-il d'autre part souligné, de sauvegarder les droits de l'homme, même dans des situations difficiles.

Les débats ont porté sur l'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle et la regrettable tendance à la multiplication des arrêts non exécutés.

Une vingtaine de cours constitutionnelles et de juridictions équivalentes ont participé à ce symposium.

Première conférence internationale sur les cours constitutionnelles et les cours suprêmes des pays membres de l'Organisation de la Conférence islamique sur le rôle des juridictions supérieures dans la protection de l'État de droit et des droits fondamentaux (Istanbul, 14-16 décembre 2018)

Le professeur Osman Can, ancien membre de la Commission de Venise, a représenté cette dernière.

La conférence a envisagé la possibilité de créer un forum des institutions constitutionnelles ou équivalentes des États membres de l'OCI; la déclaration d'Istanbul, signée le 15 décembre 2018, annonce que des conférences seront régulièrement organisées sur le constitutionnalisme et les droits de l'homme, qu'un groupe d'experts sera formé pour s'occuper de ce forum, et que les conférences devraient être bisannuelles.

Ukraine

Conférence internationale « Le recours constitutionnel individuel devant la Cour constitutionnelle d'Ukraine » (Kiev, 10 septembre 2018)

Les présentations d'experts ont clairement distingué le recours constitutionnel intégral (comme en Allemagne) et le recours constitutionnel contre un acte normatif (comme en Pologne). Les débats ont notamment porté sur l'article 89.3 de la loi sur la Cour constitutionnelle d'Ukraine, qui permet à cette dernière d'aller au-delà du pur recours contre un acte normatif en renvoyant une affaire devant la Cour suprême si elle estime que la loi contestée est constitutionnelle, mais que les tribunaux l'appliquent de façon inconstitutionnelle. On ne voit toujours pas clairement dans quelle mesure la Cour constitutionnelle se prévaudra de cette disposition dans toute sa portée – une question également abordée dans l'avis de la Commission de Venise (CDL-AD(2016)034). Selon l'interprétation qu'elle donnera de l'article 89.3, la Cour constitutionnelle pourrait rendre le recours constitutionnel « quasi intégral ».

La Commission de Venise a annoncé à cette occasion qu'après appel à propositions, elle mettrait le professeur M. Granat, ancien juge de la Cour constitutionnelle de Pologne, à la disposition de la Cour constitutionnelle d'Ukraine en qualité de conseiller à long terme, dans le cadre du Plan d'action pour l'Ukraine.

La Conférence avait été organisée dans le cadre du Plan d'action pour l'Ukraine.

Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (CMJC)

La Commission de Venise coopère étroitement avec les cours constitutionnelles et les juridictions équivalentes de ses États membres, membres associés et observateurs. Ces cours rencontrent la Commission dans le cadre du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle.

La 17^e réunion du Conseil a été accueillie par le Tribunal fédéral suisse à Lausanne les 27 et 28 juin 2018.

Au cours de cette réunion, le Conseil :

- ▶ a élu en tant que coprésidente des agents de liaison M^{me} Mirjana Stressec, agent de liaison pour la Cour constitutionnelle de Croatie ;
- ▶ a été informé du suivi donné à la lettre signée par le coprésident du Conseil et envoyée aux autorités turques à propos d'un ancien agent de liaison du Conseil, membre de la Cour constitutionnelle de Turquie, M. Bekir Sözen, emprisonné le 16 juillet 2016 à la suite du coup d'État avorté en Turquie (il avait été remis en liberté en mai 2018, après presque deux ans d'isolement cellulaire, mais son procès se poursuivait) ;

- ▶ a eu des échanges de vues avec les représentants des groupes linguistiques et régionaux travaillant en coopération avec la Commission, et a reçu une information sur cette coopération;
- ▶ a invité les agents de liaison à apporter leur contribution au Forum de Venise;
- ▶ a reçu des informations sur l'Observatoire de justice constitutionnelle;
- ▶ a été informé des activités menées et des avis adoptés par la Commission de Venise dans le domaine de la justice constitutionnelle;
- ▶ a été informé de la coorganisation de conférences et séminaires en coopération avec des cours constitutionnelles et juridictions équivalentes, et de la participation à ces rencontres;
- ▶ les agents de liaison sont convenus que le *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* ne serait plus imprimé, mais qu'une liste de décisions abrégées indexées, avec liens conduisant aux abrégées complètes (avec sommaire et résumé) dans CODICES, serait diffusée par courrier électronique trois fois par an; que serait préparé un nouveau système d'abonnement aux alertes de nouvelles décisions abrégées, précisant l'intérêt de l'agent de liaison pour des sujets du thésaurus systématique et/ou des pays; que le Conseil continuerait de sélectionner le sujet de sa miniconférence et qu'un bulletin spécial serait publié tous les trois ans pour la CECC;
- ▶ a été informé que la 19^e réunion serait accueillie par la Cour constitutionnelle de Croatie à Zagreb en 2020.

La 17^e réunion du Conseil a été suivie d'une miniconférence sur le genre, l'égalité et la discrimination. Les présentations et les débats qui ont suivi ont sensibilisé à de nombreuses questions touchant au genre, à l'égalité et la discrimination. Les principaux sujets abordés ont été :

- ▶ la discrimination entre les genres par le salaire;
- ▶ la marge d'appréciation des États, dans le système de la CEDH, en matière de discrimination (sauf pour le noyau dur des droits), par exemple pour ce qui est de la distinction opérée par l'armée entre les hommes et les femmes, du fait que le service est obligatoire pour les hommes mais souvent pas pour les femmes, de l'âge de la retraite inférieur des femmes, etc.;
- ▶ la difficulté qu'ont les hommes d'obtenir un congé de paternité, même si la possibilité existe, ce qui trahit une discrimination entre hommes et femmes décidant d'avoir des enfants;
- ▶ la tendance croissante à protéger les droits des couples homosexuels (reconnaissance des partenariats et mariages entre personnes du même sexe dans certains pays, droit à l'adoption, droits locatifs et droits à la retraite, voire prévention

du harcèlement et de la violence par isolement cellulaire dans les prisons);

- ▶ la reconnaissance par la Cour européenne des droits de l'homme du caractère sexiste de la violence domestique;
- ▶ la possibilité que devraient avoir les femmes de transmettre leur nom à leurs enfants;
- ▶ les efforts déployés par certains pays pour lutter contre l'intimidation et le harcèlement sexuel dans la rue par adoption de lois érigeant ces actes en infractions pénales;
- ▶ la possibilité offerte par certains pays à des personnes de 16 ans à peine de faire enregistrer un changement de code de genre par autodéclaration, tandis que d'autres s'entourent de davantage de restrictions et de garanties pour éviter les abus (moment et stabilité de la décision).

Les participants ont déclaré que l'éducation et la sensibilisation jouent un rôle clé dans la promotion des droits des personnes encore stigmatisées aujourd'hui.

Toutes les présentations de la miniconférence ont été publiées sur le site de la Commission de Venise et ont fait l'objet d'une brochure consultable sur le site www.codices.coe.int (section des rapports).

e-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et base de données CODICES

Le Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, dont la première publication remonte à janvier 1993, a fait peau neuve cette année. Il est devenu intégralement électronique et ne sera plus désormais imprimé, à l'exception des Bulletins thématiques spéciaux demandés par la CECC (voir ci-dessous); il est à présent baptisé Bulletin électronique (*e-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*). Il continuera de paraître trois fois par an et de contenir les résumés des principales décisions communiquées par les cours constitutionnelles ou les juridictions équivalentes des 61 pays membres (102 cours avec celles des pays non membres), membres associés et observateurs, ainsi que par 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 e-Bulletin sont transmises par les agents de liaison nommés par les cours elles-mêmes.

Le e-Bulletin vise surtout à favoriser l'échange d'informations entre les cours et à aider les juges à régler des points de droit délicats, souvent rencontrés simultanément dans plusieurs pays. Il sert aussi aux universitaires et à tous ceux qui s'intéressent à ce domaine. Les cours constitutionnelles nouvellement créées en Europe centrale et orientale profitent de cette coopération et de ces échanges d'informations, ainsi que des décisions prises par leurs homologues d'autres pays.

Les trois numéros ordinaires du Bulletin ont diffusé 355 décisions abrégées d'arrêts en 2018, et le Bulletin spécial sur les principes constitutionnels 280.

La base de données CODICES présente au public les principales décisions de jurisprudence constitutionnelle de cours constitutionnelles et juridictions équivalentes. Elle contient plus de 10 000 décisions (sous forme de résumés, appelés décisions abrégées, établis en anglais et en français, ainsi que de textes intégraux en 43 langues) accompagnées de constitutions, de lois relatives aux cours et de descriptions des juridictions expliquant leur fonctionnement. Les contributions figurant dans la base CODICES sont préparées par les agents de liaison désignés par les cours elles-mêmes. C'est une garantie essentielle de la qualité des informations présentées dans CODICES.

Les cours constitutionnelles ont activement contribué en 2018 à CODICES, qui a été régulièrement mise à jour. Plus de 400 affaires ont été ajoutées à la base de données, ce qui aide les cours constitutionnelles à se reporter à l'expérience et à la jurisprudence de cours d'autres pays et des cours européennes et internationales qui participent à CODICES. Le nombre de pages consultées de CODICES a nettement augmenté. Les cours constitutionnelles ont fait état de nombreux renvois à la jurisprudence internationale, notamment celle de la Cour européenne des droits de l'homme, figurant dans leurs arrêts.

La base de données CODICES a été améliorée en 2018, par simplification de la structure du serveur et accélération de la production de la base de données. Les principaux éléments du nouveau système de gestion des alertes et des masques de saisie en ligne des données ont été ajoutés. Une fois en place, le système de gestion des alertes permettra aux utilisateurs de soumettre des requêtes de nouvelles alertes sur des résumés de jurisprudence constitutionnelle correspondant à certains critères.



Mini-conférence sur le genre, l'égalité et la discrimination, Lausanne, juin 2018

Forum de Venise

Le Forum de Venise est une plateforme en ligne en accès restreint sur laquelle 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 de partager activement des informations, par exemple d'annoncer en ligne les changements intervenus dans leur composition ou de récentes décisions essentielles, et de soumettre des demandes d'information générale. Vingt-deux posts ont été réalisés en 2018 sur le Groupe.
- ▶ Le Forum de Venise classique en accès restreint permet aux cours de demander à d'autres cours des informations spécifiques sur la jurisprudence. Il a traité 35 requêtes de droit comparé en 2018, allant du statut de l'Église du Monstre du spaghetti volant aux distinctions publiques, en passant par la rémunération du travail des détenus, les droits des personnes transgenres, le statut de réfugié et la constitutionnalité d'un référendum.
- ▶ L'Observatoire de la jurisprudence constitutionnelle rend compte de l'image que projettent les médias en ligne des activités des cours. Comme les années précédentes, la Commission de Venise a donné à tous les membres et agents de liaison la possibilité de s'abonner. Envoyé sous forme de courriel, l'Observatoire présente des informations sur des dépêches d'agences de presse et des articles de presse relatifs aux cours constitutionnelles et aux juridictions à compétences équivalentes. Cette information provient d'une recherche sur l'internet en anglais et en français; elle ne prétend pas donner une image complète d'une décision en particulier ou d'une évolution quelconque de la justice constitutionnelle en général. La Commission de Venise ne certifie pas l'exactitude des informations envoyées, mais elle peut sur demande ajouter toute information communiquée par la cour concernée ou retirer une alerte. L'Observatoire a envoyé en 2018 aux membres et aux agents de liaison 822 de ces articles.
- ▶ Le Bulletin intermédiaire permet aux agents de liaison de suivre en temps réel la progression de leurs apports au Bulletin de jurisprudence constitutionnelle au fil des 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.



À la réunion de la Conférence CCCOCND, Astana, août 2018

Le groupe de discussion, l'Observatoire de la jurisprudence constitutionnelle et le Forum de Venise sont également à la disposition des cours qui travaillent avec la Commission de Venise dans le cadre d'accords régionaux (voir ci-dessous).

Coopération régionale

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).

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

L'AACC a un secrétariat pour la formation à Ankara (Turquie), un autre pour la recherche et développement à Séoul (Corée), et un autre pour la planification et la coopération à Jakarta (Indonésie). Un symposium international a été organisé à Séoul en octobre 2017 pour inaugurer le secrétariat de la recherche et développement. Ce secrétariat mettait en place un programme de détachements; deux détachements avaient eu lieu jusque-là, l'un de Mongolie et l'autre d'Indonésie.

Le secrétariat indonésien de l'AACC, qui traite de la planification et de la coopération, organise régulièrement une rencontre en août; il ne l'a pas fait en 2018, en raison des affaires relatives aux élections locales et régionales dont avait été saisie la Cour constitutionnelle. Un grand nombre d'entre elles ont dû être examinées entre juillet et août 2018. Le symposium international, ainsi reprogrammé du 1^{er} au 4 octobre 2018 à Jakarta, a porté sur les cours constitutionnelles et le constitutionnalisme dans la dynamique politique; une brève formation a été organisée le deuxième et le troisième jour à l'intention des greffiers et des chercheurs. Une réunion des agents de liaison de l'AACC a également eu lieu en Indonésie le 18 octobre 2018.

L'AACC a participé à la 13^e réunion du bureau de la WCCJ à Venise (Italie) le 17 mars 2018 (voir ci-dessous).

Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)¹³

Sur la base de l'Accord de Vaduz et de son Protocole de Djibouti conclus avec l'ACCPUF, la Commission de Venise a continué en 2018 à faire figurer la jurisprudence des cours membres de l'ACCPUF dans la base de données CODICES.

Le huitième congrès de l'ACCPUF aura lieu à Montréal (Canada) du 30 avril au 3 mai 2019.

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

Le Président de la Cour constitutionnelle du Kazakhstan, M. Kairat Abdrazakuly Mami, a été élu président de la CCCOCND en décembre 2017. La Conférence, organisée par la Fédération de Russie en mai 2018 à Saint-Pétersbourg, a porté sur la constitution à l'ère du changement global et les objectifs du contrôle de constitutionnalité; elle a changé son logo, décidé de créer un site web, et ses membres sont convenus de poursuivre la coopération avec la Commission de Venise et la WCCJ.

La CCCOCND a tenu une autre réunion à Astana (Kazakhstan) le 28 août 2018, à l'occasion de la Journée de la Constitution du Kazakhstan. La Commission de Venise a participé à ces deux rencontres.

La CCCOCND a participé à la 13^e réunion du bureau de la WCCJ à Venise (Italie) le 17 mars 2017 (voir ci-dessous).

Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CCJA)

La coopération entre la CCJA et la Commission de Venise repose sur un accord signé en mai 2013 à Cotonou (Bénin).

La Commission de Venise a régulièrement participé à des activités de la CCJA. Cette dernière a tenu la 9^e session de son bureau exécutif à Durban. Son 5^e congrès aura lieu en juin 2019 à Luanda (Angola). Un troisième séminaire international sera organisé en même temps que la 10^e session du bureau exécutif (date et lieu non encore fixés).

La CCJA a participé à la 13^e réunion du bureau de la WCCJ à Venise (Italie) le 17 mars 2018 (voir ci-dessous).

13. Voir la page sur la coopération <http://www.venice.coe.int/ACCPUF/>.



Cercle des présidents des Cours constitutionnelles européennes, en préparation du XVIII^e congrès de la CECC; Prague, juin 2018

Conférence des Cours constitutionnelles européennes (CECC)¹⁴

Le Conseil mixte prépare, depuis 1999, des documents de travail sur le thème des congrès de la CECC, à la demande de ses présidences. Ces documents consistent en extraits de la base de données CODICES, complétés par les informations fournies par les agents de liaison. À l'issue des congrès, ils font l'objet de numéros spéciaux du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle de la République tchèque assure actuellement la présidence de la Conférence des cours constitutionnelles européennes (CECC).

La Commission de Venise était représentée à la réunion tenue par le Cercle des présidents en préparation du XVIII^e congrès de la CECC (Prague, 13 et 14 juin 2018). Elle a été priée pour la première fois de présenter à la CECC un rapport de soutien aux cours constitutionnelles des pays membres et d'ailleurs. La Commission de Venise a présenté des déclarations et des avis émis depuis 2016.

Il a été décidé à cette réunion que le XVIII^e congrès aurait lieu en juin 2020 et porterait sur les droits de l'homme au niveau national, supranational et international au XXI^e siècle. Le Cercle des présidents (et non pas seulement la présidence de la CECC) a demandé à la Commission de Venise de préparer un numéro spécial du Bulletin de justice constitutionnelle qui servira de document de travail au XVIII^e congrès.

M. Fenyk, vice-président de la Cour constitutionnelle tchèque, a été élu rapporteur général du XVIII^e congrès, et la CECC a reçu de la Cour constitutionnelle du Kosovo une demande d'adhésion en qualité de membre associé, que le Cercle des présidents a portée à l'ordre du jour de sa prochaine réunion.

La CECC a aussi participé à la 13^e réunion du bureau de la WCCJ à Venise (Italie) le 17 mars 2018 (voir ci-dessous).

14. Voir la page sur la coopération <http://www.venice.coe.int/CECC/>.

Conférence des cours constitutionnelles de langue portugaise (CJCLP)

Un accord de coopération entre la CJCLP et la Commission de Venise a été signé en mai 2012 à Maputo (Mozambique). Peu après sa création, la CJCLP est devenue l'un des groupes régionaux fondateurs de la Conférence mondiale de justice constitutionnelle (WCCJ).

La Cour suprême de Guinée-Bissau assure la présidence de la CJCLP depuis 2016, mais a été paralysée par la situation politique nationale. Le pays n'avait plus de gouvernement depuis le début de l'année 2018. Il a été proposé de demander à la Cour constitutionnelle du Portugal de reprendre la présidence, mais aucune décision formelle n'a encore été prise.

Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle (CIJC)

La coopération s'est approfondie entre la Commission de Venise et la CIJC, présidée par la Cour suprême du Panama – qui a présidé une réunion de groupe au 4^e congrès de Vilnius (Lituanie) de la WCCJ, et a adhéré à la WCCJ peu de temps après.

La XII^e conférence de la CIJC s'est déroulée au Panama en mai 2018; elle a donné lieu à de très fécondes discussions sur les rapports entre les cours constitutionnelles et les juridictions ordinaires – rapports parfois tendus, surtout lorsque la cour constitutionnelle est saisie d'un recours constitutionnel intégral. Il a été décidé à cette conférence que la XIII^e aurait lieu en Colombie en 2020.

La CIJC a participé à la 13^e réunion du bureau de la WCCJ à Venise (Italie) le 17 mars 2018 (voir ci-dessus).

Forum des présidents des cours constitutionnelles d'Afrique australe (SACJF)

La coopération avec le SACJF se fonde sur l'accord de coopération signé en 2007 à Maseru (Lesotho).



Symposium de l'Union des cours et conseils constitutionnels arabes (UACC); Le Caire, avril 2018

Le SACJF a informé la Commission de Venise qu'il soutenait la Cour suprême des Seychelles, indiquant notamment que cette dernière l'avait invité à effectuer une mission d'étude aux Seychelles dans le contexte des mesures disciplinaires lancées contre la Présidente de la Cour à des fins de révocation. Le but général de la mission était d'établir les faits sur le terrain et de soumettre des propositions pratiques de règlement des problèmes fondamentaux touchant à l'État de droit, à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance de la justice dans le pays. La mission était conduite par M. Peter Shivute, Président de la Cour suprême de Namibie, accompagné du Président de la Cour suprême du Malawi. Ils ont préparé un rapport final contenant leurs conclusions. Le document a été communiqué à toutes les grandes institutions de l'État aux Seychelles, et diffusé au sein du SACJF. Il a été bien accueilli, aux Seychelles comme à l'extérieur, et la mission a fourni une précieuse contribution aux efforts de règlement des problèmes de la justice seychelloise.

Union des cours et conseils constitutionnels arabes (UACCC)

La coopération entre la Commission de Venise et l'UACCC repose sur un accord de coopération signé au Caire (Égypte) en juin 2008.

Le Président de la Commission de Venise a participé en avril 2018 au 10^e symposium de l'UACCC au Caire (Égypte). Un atelier a été organisé en Jordanie, en coopération avec la Commission de Venise, le 4 décembre 2018 à Amman (voir chapitre V).

L'UACCC a participé à la 13^e réunion du bureau de la WCCJ à Venise (Italie) le 17 mars 2018 (voir ci-dessous).

Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ)

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

La Conférence rassemble 114 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'État de droit (article 1, alinéa 2, du statut).

Pour atteindre ses objectifs, la Conférence organise des congrès, participe à des conférences et séminaires régionaux, promeut les échanges d'expériences et de jurisprudence et offre ses bons offices à la demande de ses membres (article 1, alinéa 2, du statut)

La vocation première de la WCCJ est de favoriser le dialogue judiciaire entre les juges constitutionnels du monde entier. Contraints à une certaine réserve, ceux-ci n'ont parfois guère la possibilité d'engager un dialogue constructif sur les principes constitutionnels dans leur pays. Les échanges entre juges au sein de la Conférence nourrissent la réflexion sur la logique des objectifs fondamentaux des constitutions nationales. Même si ces dernières diffèrent souvent considérablement, le débat sur les notions constitutionnelles sous-jacentes unit des juges constitutionnels de diverses parties du monde, qui ont à cœur de promouvoir le constitutionnalisme dans leur pays.



13^e réunion du Bureau de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ), Venise, mars 2018

Deux cours constitutionnelles et juridictions aux compétences équivalentes ont rejoint la WCCJ en 2018 en qualité de membres de plein exercice : la Cour constitutionnelle suprême de Palestine¹⁵ et la Cour suprême de Finlande.

La 13^e réunion du bureau de la WCCJ a eu lieu le 17 mars 2018 à Venise (Italie). À cette occasion, le bureau :

- ▶ a pris acte du rapport financier soumis par le Secrétariat et décidé que la Conférence mondiale devrait prendre en charge les frais des représentants des pays les moins avancés de groupes régionaux et linguistiques, mais uniquement sur demande et si le groupe est incapable de les assumer ;
- ▶ a approuvé le thème du 5^e congrès d'Alger de 2020 (justice constitutionnelle et paix) et a invité le Secrétariat à préparer un document de réflexion et un questionnaire à ce sujet ;
- ▶ a approuvé la préparation d'une formation à CODICES et au Forum de Venise en coopération avec la Cour constitutionnelle de la République dominicaine pour février 2019 ;

- ▶ a prié le Secrétariat de préparer une note sur les moyens qu'aurait la WCCJ d'apporter son soutien à des cours membres soumises à des pressions indues ;
- ▶ a décidé que sa prochaine réunion aurait lieu dans la première semaine du mois de février 2019 en République dominicaine.

La fin de l'année 2018 a été consacrée à la préparation de la première formation WCCJ à CODICES et au Forum de Venise (février 2019).

15. Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine, et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.



Participants de la 15^e Conférence européenne des administrations électorales « La sécurité dans les élections », Oslo, avril 2018

IV. ÉLECTIONS, RÉFÉRENDUMS ET PARTIS POLITIQUES

Activités par pays

Albanie

Une commission parlementaire ad hoc sur la mise en œuvre de la réforme électorale a été créée en octobre 2017; elle a été chargée de reprendre les recommandations des rapports de l'OSCE/BIDDH sur les trois dernières élections (2013, 2015 et 2017) et de préparer un projet de modification du Code électoral et d'autres textes législatifs touchant aux élections.

Le Président du Parlement albanais a transmis en février 2018 à la Commission de Venise une demande officielle d'appui aux travaux de la commission ad hoc. La proposition d'assistance technique avait été définie en étroite liaison avec les coprésidents de la commission ad hoc et des partenaires internationaux, dans un but de cohérence maximale et de prévention des doublons. Quatre domaines avaient été retenus: les nouvelles technologies de vote, le vote à l'étranger pour les émigrés, les questions de médias et de campagnes, l'administration des élections.

Les experts de la Commission de Venise ont préparé des rapports sur les nouvelles technologies de vote et le vote à l'étranger. Ils ont également participé aux ateliers organisés par la commission ad hoc avec l'OSCE sur les quatre domaines mentionnés ci-dessus.

Arménie

Suivi de l'avis conjoint sur le projet de loi sur le référendum (CDL-AD(2017)029)

La loi constitutionnelle sur le référendum adoptée par le Parlement le 23 mars 2018 est entrée en vigueur le 9 avril 2018. Certaines grandes recommandations figurant dans l'avis conjoint ont été suivies, au moins



Les participants à la réunion sur le projet de loi sur l'initiative législative des citoyens, Tirana, septembre 2018

en partie: formulation claire et non trompeuse de la question; information objective fournie par les autorités (rapports explicatifs des partisans du oui et du non, disponible dans chaque bureau de vote et non pas envoyé aux électeurs); clarification des règles de collecte des signatures. Le texte adopté reprend d'autres recommandations de l'avis conjoint: devoir de neutralité des autorités administratives avec interdiction faite aux agents de l'État de prendre part à la campagne; composition des commissions électorales locales incluant des représentants des partisans du oui et du non; possibilité facilitée pour les ONG de soumettre des observations (offerte aux ONG créées depuis plus de six mois plutôt qu'un an avant le scrutin). Cependant, des recommandations essentielles n'ont toujours pas été intégrées: traiter clairement de l'unité de la matière de la proposition de référendum; le contrôle des projets d'initiative populaire par la Cour constitutionnelle avant et non après la collecte des signatures additionnelles; l'admission de plus d'une structure pour les partisans du oui et pour ceux du non.

Déclaration du Président de la Commission

Le 19 octobre 2018, le Président de la Commission de Venise a fait la déclaration suivante : suite aux discussions entre la Commission de Venise et le premier vice-Premier Ministre de l'Arménie lors de la 116^e session de la Commission de Venise, il :

- ▶ reconnaît et soutient la manière pacifique employée par le peuple arménien pour effectuer le changement ;
- ▶ reconnaît la situation spécifique de l'Arménie, qui implique l'organisation d'élections anticipées ;
- ▶ se félicite de l'engagement des autorités arméniennes à se conformer aux normes internationales lors de la révision du Code électoral ;
- ▶ note que les amendements proposés visent des objectifs légitimes et semblent pour la plupart positifs ;
- ▶ se félicite en particulier de toutes les mesures prises pour faciliter l'exercice du droit de vote, pour étendre l'accès aux médias, les droits des observateurs et plus généralement la transparence du processus électoral, ainsi que pour lutter contre la fraude électorale ;
- ▶ se félicite de l'abolition des restrictions au nombre de participants aux coalitions formées après le premier tour, en conformité avec une recommandation principale de la Commission de Venise et du BIDDH ;
- ▶ se félicite de la mise en œuvre d'autres recommandations de la Commission de Venise et du BIDDH, concernant en particulier :
- ▶ la réduction des seuils électoraux et des seuils appliqués pour le remboursement des cautions électorales ;
- ▶ la réduction des cautions électorales ;
- ▶ la réduction des délais pour l'accréditation des observateurs et des représentants des médias, ainsi que la suppression des obstacles au travail des observateurs, comme la possibilité de limiter leur nombre ;
- ▶ les garanties visant à assurer le vote libre des militaires.
- ▶ rappelle les réserves de la Commission de Venise en ce qui concerne les changements majeurs du système électoral, comme l'abolition des listes de circonscription, dans l'année précédant les élections ;
- ▶ note que ces réserves sont moins déterminantes en cas de consensus des forces politiques sur le changement.

Assistance juridique à une mission d'observation de l'Assemblée parlementaire (élections législatives anticipées, 9 décembre 2018)

Une délégation de la Commission de Venise a accompagné la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) afin de la conseiller sur le cadre juridique des élections législatives anticipées qui se déroulaient le 9 décembre 2018 en Arménie. La délégation de l'APCE a observé l'ouverture du scrutin, son déroulement et les opérations de dépouillement.

Azerbaïdjan

Assistance juridique à une mission d'observation de l'Assemblée parlementaire (élection présidentielle anticipée, 11 avril 2018)

Une délégation de la Commission de Venise a accompagné la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) afin de la conseiller sur le cadre juridique de l'élection présidentielle anticipée qui se déroulait le 11 avril 2018 en Azerbaïdjan. La délégation de l'APCE a observé l'ouverture du scrutin, son déroulement et les opérations de dépouillement.

Bosnie-Herzégovine

Assistance d'experts à la révision de la législation électorale (Sarajevo, 22-24 mai et 4-5 juin 2018)

En accord avec les partis politiques de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, dans le contexte des efforts de l'Union européenne et des États-Unis pour faciliter la réforme électorale, et suite à une demande formelle de l'Union européenne, la Commission de Venise a participé à deux séries de réunions avec les participants au processus électoral, afin de fournir l'assistance d'experts dans le processus en cours de discussion sur les nécessaires changements de la législation électorale, en particulier en ce qui concerne l'élection de la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.



La deuxième série de réunions avec les acteurs du processus électoral en Bosnie-Herzégovine, Sarajevo, juin 2018

***Assistance juridique à une mission
d'observation de l'Assemblée parlementaire
(élections générales, 7 octobre 2018)***

Une délégation de la Commission de Venise a accompagné la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) afin de la conseiller sur le cadre juridique des élections générales qui se déroulaient le 7 octobre 2018 en Bosnie-Herzégovine. La délégation de l'APCE a observé l'ouverture du scrutin, son déroulement et les opérations de dépouillement.

Egypte

Voir le chapitre V.

Géorgie

***Assistance juridique à une mission d'observation
de l'Assemblée parlementaire (élection
présidentielle, 28 octobre et 28 novembre 2018)***

Une délégation de la Commission de Venise a accompagné la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) afin de la conseiller sur le cadre juridique à l'occasion des deux tours de l'élection présidentielle qui se sont déroulés les 28 octobre et 28 novembre 2018 en Géorgie. La délégation de l'APCE a observé l'ouverture du scrutin, son déroulement et les opérations de dépouillement.

Italie

La Commission de Venise a participé à une audition de la Commission des affaires constitutionnelles de la Chambre des Députés de l'Italie sur un projet d'amendement constitutionnel en matière d'initiative populaire législative.

Kirghizistan

Voir chapitre V.

Kosovo

***Projet de loi modifiant et complétant
la loi sur le financement des entités
politiques (CDL-AD(2018)016)***

Cet avis, demandé par le Premier ministre du Kosovo, a été adopté par la Commission de Venise en juin 2018 qui se félicitait de cette première demande d'avis juridique, soumise par le Kosovo quatre ans après son accession au statut de membre de plein exercice de la Commission (2014). Le projet de loi concerné proposait d'apporter des modifications significatives à la loi sur le financement des entités politiques et à la loi sur les élections législatives. Il précisait la définition de la contribution fournie à une entité politique, resserrait les exigences de publication des informations relatives au financement des entités politiques, et mettait en place de nouveaux instruments

de surveillance du respect de ces règles. L'avis recommandait toutefois d'autres améliorations, en particulier de donner un mandat clair de contrôle financier au bureau compétent, rattaché à la Commission électorale centrale, de renforcer son indépendance et ses capacités opérationnelles, de renforcer la répression du non-respect des règles de financement des partis et des campagnes, et de mettre en place des voies de recours cohérentes. Il convenait aussi d'associer plus effectivement un éventail plus large de partis politiques, dont des partis d'opposition, à la suite du processus législatif.

Mexique

Voir le chapitre V.

République de Moldova

***Modification de la législation
électorale (CDL-AD(2018)008)***

Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté en mars 2018, à la demande du président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, un avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur des modifications de la législation électorale de la République de Moldova, dans le sillage de l'avis adopté en juin 2017 sur des projets de modification de la même législation. L'avis portait sur les modifications adoptées à la suite de l'avis précédent, et devait être lu en combinaison avec l'avis sur le financement des partis politiques adopté en décembre 2017. La législation examinée introduisait un système mixte; or les avis de 2017 et 2014 exprimaient de graves inquiétudes au sujet de ce système, du fait que les circonscriptions uninominales étaient exposées à l'influence indue des milieux d'affaires locaux. Cette conclusion restait valable en l'absence de nouvelles informations.

Un grand nombre de recommandations avaient été suivies, du moins partiellement. Toutefois, l'avis recommandait plusieurs améliorations, notamment à la suite de l'adoption des circonscriptions uninominales. Il était en particulier recommandé une fois encore d'abaisser les seuils. Pour la création et le découpage des circonscriptions, la loi prévoyait une commission indépendante, nommée par le gouvernement, dont la composition était large et inclusive; mais le gouvernement disposait d'une discrétion excessive, qui ne donnait aucune garantie de représentation équilibrée. Les critères de découpage étaient clairement définis dans la loi et conformes au Code de bonne conduite en matière électorale, mais un certain nombre de circonscriptions dépassait la taille maximale admise par la loi. Les circonscriptions et bureaux de vote prévus en Transnistrie et à l'étranger suscitaient des difficultés particulières, et il convenait de mieux définir leurs critères de création.

Monténégro

Assistance juridique à une mission d'observation de l'Assemblée parlementaire (élection présidentielle, 15 avril 2018)

Une délégation de la Commission de Venise a accompagné la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) afin de la conseiller sur le cadre juridique de l'élection présidentielle qui se déroulait le 15 avril 2018 au Monténégro. La délégation de l'APCE a observé l'ouverture du scrutin, son déroulement et les opérations de dépouillement.

Norvège

Réforme électorale

À l'invitation de la Commission sur la réforme électorale, la Commission de Venise a participé le 17 avril 2018 à une réunion avec cette Commission, composée de représentants politiques, du monde académique et d'experts, instituée par décret pour un mandat de deux ans et qui vise à faire des propositions de réforme de la loi électorale de la Norvège au Storting (le parlement norvégien) d'ici à 2020. Lors de cette rencontre, les experts de la Commission de Venise ont présenté les principes et émis des recommandations sur les thèmes suivants : le traitement des recours électoraux ; la répartition des sièges entre les circonscriptions électorales ; la privation du droit d'être élu ; l'utilisation des technologies digitales dans les élections ; la participation des personnes handicapées aux élections.

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »¹⁶

Assistance juridique à une mission d'observation de l'Assemblée parlementaire (référendum, 30 septembre 2018)

Une délégation de la Commission de Venise a accompagné la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) afin de la conseiller sur le cadre juridique du référendum consultatif qui se déroulait le 30 septembre 2018. La délégation de l'APCE a observé l'ouverture du scrutin, son déroulement et les opérations de dépouillement. Le référendum consultatif concernait l'accord bilatéral avec la Grèce sur des amendements constitutionnels qui auraient changé le nom du pays en « République de Macédoine du Nord ».

Tunisie

Avis sur le projet de loi organique relatif à l'organisation des partis politiques et à leur financement (CDL-AD(2018)025)

Voir le chapitre V.

16. À compter du 12 février 2019, le nom officiel du pays a été changé en Macédoine du Nord.



La délégation conjointe de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH en Turquie dans le cadre de la préparation de l'avis sur les « lois d'harmonisation », Ankara, novembre 2018

Turquie

Modifications apportées à la législation électorale et « lois d'harmonisation » adoptées par la Turquie en mars et avril 2018 (CDL-AD(2018)031)

Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté en décembre 2018, à la suite d'une demande du président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, un avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur des modifications apportées à la législation électorale et des « lois d'harmonisation » connexes adoptées par la Turquie en mars et avril 2018. Les modifications avaient été adoptées selon un processus expéditif et insuffisamment ouvert quelques semaines à peine avant les élections, à contre-courant du principe de stabilité des éléments fondamentaux du droit électoral. La plupart des modifications (du moins pour celles de mars) n'étaient pas nécessitées par la révision de la Constitution. Sur le fond, l'avis reconnaissait que la nouvelle possibilité d'alliances pouvait pallier le seuil excessif, mais que cela ne valait pas pour les partis n'appartenant pas à une alliance ; l'avis critiquait aussi les changements apportés à la composition et à la direction de l'administration électorale, s'inquiétant que des garanties de transparence et de sécurité aient été compromises.

Assistance juridique à une mission d'observation de l'Assemblée parlementaire (élection présidentielle anticipée et élections législatives, 24 juin 2018)

Une délégation de la Commission de Venise a accompagné la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) afin de la conseiller sur le cadre juridique de l'élection présidentielle anticipée et des élections législatives qui se déroulaient le 24 juin 2018 en Turquie. La délégation de l'APCE a observé l'ouverture du scrutin, son déroulement et les opérations de dépouillement.

Ukraine

Suivi de l'avis relatif aux modifications de la loi sur les élections concernant l'exclusion de candidats des listes de partis (CDL-AD(2016)018)

La Verkhovna Rada ukrainienne a adopté le 16 février 2016 la loi n° 1006-VIII portant modification de la loi sur les élections des députés du peuple de l'Ukraine, qui autorisait l'exclusion de candidats à la députation de la liste électorale présentée dans la circonscription nationale plurinomiale après la compilation des résultats électoraux. Plusieurs partis politiques avaient immédiatement exclu des candidats de leurs listes.

La Commission a adopté en juin 2016 un avis sur cette loi, demandé par la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire. Elle estimait contraire aux normes internationales le fait d'habiliter les partis politiques à priver a posteriori les électeurs de leur choix et à retenir les candidats bien placés pour être élus sur la liste du parti. Elle recommandait, à la lumière des normes européennes, d'abolir le pouvoir des partis politiques de rayer de leurs listes après le scrutin des candidats alors censés n'avoir pas été élus, mais qui conservaient la possibilité de l'être.

L'avis de 2016 avait fait l'objet d'un ample débat en Ukraine en 2017.

La Cour constitutionnelle d'Ukraine a déclaré le 21 décembre 2017 inconstitutionnel le droit des partis politiques d'exclure de leurs listes des candidats après la compilation des résultats électoraux. Sa décision renvoyait directement à l'avis de 2016 de la Commission de Venise.

Suivi de l'avis sur la loi sur le référendum national de l'Ukraine (CDL-AD(2013)017)

La Cour constitutionnelle d'Ukraine, renvoyant à des textes de la Commission de Venise, a déclaré inconstitutionnelle le 27 avril 2018 la loi sur le référendum national, pour des raisons d'ordre formel et matériel, du fait que le texte permettait de modifier directement la Constitution par référendum sans qu'il soit besoin de suivre la procédure de révision constitutionnelle requérant une majorité qualifiée à la Verkhovna Rada. La Commission de Venise avait vivement critiqué cet aspect de la loi dans son avis. Le problème est en fait plus ancien : dans son avis sur le référendum constitutionnel lancé par le président Kuchma en 2000 (CDL-INF(2000)011), la Commission de Venise avait dit que le président ne pouvait pas contourner la Verkhovna Rada en soumettant directement une révision constitutionnelle à un référendum. Elle était revenue à plusieurs reprises sur ce point dans des avis ultérieurs sur des projets de révision de la Constitution ukrainienne, d'autres présidents ayant été tentés à leur tour d'accroître leur pouvoir par le biais du référendum. Cet arrêt de la Cour constitutionnelle éliminait une menace au fonctionnement de la démocratie en Ukraine.



2^e tour des réunions régionales sur le projet de code électoral de l'Ukraine, juillet 2018

Table ronde sur la réforme de la législation électorale (Kiev, 4-5 avril 2018)

Dans le cadre de la « Semaine des systèmes électoraux » et en coopération avec l'IFES, USAID et d'autres partenaires internationaux, la Commission de Venise a coorganisé une table ronde sur le processus de réformes électorales en Ukraine. Cette rencontre a réuni des représentants des autorités ukrainiennes, des parlementaires, des ONG, ainsi que des experts nationaux et internationaux, qui ont analysé les initiatives actuelles visant à réformer la législation électorale en Ukraine.

Les participants se sont félicités que la commission parlementaire sur la politique juridique et la justice ait formé un groupe de travail chargé de préparer le projet de code électoral pour la deuxième lecture. Ils ont espéré que le groupe s'acquitterait de son travail avec transparence, ouverture, diligence et promptitude.

Discussions publiques sur le projet de code électoral ukrainien organisées dans des centres régionaux d'Ukraine

La Commission de Venise a organisé entre juin et septembre 2018 des discussions régionales publiques sur le projet de code électoral ukrainien dans 12 centres régionaux du pays : Vinnytsia, Chernigov, Rivne, Chernivtsi, Khmelnytsky, Odessa, Mykolayiv, Kherson, Zaporizhia, Kropyvnytsky, Dnipro et Lvov. Ces rencontres ont attiré plus de 500 participants. Il s'agissait de discuter des principaux aspects du projet avec les parties intéressées, ainsi que de formuler des recommandations à l'intention du groupe de travail de la Rada en vue de la préparation du projet du code pour la deuxième lecture.

Un document intitulé « analyse et propositions de modification du projet de code électoral » a été préparé et publié sur la base des résultats de ces discussions publiques régionales. Il contenait des documents analytiques, des conclusions et les recommandations d'experts visant à aider le groupe de travail de la Verkhovna Rada sur la réforme de la législation électorale et les commissions concernées à préparer le projet de code en vue de sa deuxième lecture. Le dossier a été envoyé aux députés, et transmis au groupe de travail de la commission sur la politique juridique et la justice de la Verkhovna Rada.

Formation-pilote pour les juges : le règlement des litiges électoraux (Odessa, 19-20 juillet 2018)

La Commission de Venise, en collaboration avec l'École nationale des juges d'Ukraine, a conçu et lancé en 2018 une formation au règlement des litiges électoraux à l'intention des juges des tribunaux administratifs.

Les sujets abordés étaient : les standards et principes internationaux en matière d'élections démocratiques ; un aperçu de la législation électorale nationale ; la classification des litiges électoraux pendant le processus électoral ; les particularités de la protection des droits des électeurs pendant les élections et référendums ; la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de litiges électoraux.

Cette formation avait été développée par l'École nationale des juges d'Ukraine en coopération avec les projets du Conseil de l'Europe « Soutenir les réformes constitutionnelles et juridiques, la justice constitutionnelle et aider la Verkhovna Rada à mener des réformes visant à améliorer son efficacité » et « Promouvoir la transparence, l'inclusion et l'intégrité de la pratique électorale en Ukraine », dans le cadre du Plan d'action 2018-2021 du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine.

Formation de formateurs de juges au règlement des litiges électoraux (Kiev, 26-28 novembre 2018)

Vingt juges des tribunaux administratifs ukrainiens, formateurs des centres de formation régionaux de l'École nationale des juges d'Ukraine, ont suivi cette formation – extrêmement importante pour les juges de la justice administrative, en particulier dans la perspective des élections présidentielles et législatives prévues pour 2019.

Cette formation reprenait la documentation fondée sur les conclusions et les recommandations du cycle-pilote réalisé à Odessa en juillet 2018.

Des méthodes interactives ont été utilisées. Il est prévu qu'une fois approuvée, cette formation soit activement utilisée par les centres régionaux de l'École nationale des juges dans la perspective des élections présidentielles et législatives de 2019.



Formation de formateurs de juges à la résolution de contentieux électoral, Kiev, novembre 2018

La formation avait été mise au point par l'École nationale des juges d'Ukraine dans le cadre des projets du Conseil de l'Europe « Soutenir les réformes constitutionnelles et juridiques, la justice constitutionnelle et assister la Verkhovna Rada à préparer les réformes visant à renforcer son efficacité » et « Promouvoir la transparence, l'inclusion et l'intégrité des pratiques électorales en Ukraine », dans le cadre du Plan d'action 2018-2021 du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine.

Ouzbékistan

Avis conjoint sur le projet de code électoral (CDL-AD(2018)027)

Voir chapitre V.

Activités transnationales

Études et rapports

Rapport sur les limitations de mandat – Partie I – Présidents (CDL-AD(2018)010)

Par une lettre datée du 24 octobre 2017, le Secrétaire général de l'Organisation des États américains (OEA) a invité la Commission de Venise à entreprendre une étude sur le droit à la réélection, dans le contexte d'une mauvaise pratique récemment observée consistant à modifier le nombre de mandats présidentiels sur décision d'une cour constitutionnelle plutôt qu'à travers un processus de réforme constitutionnelle.

Le rapport sur les limitations de mandat – Partie I – Présidents, adopté en mars 2018 énonce tout d'abord qu'il n'existe pas un droit spécifique à la réélection : la limitation de celle-ci n'est qu'une modalité ou une restriction du droit d'être élu, qui est un aspect du droit à la participation politique. L'élimination des limites à la réélection peut engendrer des concentrations excessives de pouvoir, qui porteraient atteinte au droit de participation. La possibilité de réélection dépend du modèle constitutionnel.

Les démocraties fixent des limites aux mandats dans leurs constitutions, particulièrement dans les systèmes présidentiels ou semi-présidentiels où un système de poids et contrepoids est nécessaire. Ces limites dérivent d'un choix souverain justifié par le maintien de la démocratie. Par conséquent, les limites au mandat présidentiel ne restreignent pas les droits des aspirants candidats de manière excessive.

La restriction aux droits des électeurs n'est pas disproportionnée non plus ; la capacité de choix est premièrement limitée par le nombre réduit de places disponibles, par les conditions légales du droit de vote et par les règles électorales. La limitation du mandat présidentiel est une autolimitation du droit de vote dans le but de préserver d'autres valeurs démocratiques. Au contraire, la limitation du mandat protège le droit de participation.



Observation des élections présidentielle et législatives anticipées en Turquie, Ankara, juin 2018

Toute modification des limitations du mandat présidentiel doit suivre la procédure constitutionnelle et faire l'objet d'un débat public étendu. Les modifications résultant en une augmentation du pouvoir exécutif ne devraient pas entrer en vigueur pour le Président en exercice. Un référendum n'est envisageable que s'il est prévu par la constitution, et après l'adoption des amendements constitutionnels par le pouvoir constituant. Finalement, les cours constitutionnelles ou suprêmes ne devraient jouer un rôle qu'après l'adoption par le pouvoir constituant.

Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe

Voir la partie VI.1.

Identification des irrégularités électorales par des méthodes statistiques (CDL-AD(2018)009)

Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont pris note en mars 2018 du rapport sur l'identification des irrégularités électorales par des méthodes statistiques.

Le rapport indique que la détection statistique des irrégularités électorales est un domaine nouveau en rapide essor. La plupart des résultats étant consultables en ligne, elle exige peu de moyens humains et financiers, et peut s'utiliser en combinaison avec les méthodes classiques. Toutefois, il est possible pour les fraudeurs de la contourner.

Le rapport examine trois types de méthodes.

1) Les méthodes fondées sur les chiffres (l'examen du dernier ou d'un autre chiffre). Elles partent de l'hypothèse que : a) on connaît la fréquence d'apparition des chiffres dans les élections régulières, et les chiffres inventés ne leur correspondent pas ; b) les résultats sont corrects sauf preuve du contraire ; c) il existe un seuil de détection des irrégularités. Mais toutes ces hypothèses suscitent des problèmes.

Un autre groupe de méthodes similaires porte non pas sur l'existence d'irrégularités, mais sur leur étendue, rendant inutile le recours à un seuil arbitraire. Les résultats sont alors répartis en deux groupes (résultats douteux et présumés corrects) et puis comparés.

2) Les méthodes fondées sur les proportions : on compare la proportion de participation ou de « oui » entre plusieurs bureaux de vote, ce qui permet d'identifier les résultats suspects (comme une fréquence anormale de taux de participation similaires, ou des groupes de bureaux de vote présentant des proportions suspectes de bulletins en faveur du gagnant ou nuls).

3) Contrôle de limitation des risques : il s'agit de la méthode la plus rigoureuse. Elle exige l'accès physique aux bulletins de vote ou aux registres si l'on pense que les résultats sont incorrects, avec contrôle d'un échantillon aléatoire. Elle repose donc sur l'hypothèse que certains résultats sont incorrects, suivie d'une recherche des preuves de l'irrégularité.

En conclusion, il existe plusieurs méthodes statistiques complétant les méthodes traditionnelles de façon moins onéreuse, mais elles ne donnent pas de résultats conclusifs. Chaque méthode convient mieux à certaines formes d'irrégularités. Elles sont complémentaires, aucune ne donnant à elle seule de résultats concluants. De nouvelles recherches portent sur la combinaison de diverses sources d'indicateurs (comme l'observation d'élections ou les commentaires d'électeurs) qui permettraient de déterminer quels bureaux de vote appelleraient une vérification.

Suites données à l'avis conjoint sur le projet de liste de critères du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional (CDL-AD(2017)006)

À la suite d'une demande du Congrès, la Commission de Venise a adopté en mars 2017 avec l'OSCE/BIDDH un avis conjoint sur la compatibilité du projet de liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional avec les normes internationales en matière électorale et les documents de référence y afférents de la Commission de Venise.

L'avis concluait que la liste de critères est conforme aux normes internationales en matière électorale définies notamment dans des documents de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur l'utilisation abusive de ressources administratives dans les processus électoraux.

L'avis mentionnait toutefois des améliorations possibles, en particulier rendre des listes de critères plus faciles à utiliser. Ces améliorations n'avaient pas pu être apportées avant l'adoption de la liste (20 mars 2017). Elles ont toutefois été reprises dans le document *Ressources administratives et élections équitables, Guide pratique pour les politiciens locaux et régionaux et les fonctionnaires* publié en 2018. On y trouve des listes de questions (points à prendre en compte pour évaluer une situation) qui rendent le guide pratique et convivial.

Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe

Voir la partie VI.1.

Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant le recours aux nouvelles technologies dans les processus électoraux (CDL-PI(2018)011)

La Commission de Venise a entériné en décembre 2018 la compilation de ses avis et rapports concernant le recours aux technologies nouvelles dans les processus électoraux. Cette compilation est à replacer dans le contexte des autres activités de la Commission dans ce domaine très important, notamment la 15^e Conférence européenne des administrations électorales européennes sur la sécurité des élections (Oslo, 19-20 avril 2018) et la préparation en cours d'une étude sur les médias sociaux et les élections, dont l'adoption est envisagée pour 2019.

Conférences coorganisées par la Commission

15^e Conférence européenne des administrations électorales européennes sur le thème de la « Sécurité dans les élections » (Oslo, 19-20 avril 2018)

La conférence a été coorganisée par la Commission de Venise et le Département des élections du Ministère des collectivités locales et de la modernisation de Norvège. Elle a couvert à la fois la sécurité matérielle et l'intégrité physique des personnes pendant les processus électoraux, mais également la cybersécurité. Après avoir rappelé les normes, standards et bonnes pratiques destinés à sécuriser les élections et notamment le rôle essentiel de la Convention de



Réunion du Conseil des élections démocratiques, Venise, octobre 2018

Budapest sur la cybercriminalité, les participants à la conférence ont débattu de la sécurité électorale, qui vise à assurer l'intégrité et donc la légitimité électorale. Le deuxième jour, les participants ont axé leurs discussions sur la lutte contre la cybercriminalité et les moyens d'améliorer la cyber-sécurité.

Environ 150 participants de 31 pays ont pris part à cette quinzième conférence, à savoir des représentants des administrations électorales nationales et d'autres institutions impliquées dans les processus électoraux, mais également des spécialistes des technologies de l'information et de la communication, des universitaires et des représentants d'organisations non gouvernementales. Plusieurs institutions internationales ont également participé à la conférence.

Dans ses conclusions, la conférence a fait référence aux principaux documents pertinents du Conseil de l'Europe, notamment la Convention de Budapest, mais aussi la recommandation du Conseil de l'Europe sur le vote électronique. Les conclusions soulignent également que les administrations électorales devraient coopérer avec d'autres institutions publiques, telles que la police, non seulement dans le pays, mais également à l'étranger ; concernant la désinformation et les infox sur les réseaux sociaux, il est nécessaire de coopérer avec des acteurs privés tels que Facebook ou Twitter.

Deuxièmes entretiens scientifiques des experts électoraux – Le suffrage égal (Sinaia, Roumanie, 3-4 mai 2018)

Les deuxièmes entretiens scientifiques des experts électoraux, coorganisés par l'Autorité électorale permanente de la Roumanie (AEP) et la Commission de Venise, se sont tenus les 3-4 mai 2018 à Sinaia, Roumanie, sur le thème « Le suffrage égal ».

Les Entretiens scientifiques des experts électoraux sont destinés à devenir un événement régulier impliquant des spécialistes du droit électoral ayant des expériences diverses, notamment des universitaires et des administrateurs d'élections, afin de discuter de questions de portée aussi bien théorique que pratique. Les rapports présentés durant les débats ont été publiés dans la seule revue européenne consacrée au droit électoral, la Revue roumaine de droit électoral (anciennement « Expert électoral »), vol. VI, n° 1, 2018.



Conférence du Centre de stratégie politique européenne de la Commission européenne sur « Les ingérences électorales à l'ère numérique – renforcer la résilience face aux menaces électroniques », Bruxelles, octobre 2018

Les participants ont discuté en particulier des questions suivantes :

- ▶ les différents aspects du principe d'égalité et leurs implications dans le domaine des élections ;
- ▶ l'égalité de la force électorale et l'attribution des sièges aux circonscriptions ;
- ▶ égalité et parité des sexes ;
- ▶ le suffrage égal dans un environnement en mutation.

Séminaire parlementaire conjoint sur « l'abus des ressources administratives pendant les processus électoraux : un défi majeur pour des élections démocratiques » (Tirana, 10-11 avril 2018)

La Commission de Venise a organisé conjointement avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe un séminaire régional qui regroupait des parlementaires de l'Albanie et de la Bosnie-Herzégovine ainsi qu'un panel d'experts internationaux. Les discussions ont porté notamment sur les abus de ressources à la fois matérielles et immatérielles, y compris le recours abusif à des employés publics, sur les principes fondamentaux en jeu et les moyens de prévenir ou de répondre à de tels abus, en particulier par l'amélioration du cadre juridique.

« Prévenir et combattre l'utilisation abusive des ressources administratives dans les processus électoraux » (Chişinău, 30 novembre 2018)

La Commission électorale centrale de la République de Moldova, la Division de l'assistance électorale de la DG-II et la Commission de Venise ont organisé un atelier sur le thème « Prévenir et combattre l'utilisation abusive des ressources administratives dans les processus électoraux ». À cette occasion, un expert de la Commission de Venise a présenté les « Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux », élaborées conjointement par la Commission et l'OSCE / BIDDH.

VOTA, base de données électorale de la Commission

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 sur « La démocratie par des élections libres et équitables ». Elle contient la législation électorale des États membres de la Commission de Venise et d'autres États participant aux travaux de cette dernière et elle propose une fonction de recherche ainsi qu'un thésaurus systématique. On y trouve les textes de loi pertinents d'une cinquantaine de pays ainsi que les avis de la Commission de Venise en matière électorale en anglais, en français et en espagnol (https://vota.te.gob.mx/vota_elections). Cette base de données est 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.

Suite à la révision complète de 2017, qui avait été effectuée grâce au soutien financier de l'Union européenne, la base de données a été encore plus modernisée et elle est constamment actualisée.

Coopération internationale

Voir le chapitre VI.3.

Autres conférences et réunions

La Commission de Venise a également participé aux conférences et aux réunions suivantes :

Commission européenne

- ▶ Bruxelles, 26 avril 2018 : Événement sur la participation démocratique et les questions électorales.
- ▶ Bruxelles, 10-11 octobre 2018 – Conférence de haut niveau sur le futur de l'observation internationale des élections.
- ▶ Bruxelles, 15-16 octobre 2018 – Conférence de haut niveau sur « les ingérences électorales à l'ère numérique – renforcer la résilience face aux menaces électroniques ».

Albanie

- ▶ Tirana, 23 janvier 2018 – Conférence sur le «Vote des citoyens albanais à l'étranger», organisée sous les auspices de l'Assemblée de l'Albanie, par le ministre d'État pour la diaspora avec le soutien de la mission de l'OSCE en Albanie.
- ▶ Tirana, 6 juin 2018 – Atelier sur les «nouvelles technologies de vote», organisé par la Commission parlementaire ad hoc pour la réforme électorale avec le soutien de la mission de l'OSCE en Albanie.
- ▶ Tirana, 27 juin 2018 – Atelier sur le «vote à l'étranger», organisé par la Commission parlementaire ad hoc pour la réforme électorale avec le soutien de la mission de l'OSCE en Albanie.
- ▶ Tirana, 3 juillet 2018 – Atelier sur l'«administration des élections», organisé par la Commission parlementaire ad hoc pour la réforme électorale avec le soutien de l'OSCE/BIDDH.
- ▶ Tirana, 4 juillet 2018 – Atelier sur le «rôle des médias dans les campagnes électorales», organisé par la Commission parlementaire ad hoc pour la réforme électorale avec le soutien de l'OSCE/BIDDH.

Égypte

- ▶ Le Caire, 8-9 janvier 2018 – première conférence internationale de l'Union Arabe de l'Ordre Administratif, portant sur le traitement des litiges électoraux par le juge administratif.
- ▶ Le Caire, 13-14 novembre 2018 – 2^e Forum des organes d'administration des élections des États arabes, organisé par la Ligue des États arabes et les Nations Unies.

Géorgie

- ▶ Tbilissi, 26 juin 2018 – Conférence internationale régionale intitulée «L'argent en politique», organisée par la Cour des comptes de Géorgie, le Conseil de l'Europe, l'IFES, International IDEA, l'OSCE/BIDDH, Transparency International (TI-Georgia) et le Centre d'Europe de l'Est pour la démocratie multipartite (EECMD).

Kosovo

- ▶ Pristina, 4 octobre 2018 – Atelier de haut niveau intitulé «Financement des partis politiques», organisé par le Bureau de l'Union européenne au Kosovo/le Représentant spécial de l'UE et la Mission de l'OSCE au Kosovo.

Monténégro

- ▶ Cetinje, 8-9 novembre 2018 – Forum parlementaire de Cetinje, intitulé «Les lois électorales, les participants et les campagnes : est-ce que l'électeur est sous le projecteur?» La Commission de Venise est intervenue dans deux sessions, portant respectivement sur «L'amélioration des lois électorales et la coopération avec les organisations internationales» et «L'impact des campagnes et du financement des acteurs politiques sur le processus électoral».

Roumanie

- ▶ Sinaia, 5-6 mai 2018 – Conférence internationale sur les élections libres, les parlements et la construction de la nation.

OSCE/BIDDH

- ▶ Vienne, 30 octobre 2018: séminaire sur «L'Observation des élections et les campagnes électorales».



1^{re} Conférence internationale de l'Union arabe de l'Ordre administratif sur le traitement des litiges électoraux par le juge administratif; le Caire, janvier 2018



Élections présidentielles en Géorgie, automne 2018

Ouzbékistan

- ▶ Boukhara, 16-17 novembre 2018 – Conférence internationale organisée dans le contexte de la réforme électorale, sur « La législation électorale et les élections démocratiques : l'expérience de l'Ouzbékistan ».

Assistance juridique aux missions d'observation de l'APCE

- ▶ **Arménie** – Elections législatives anticipées – 9 décembre 2018
- ▶ **Azerbaïdjan** – Election présidentielle anticipée – 11 avril 2018
- ▶ **Bosnie-Herzégovine** – Elections générales – 7 octobre 2018
- ▶ **Géorgie** – Election présidentielle, 1^{er} et 2^e tours – 28 octobre et 28 novembre 2018
- ▶ **Monténégro** – Election présidentielle – 15 avril 2018
- ▶ **« L'ex-République yougoslave de Macédoine »¹⁷** – Référendum, 30 septembre 2018
- ▶ **Turquie** – Election présidentielle anticipée et élections législatives – 24 juin 2018

17. À compter du 12 février 2019, la dénomination officielle du pays est devenue la « Macédoine du Nord ».



Atelier de la Commission parlementaire ad hoc pour la réforme électorale en Albanie sur le vote à l'étranger, Tirana, juin 2018



Réunion de la sous-commission pour l'Amérique latine, Mexico, novembre 2018



8^e séminaire régional UniDem Med intitulé « Transformation et innovation dans la haute fonction publique: enjeux et perspectives »; Tunis, septembre 2018



Table ronde sur la cybercriminalité et la cybersécurité; Bichkek, décembre 2018

V. COOPÉRATION AVEC LES PAYS VOISINS DU CONSEIL DE L'EUROPE ET AU-DELÀ¹⁸

Bassin méditerranéen

Activités par pays

Égypte

10^e symposium de l'Union des cours et conseils constitutionnels arabes (UACCC, Le Caire, 23 avril 2018)

Voir chapitre III.

Conférence internationale « Le vote lors des élections et des référendums – entre droit et obligation » (8-9 octobre 2018)

Le Conseil d'État de l'Égypte a organisé au Caire, les 8 et 9 octobre 2018, en collaboration avec la Commission de Venise et l'Union arabe de l'ordre administratif, la conférence internationale « Le vote aux élections et référendums : entre droit et obligation ». Y ont pris part des juges et des universitaires d'Égypte et d'autres pays de la région et des experts européens.

Les participants ont abordé des questions telles que les garanties de participation des électeurs aux scrutins, les mesures visant à renforcer la participation et les questions liées au vote obligatoire et aux normes internationales en matière électorale.

La conférence a donné l'occasion de comparer les pratiques constitutionnelles et juridiques et l'analyse de la situation sociopolitique entre pays de quatre continents : un travail comparatif à grande échelle que pratique avec succès la Commission de Venise depuis longtemps. Les échanges de vues sur la réticence à participer aux scrutins et ses causes ont fait ressortir un très grand nombre de domaines dans lesquels des mesures spécifiques pourraient et devraient être prises.

Les participants ont estimé que les nouvelles technologies offrent une façon de participer à la vie politique autrement que par les moyens traditionnels (partis politiques et élections). En favorisant le débat sur les

questions qui tiennent à cœur aux citoyens, elles stimulent et rendent possible la participation individuelle et directe aux décisions. Elles peuvent donc renforcer la participation politique. Dans cette mesure, on peut se féliciter de leur avènement.

La participation de la Commission de Venise a été financée dans le cadre du programme Sud III (programme conjoint Conseil de l'Europe-Union européenne¹⁹).

Jordanie

Première réunion du Comité directeur bilatéral avec le Royaume hachémite de Jordanie (Amman, 5 mai 2018)

Voir chapitre III.

Conférence sur la stabilité juridique et les arguments en faveur du revirement de jurisprudence (Amman, 4 décembre 2018)

La Commission de Venise et la Cour constitutionnelle de Jordanie ont organisé une conférence sur « La stabilité juridique et les arguments en faveur du revirement de jurisprudence ». Pour de plus amples informations, voir chapitre III.

Libye

Assistance au groupe de travail sur la législation électorale de Libye, organisée par la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL)

M. Peter Wardle, expert de la Commission de Venise, a assisté en 2018, à la demande de la délégation de l'UE en Libye, un groupe de travail créé par la MANUL pour préparer des projets de loi sur le référendum, les élections législatives et les élections présidentielles. Il a participé à sept réunions du groupe entre janvier et juillet 2018.

18. Certaines activités touchant à la justice constitutionnelle sont traitées au chapitre III.

19. La plupart des activités déployées dans les pays du sud de la Méditerranée ont été financées par le programme Sud III « Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme dans le sud de la Méditerranée », un programme conjoint financé par l'Union européenne et réalisé par le Conseil de l'Europe.



Échange de vues avec le ministre des Affaires étrangères de la Tunisie, M. Khemaies Jhinaoui, Tunis, novembre 2018

La délégation de l'UE, la MANUL et des représentants de la Libye ont rendu hommage à la contribution substantielle de l'expert de la Commission qui s'est directement impliqué dans la rédaction des trois projets de loi, puis a échangé avec les autorités libyennes.

M. Wardle a conseillé à l'automne 2018 le groupe de travail sur des questions comme l'observation des élections, les dispositifs d'accréditation et la formation des observateurs nationaux d'ONG.

Maroc

Coopération avec le Ministère de la Justice et des Libertés

À la demande du Ministère de la Justice et des Libertés, une délégation de la Commission de Venise a rencontré, le 18 septembre 2018, à Rabat, les autorités marocaines en vue de la préparation du projet de loi organique sur la question préjudicielle de constitutionnalité. La délégation était composée de membres de la Commission de Venise et de membres de Cours constitutionnelles de France et d'Italie. La délégation de la Commission de Venise a également rencontré, le 19 septembre 2018, les membres de la Cour constitutionnelle afin d'échanger des points de vue et des expériences nationales sur la question préjudicielle de constitutionnalité.

M. Mohamed Auajjar, Ministre de la Justice et des Libertés, a participé à la 116^e session plénière (11-12 octobre 2018) afin d'y présenter les priorités du Ministère et les moyens déployés dans la mise en œuvre des lois organiques relatives au Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire (CSPJ) et au Statut des Magistrats pour lesquels la Commission, en coopération avec la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), avaient apporté leur expertise.

Coopération avec la Cour constitutionnelle

À l'invitation de la Cour constitutionnelle, la Commission a participé à une Conférence internationale sur « L'accès à la justice constitutionnelle : « Les nouveaux enjeux du contrôle de constitutionnalité a posteriori », les 27-28 septembre 2018, à Marrakech. Pour plus d'information, voir le chapitre III.

Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire

La Commission a contribué, en coopération avec la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), à l'organisation d'une réunion avec le Conseil Supérieur du pouvoir judiciaire du Maroc (CSPJ) sur le thème « Fonctionnement des conseils de justice, méthodes et outils stratégiques de travail », le 12 décembre 2018, à Rabat.

Cette réunion était la première rencontre entre le Conseil de l'Europe et le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire depuis l'établissement de ce dernier. Plusieurs conseils supérieurs de la magistrature y ont présenté leur expérience nationale.

Institution du Médiateur

La Commission a organisé, en coopération avec l'Association des Ombudsmans de la Méditerranée (AOM), les 28 et 29 novembre 2018, à Rabat, une session de formation pour les collaborateurs des institutions membres de l'AOM, sur « Les droits des personnes détenues dans le territoire national et de celles détenues à l'étranger : le rôle des institutions de médiateur » Environ 20 collaborateurs de différentes institutions d'ombudsman ont discuté des standards internationaux et des meilleures pratiques en la matière.

Tunisie

Rencontre entre le Président de la Commission de Venise et le Ministre des Affaires étrangères (14 novembre 2018)

En marge du 6^e atelier interculturel sur la démocratie, le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, et la Secrétaire adjointe de la Commission, M^{me} Simona Granata-Menghini, ont échangé avec le Ministre des Affaires étrangères tunisien, M. Khemaies Jhinaoui.

Ils ont discuté de la situation politique actuelle de la Tunisie et sont convenus de poursuivre la coopération en vue de la pleine mise en œuvre de la Constitution, en particulier par la mise en place de la Cour constitutionnelle et des instances constitutionnelles indépendantes.

Avis sur le projet de loi organique relatif à l'organisation des partis politiques et à leur financement (CDL-AD(2018)025).

L'avis a été demandé par le Ministre de la Relation avec les Instances Constitutionnelles et la Société Civile et des Droits de l'Homme et adopté par la Commission en octobre 2018. Suite à la révolution de 2011, une nouvelle Constitution et une nouvelle législation sur les partis politiques ont été introduites qui reflétaient un esprit libéral et ont favorisé la création d'un grand nombre de partis politiques (actuellement il en existe plus de 200, dont 19 sont représentés au Parlement). Si ce développement n'est pas un problème en soi,



Participants du 6^e atelier interculturel sur la démocratie; Tunis, novembre 2018

il semble qu'un certain nombre de partis ont des problèmes de gouvernance; il semble également y avoir un large consensus que la transparence du financement des partis doit être renforcée. Le projet de loi vise à améliorer la transparence des partis politiques en général et de leur financement en particulier. Les mesures prévues sont en principe en harmonie avec les normes internationales pertinentes, et le projet de loi est conforme au mandat constitutionnel de légiférer en la matière. Cela dit, quelques amendements sont recommandés pour assurer le bon équilibre entre la liberté d'association dont jouissent les partis politiques et leurs membres, d'une part, et les restrictions et le contrôle nécessaires, d'autre part.

En particulier, il est conseillé de faire référence, dans le projet de loi, à la liberté non seulement de constituer des partis politiques, mais aussi d'y adhérer et d'y exercer des activités, et d'ajouter le principe de proportionnalité et de nécessité dans une société démocratique par rapport aux restrictions permises de cette liberté; d'introduire de plus brefs délais pour statuer sur les demandes d'enregistrement des partis politiques, et sur les recours contre les refus d'enregistrement; de garantir que l'identité des donateurs ne soit pas portée à la connaissance du public, mais uniquement de l'organe de contrôle, en cas de petits dons clairement définis; de faire en sorte que la modalité de calcul de la prime et le nombre de voix à obtenir pour l'exigibilité du financement public annuel par les partis politiques non représentés au Parlement soient définis dans la loi elle-même; de renforcer le dispositif de contrôle financier des partis politiques; et de réviser le dispositif de sanctions, notamment de limiter encore plus le champ d'application de la dissolution de partis politiques et de repenser les compétences pour imposer des sanctions aux partis.

Coopération régionale

Campus UniDem Med

La Commission de Venise a continué en 2018 à soutenir la modernisation de l'administration publique dans le sud de la Méditerranée, dans le cadre du campus UniDem Med. Elle a organisé avec le ministère

de la Réforme de l'administration et de la fonction publique du Maroc le 7^e séminaire UniDem Med à Rabat (23-26 avril 2018) intitulé « Améliorer la relation entre l'administration et les citoyens: un impératif démocratique ». Le 8^e séminaire UniDem Med, organisé à Tunis (du 24 au 27 septembre 2018) en liaison avec la présidence du gouvernement tunisien, a porté sur le thème « Transformation et l'innovation dans la haute fonction publique: enjeux et perspectives ».

Ces deux séminaires de 2018 ont renforcé les compétences juridiques de plus d'une centaine de hauts fonctionnaires du sud de la Méditerranée (Algérie, Jordanie, Liban, Maroc, Mauritanie, Palestine²⁰ et Tunisie), qui ont échangé de bonnes pratiques en matière d'innovation au sein de la fonction publique entre pairs avec leurs homologues européens, dans un contexte de respect de l'État de droit et des valeurs et principes fondamentaux de la fonction publique. Le projet UniDem Med est soutenu par le travail des sept coordinateurs nationaux, qui ont contribué à le développer et à lui faire atteindre ses objectifs stratégiques. La réunion annuelle des coordinateurs a eu lieu à Paris le 5 février 2018. Elle a permis d'aborder les priorités nationales, les lieux et les thèmes des séminaires de 2018, ainsi que les façons de rationaliser les actions de proximité.

Les deux séminaires et la réunion des coordinateurs ont été financés par le programme Sud III « Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme dans le sud de la Méditerranée » (programme conjoint Conseil de l'Europe-Union européenne).

6^e atelier interculturel sur la démocratie (Tunis, 14-15 novembre 2018)

La Commission de Venise a organisé avec le ministère des Affaires étrangères tunisien le 6^e atelier interculturel sur la démocratie sur le thème « Le rôle et la place des instances indépendantes dans un État démocratique ».

20. Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine, et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

Cet événement régional s'est tenu à Tunis les 13 et 14 novembre 2018 et a réuni d'éminents experts européens et de hauts responsables d'organes indépendants de Tunisie et d'autres pays du sud de la Méditerranée.

Les débats ont notamment porté sur les relations des instances indépendantes avec les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, leur composition, leurs compétences techniques, leur accréditation et leur financement, etc.

L'atelier était financé par le programme conjoint Conseil de l'Europe-Union européenne « Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme dans le sud de la Méditerranée » (Programme Sud III).

Amérique latine

Bolivie

Conférence sur la justice constitutionnelle et le principe de proportionnalité (Sucre, 7 décembre 2018)

Voir chapitre III.

Mexique

Congrès international sur les garanties des processus démocratiques : normes internationales et principes constitutionnels dans une perspective comparative (Mexico, 29-30 novembre 2018)

Le Tribunal électoral fédéral du Mexique et la Commission de Venise ont organisé un congrès international intitulé « Les garanties des processus démocratiques : normes internationales et principes constitutionnels dans une perspective comparative ». Cet échange de vues a rapproché des représentants de diverses autorités, d'ONG nationales, d'universités et d'organisations internationales et régionales. Ont notamment été abordés le rôle des normes internationales dans le renforcement de l'intégrité électorale au niveau local ; les grandes menaces qui pèsent sur l'État de droit dans les démocraties modernes ; l'État de droit et l'égalité ; les traditions nationales culturelles et politiques et l'État de droit.

Réunion de la sous-commission pour l'Amérique latine (Mexico, 29 novembre 2018)

La sous-commission a reçu une information sur les activités déployées par l'Organisation des États américains (OEA) pour faire connaître l'avis de la Commission sur la convocation de l'élection d'une Assemblée constituante nationale au Venezuela et son rapport sur les limitations de mandats des présidents²¹. Ces deux documents ont été largement diffusés par l'OEA

21. Voir chapitre IV.



Au congrès international intitulé « Les garanties des processus démocratiques : normes internationales et principes constitutionnels dans une perspective comparative » ; Mexico, novembre 2018

et cités en Amérique latine. L'OEA a même entamé une coopération fructueuse avec la Commission. Ses demandes d'avis et d'études ont permis à cette dernière de fournir en 2018 d'utiles apports aux débats sur les grandes questions constitutionnelles d'actualité en Amérique latine.

La sous-commission a également examiné et adopté les deuxième et troisième parties du rapport sur les limitations de mandats des députés, des élus locaux, des gouverneurs et des maires. Le rapport distingue le cas des élus siégeant dans des organes collégiaux (députés, élus locaux) et celui des agents de l'État exerçant une fonction individuelle (gouverneurs, maires). Pour la première catégorie, les limites de mandats ne paraissent pas nécessaires, en raison de l'absence de risque de concentration des pouvoirs et de manipulation des scrutins, ou d'influence induite en vue d'une réélection. Après avoir examiné les arguments pour et contre et les très rares expériences nationales existantes, le rapport déconseillait la limitation de mandat pour les députés et les élus locaux. La situation des responsables élus au suffrage direct est toutefois plus proche de celle du président dans un régime présidentiel, et la limitation des mandats paraissait par conséquent plus justifiée. Les maires élus au suffrage indirect, en revanche, ont des comptes à rendre au conseil municipal et ont besoin de sa confiance ; leur situation est ainsi comparable à celle du premier ministre en régime parlementaire. La limitation des mandats ne paraissait donc pas justifiée dans leur cas. Le projet de rapport sera soumis à la plénière en mars 2019.

Les progrès réalisés dans la préparation des Principes de Venise ont été présentés, et l'excellente coopération avec la Fédération ibéro-américaine des ombudsmans a été évoquée. Les Principes de Venise devraient être adoptés en mars 2019 ; après quoi, le Secrétariat a l'intention de proposer des activités conjointes avec la Fédération, notamment grâce à une contribution volontaire particulière de la Commission européenne.

La Commission a poursuivi en 2018 ses contacts avec d'autres organisations régionales dans les Amériques, notamment l'OEA, le PNUD, et l'IFES.

Asie centrale

Le Kazakhstan et le Kirghizistan ont bénéficié de la pleine coopération (association à des activités multilatérales, préparation d'avis et organisation de réunions bilatérales) en qualité de membres de la Commission de Venise. Un avis conjoint a été préparé avec l'OSCE sur la législation électorale, et des représentants de la Commission ont participé à plusieurs activités touchant aux élections et aux droits de l'homme au titre de la coopération avec l'Ouzbékistan.

La Commission de Venise réalise par ailleurs un projet conjoint, financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, de soutien au renforcement de la démocratie par la réforme électorale en République kirghize ; initialement prévu pour durer de janvier 2017 au 31 décembre 2018, il a été prolongé jusqu'au 30 avril 2019.

Activités par pays

Kazakhstan

La Commission de Venise a adopté deux avis en 2018, l'un sur le projet de code de procédure administrative et de justice, l'autre sur le document de réflexion sur la réforme du Conseil supérieur de la justice (se reporter au chapitre sur les institutions démocratiques et les droits fondamentaux).

Code de procédure administrative et de justice (CDL-AD(2018)020)

M. Marat Beketayev, ministre de la Justice de la République du Kazakhstan, a écrit le 29 juin 2018 à la Commission de Venise pour lui demander un avis sur le projet de code de procédure administrative. Les rapporteurs de la Commission se sont rendus les 28 et 29 août 2018 à Astana, où ils se sont entretenus avec les autorités. Pour de plus amples informations, se reporter au chapitre II.

Projet de document de réflexion sur la réforme du Conseil supérieur de la justice du Kazakhstan (CDL-AD (2018)032)

Une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Astana les 15 et 16 novembre 2018 à la demande des autorités kazakhes en vue de la préparation d'un avis sur le projet de document de réflexion sur la réforme du Conseil supérieur de la justice du Kazakhstan. Pour de plus amples informations, se reporter au chapitre II.

Kirghizistan

Projet conjoint Union européenne-Conseil de l'Europe de soutien au renforcement de la démocratie par la réforme électorale en République kirghize

La Commission de Venise a poursuivi en 2018 la réalisation du projet de soutien au renforcement de la démocratie par la réforme électorale en République kirghize, lancé en 2017. Il couvre principalement :

- ▶ le soutien apporté aux autorités de la République kirghize dans la préparation d'une ample stratégie de réforme électorale ;
- ▶ le renforcement des capacités du service d'enregistrement de l'État et de la Commission électorale centrale, principaux bénéficiaires du projet ;
- ▶ une aide fournie aux autorités dans l'amélioration du système de règlement des litiges électoraux ;
- ▶ une aide à l'amélioration des dispositifs de protection des données pour les acteurs concernés ;
- ▶ le renforcement des capacités des commissions électorales, des partis politiques, des acteurs concernés et d'autres entités participant au processus électoral.

Ce projet a donné lieu à plusieurs activités en 2018.



Conférence internationale « La Constitution : l'incarnation des valeurs de l'État de droit, de la société civile et de l'État moderne », Astana, août 2018

La Commission de Venise et la délégation de l'Union européenne au Kirghizistan sont convenues de prolonger le projet jusqu'à avril 2019.

Atelier sur la cybersécurité dans les processus électoraux (Bichkek, 3 avril 2018)

Les représentants du bureau national d'enregistrement, du Conseil de sécurité nationale et de la société civile kirghizes se sont formés aux principes essentiels de la Convention de Budapest, ainsi qu'aux implications de la cybersécurité dans les processus électoraux.

Visite d'étude sur la création d'une autorité indépendante de contrôle de la protection des données (Malte, 5-6 avril 2018)

Des représentants du bureau national d'enregistrement (SRS), du Conseil de sécurité nationale de la République et de la société civile ont participé à une visite d'étude sur le processus et l'histoire de la création du commissariat à la protection des données et sur ses garanties d'indépendance. Ils se sont aussi rendus au bureau électoral de Malte, et ont appris comment la Stratégie numérique de Malte a été conçue et déployée. Ils ont également eu l'occasion de visiter le centre de données et de recevoir des explications détaillées sur son fonctionnement.

Réunions de l'expert de la Commission de Venise avec les juges concernés de la Cour suprême et des tribunaux de Mezhrayonny et Pervomaysky pour des discussions sur des plaintes électORALES (Bichkek, 23-24 avril 2018)

Un questionnaire spécialisé faisant ressortir les inconvénients du système de règlement des différends électORAUX en République kirghize a été mis au point et un expert de la Commission a été envoyé à Bichkek pour des réunions et des entretiens sur la question avec des juges de la Cour suprême et des tribunaux de Mezhrayonny et Pervomaysky. Les résultats des entretiens avec les juges ont été synthétisés dans un rapport.

Une analyse complète a été préparée sur la base de ces échanges; elle tient compte des pièces des affaires liées à la présidentielle de 2011, aux législatives de 2015 et à la présidentielle de 2017, fournies à la Commission de Venise par les juridictions concernées.

Conférence sur la liberté d'expression – expression et presse: autres façons de légiférer sur les médias (Bichkek, 26 mai 2018)

Une conférence des journalistes de toute la République kirghize a été organisée avec le Centre de développement des médias. Elle s'adressait à toutes les régions de la République kirghize et couvrait des sujets tels que la liberté d'expression, la surveillance des médias pendant les élections, la réglementation des médias, etc.

Table ronde sur l'autorité indépendante de contrôle de la protection des données (Bichkek, 27 juin 2018)

Cette discussion a été organisée avec le bureau de l'OSCE à Bichkek; elle portait sur les modes de mise en place d'une autorité indépendante de contrôle de la protection des données. Deux experts de la Commission de Venise de Géorgie et de Malte y ont participé et ont présenté l'expérience de leurs pays respectifs en la matière.

Table ronde sur la cybercriminalité et la cybersécurité (Bichkek, 7 décembre 2018)

Des représentants du gouvernement de la République kirghize, du Conseil de sécurité nationale, du bureau national d'enregistrement, du ministère de l'Intérieur, du Bureau du Procureur général, d'autres institutions nationales ainsi que de la société civile, ont pu s'informer et présenter leur expérience sur les standards internationaux existants dans le domaine de la cybersécurité et de la cybercriminalité. La table ronde a permis de partager les bonnes pratiques d'autres pays dans ce domaine.

Table ronde sur la jurisprudence des juridictions nationales dans le domaine du contentieux électORAAL (Bichkek, 14 décembre 2018)

La table ronde a prolongé le travail déjà effectué dans le domaine du contentieux électORAAL dans le cadre du projet. Après une consultation approfondie avec les juges, un expert de la Commission de Venise a préparé une analyse détaillée des dossiers des litiges électORAUX. L'analyse englobait les résultats d'entretiens préalables avec les juges, ainsi qu'une série de recommandations sur les moyens d'améliorer encore la législation dans ce domaine. Les discussions, analyses et échanges entre participants ont mené à son terme le travail entamé à l'été 2018.



Conférence sur la liberté d'expression; Bichkek, mai 2018



La délégation conjointe de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH procède à un échange de vues avec les autorités ouzbèkes; Tachkent, septembre 2018

Ouzbékistan

Projet de code électoral (CDL-AD(2018)027)

La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont émis en octobre 2018 un avis en réponse à une demande de la Commission électorale centrale de la République d'Ouzbékistan. Ils se félicitaient que le projet de code regroupe une législation électorale auparavant dispersée entre cinq textes, et reprenne un certain nombre de recommandations antérieures d'experts internationaux. Mais ils s'inquiétaient que des recommandations formulées de longue date n'aient pas été suivies, en particulier :

- ▶ revenir sur l'ensemble de la réglementation du financement des campagnes pour garantir la transparence et la responsabilité de l'emploi des fonds publics et des ressources administratives ;
- ▶ éviter les restrictions indues des droits de vote par déclarations d'incapacité, procès en cours et condamnations ;
- ▶ revenir sur les exigences de durée de résidence en ce qui concerne le droit de se porter candidat ;
- ▶ revoir les procédures de nomination des commissions de bureaux de vote pour mieux garantir leur indépendance ;
- ▶ garantir la transparence de la compilation et de la publication des résultats électoraux.

Les représentants ouzbèkes se sont déclarés disposés à reprendre plusieurs de ces recommandations à la session plénière d'octobre 2018 de la Commission de Venise et à la conférence internationale réunie à Boukhara (Ouzbékistan) les 16 et 17 novembre 2018.

Autres conférences et réunions

La Commission a aussi participé aux activités ci-dessous en 2018.

République dominicaine

- ▶ Saint-Domingue, 7-9 novembre 2018 : des représentants de la Commission de Venise ont participé à la XIII^e réunion interaméricaine des autorités électorales, organisée par le Département de la coopération et de l'observation électorales (DECO) de l'Organisation des États américains (OEA).

Egypte

- ▶ Le Caire, 8-9 janvier 2018 – première conférence internationale de l'Union Arabe de l'Ordre Administratif, portant sur le traitement des litiges électoraux par le juge administratif²² ;
- ▶ Le Caire, 13-14 novembre 2018 – 2^e Forum des organes d'administration des élections des États arabes, organisé par la Ligue des États arabes et les Nations Unies.

Kazakhstan

- ▶ Astana, 28-29 août 2018 : la Commission de Venise a participé à la conférence internationale « La Constitution : l'incarnation des valeurs de l'État de droit, de la société civile et de l'État moderne », organisée à l'occasion de la Journée de la Constitution de la République du Kazakhstan, et à la réunion de la Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie (CCOCND).

Maroc

- ▶ Rabat, 5 juillet 2018 – La Commission de Venise a participé à une « Conférence régionale sur les femmes en politique : comment progresser vers l'égalité? », organisée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et le Parlement marocain.

Mexique

- ▶ Cancún, 3-5 décembre 2018 : la Commission de Venise a participé à la deuxième assemblée plénière du Réseau mondial sur la justice électorale, organisée par le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération (TEPJF).



XIII^e réunion interaméricaine des autorités électorales; Saint-Domingue, novembre 2018

22. Voir Chapitre IV.



Allocution annuelle de M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise, devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Strasbourg, juin 2018

VI. COOPÉRATION AVEC LES AUTRES ORGANES ET INSTANCES DU CONSEIL DE L'EUROPE, L'UNION EUROPÉENNE ET D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Conseil de l'Europe

Comité des Ministres

Des représentants du Comité des Ministres ont participé aux quatre sessions plénières de la Commission en 2018. Les ambassadeurs et représentants permanents ci-dessous auprès du Conseil de l'Europe ont pris part aux sessions (dans l'ordre de participation) :

- ▶ M^{me} l'Ambassadrice Corina CĂLUGĂRU, République de Moldova ;
- ▶ M. l'Ambassadeur Gilles HEYVAERT, Belgique ;
- ▶ M. l'Ambassadeur João Maria CABRAL, Portugal ;
- ▶ M. l'Ambassadeur Rémi MORTIER, Monaco ;
- ▶ M. l'Ambassadeur Ivars PUNDURS, Lettonie ;
- ▶ M. l'Ambassadeur Răzvan RUSU, Roumanie ;
- ▶ M. l'Ambassadeur Irakli GIVIASHVILI, Géorgie ;
- ▶ M. l'Ambassadeur Stephan MÜLLER, Luxembourg ;
- ▶ M^{me} l'Ambassadrice Katrin KIVI, présidente du GR-EXT, Estonie ;
- ▶ M. l'Ambassadeur Marek EŠTOK, République slovaque ;
- ▶ M^{me} l'Ambassadrice Elisabeth WALAAS, Norvège.

Le Président de la Commission de Venise a présenté le 30 mai 2018 au Comité des Ministres le rapport annuel d'activité 2017 de la Commission.

M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise, a pris la parole le 16 octobre 2018 au Conseil de l'Europe (Strasbourg), à la réunion du Groupe de rapporteurs sur les relations extérieures (GR-EXT) du Comité des Ministres consacrée au rôle de la Commission de Venise dans la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines.

La Commission a adopté à sa session d'octobre 2017 les éléments de la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 2010(2017) de l'Assemblée parlementaire sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme²³. Dans son commentaire, elle rappelait qu'elle tient énormément à soutenir et à renforcer l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, faisant valoir qu'elle peut contribuer à la préparation de mesures générales conformes aux normes internationales et aider les États membres à aligner sur la CEDH leur législation existante génératrice de violations et à garantir la compatibilité des projets législatifs avec la Convention avant leur adoption, ce qui prévient de nouvelles violations. La Commission se déclarait disposée à jouer un rôle plus actif dans ce domaine.

Dans sa réponse adoptée le 7 février 2018, le Comité des Ministres a exprimé, tout comme l'Assemblée parlementaire, la nécessité de renforcer les synergies entre toutes les parties prenantes concernées par l'exécution. Le Comité a évoqué les travaux importants de la Commission et a également soutenu et encouragé « le rôle consultatif que pourrait jouer la Commission de Venise dans l'élaboration de mesures générales d'exécution des arrêts ».

L'ambassadrice Katrin Kivi, présidente du GR-EXT et représentante permanente de l'Estonie, a participé à la session plénière de décembre 2018 de la Commission. Elle a évoqué les échanges féconds qu'avait eus le GR-EXT avec le Président de la Commission à la réunion d'octobre 2018 sur le rôle de la Commission de Venise dans la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines, en particulier l'Asie centrale et les pays méditerranéens. Il a été rappelé que le Comité des Ministres s'appuie sur l'acquis de la Commission de Venise dans son travail auprès des pays voisins.

23. CDL-AD(2017)017.

Assemblée parlementaire

La Commission et l'Assemblée ont poursuivi leur étroite coopération en 2018.

Avis demandés par l'Assemblée

La Commission a adopté à la demande de l'Assemblée parlementaire des avis sur les sujets ci-dessous en 2018.

- ▶ **Roumanie** – Avis conjoint sur la proposition de loi n° 140/2017 portant modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 sur les associations et les fondations, CDL-AD(2018)004 ;
- ▶ **Géorgie** – Avis sur le projet d'amendements à la Constitution, adopté le 15 décembre 2017 en deuxième lecture par le Parlement de Géorgie, CDL-AD(2018)005 ;
- ▶ **Ukraine** – Avis conjoint relatif au projet de loi n° 6674 « portant modification de certains actes législatifs pour garantir la transparence de l'information sur l'activité financière des associations publiques et de l'utilisation de l'assistance technique internationale » et au projet de loi n° 6675 « portant modification du code général des impôts de l'Ukraine pour garantir la transparence du financement des associations publiques et de l'utilisation de l'assistance technique internationale », CDL-AD(2018)006 ;
- ▶ **République de Moldova** – Avis conjoint sur la loi portant modification de certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement), CDL-AD(2018)008 ;
- ▶ **Hongrie** – Avis conjoint relatif aux dispositions du projet de train de mesures législatives dénommé « Stop Soros » qui ont des répercussions directes sur les ONG (en particulier le projet d'article 353A du Code pénal sur la facilitation de l'immigration irrégulière), CDL-AD(2018)013 ;
- ▶ **Roumanie** – Avis sur les amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale, CDL-AD(2018)021 ;
- ▶ **Malte** – Avis sur des dispositions constitutionnelles et la séparation des pouvoirs, CDL-AD(2018)028 ;
- ▶ **Géorgie** – Avis sur les dispositions relatives au Conseil des procureurs contenues dans le projet de loi organique sur le ministère public et sur les dispositions relatives au Conseil supérieur de la Justice contenues dans la loi organique en vigueur sur les tribunaux ordinaires, CDL-AD(2018)029 ;
- ▶ **Turquie** – Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les modifications

apportées à la législation électorale et les « lois d'harmonisation » adoptées en mars et avril 2018, CDL-AD(2018)031 ;

- ▶ **Hongrie** – Avis conjoint concernant l'article 253 de la loi XLI du 20 juillet 2018 modifiant certaines lois fiscales et autres lois connexes et relative à la taxe spéciale sur l'immigration, CDL-AD(2018)035.

Le Président et le Secrétaire de la Commission ont pris part le 29 mai 2018 à un échange de vues organisé à Paris par la commission de suivi de l'APCE sur la **justice polonaise**, avec la participation de représentants du ministère de la Justice, du Conseil national de la justice et d'organisations de la société civile opérant en Pologne. Ils ont présenté à cette occasion les avis de la Commission sur le sujet, dont certains préparés à la demande de l'APCE²⁴.

Promouvoir ensemble les normes européennes

L'Assemblée parlementaire a continué en 2018 à puiser dans les compétences de la Commission de Venise en citant ses documents et en recourant à son expertise dans diverses activités. M^{me} Stella Kyriakides, ex-Présidente de l'Assemblée, et M. Sergiy Vlasenko, membre de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, ont représenté l'APCE aux sessions plénières de la Commission de 2018.

Renvois à des textes de la Commission

Dans son rapport *Réglementer le financement étranger de l'islam en Europe afin de prévenir la radicalisation et l'islamophobie*, adopté le 17 septembre 2018, l'Assemblée mentionne l'avis conjoint de la Commission sur le projet de loi modifiant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en Ukraine²⁵ et les Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses²⁶.

Dans son rapport *Nouvelles restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe*, l'Assemblée renvoie fréquemment aux avis et rapports de la Commission en la matière²⁷. Dans sa Recommandation 2134/2018 sur le même sujet, elle déclare vouloir préparer des lignes directrices sur le financement étranger des ONG dans les États membres, qu'elle fondera sur le rapport de la Commission à ce sujet (adoption prévue pour 2019).

24. CDL-AD(2016)012, CDL-AD(2017)028, CDL-AD(2017)031.

25. CDL-AD(2006)030.

26. CDL-AD(2004)028.

27. CDL-AD(2018)004, CDL-AD(2018)006, CDL-AD(2017)015, CDL-AD(2016)020, CDL-AD(2016)037, CDL-AD(2014)025, CDL-AD(2014)043 et Lignes directrices conjointes de 2014 sur la liberté d'association préparées avec l'OSCE/BIDDH, CDL-AD(2011)035,



Conférence régionale sur « L'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux : un défi majeur pour les élections démocratiques », Tirana, avril 2018

La commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias de l'APCE a adopté le 4 décembre 2018 son rapport sur **la liberté des médias en tant que condition pour des élections démocratiques**, qui contient des renvois au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission et aux Lignes directrices relatives à l'observation des médias dans les missions d'observation des élections.

Dans le rapport 14620 du 21 septembre 2018 de l'APCE (*Vie privée et familiale : parvenir à l'égalité quelle que soit l'orientation sexuelle*), la commission sur l'égalité et la non-discrimination se réfère à l'avis de la Commission sur le projet de révision de la Constitution de Géorgie²⁸.

L'Assemblée parlementaire a par ailleurs évoqué des avis de la Commission de Venise dans ses travaux sur l'Albanie, l'Arménie, la Russie (République tchétchène), l'Islande, la Libye, la République de Moldova, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »²⁹, le Maroc, la Turquie et l'Ukraine³⁰.

Participation à des activités de l'APCE

Un représentant de la Commission de Venise a participé le 9 octobre 2018 à une audition de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE sur **l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme**. Il y a présenté l'aide que peut apporter la Commission de Venise aux États parties dans l'exécution des arrêts de la Cour.

La Secrétaire adjointe de la Commission, M^{me} Simona Granata-Menghini, a participé le 25 juin 2018 à une audition de la commission des questions politiques de l'APCE sur « la démocratie piratée » ; elle y a parlé de la **sécurité dans les élections**, un sujet déjà abordé plus tôt dans l'année à la 15^e conférence des administrations électorales.

Le Président et le Secrétaire de la Commission ont participé à la conférence parlementaire internationale

28. CDL-AD(2017)013.

29. À compter du 12 février 2019, le nom officiel du pays est devenu la Macédoine du Nord.

30. Pour de plus amples informations, se reporter à la page « Références » du site Internet de la Commission www.venice.coe.int.

sur le **Renforcement de la sécurité démocratique en Méditerranée** : défis communs, responsabilité partagée organisée par l'Assemblée le 6 novembre 2018 à Dubrovnik (Croatie). Ils y ont présenté l'expérience de la Commission dans la région.

La première Vice-Présidente de la Commission de Venise a participé à la conférence régionale sur *Les femmes en politique : comment progresser vers l'égalité ?* organisée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) à l'invitation du Parlement du Royaume du Maroc le 5 juillet 2018 à Rabat.

M. Jan Helgesen, président du conseil scientifique de la Commission de Venise, a échangé le 25 janvier 2018 avec la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE sur **les institutions du médiateur en Europe : la nécessité d'un ensemble de normes communes** ; il a informé les parlementaires de la préparation des « Principes de Venise » de la Commission de Venise : un document normatif portant sur la protection et la promotion des institutions du médiateur.

Coopération dans le domaine des élections

À la session d'hiver de l'APCE, M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise, a parlé à Strasbourg, devant la commission des questions politiques et de la démocratie, de la nécessité d'instaurer des règles garantissant **des référendums équitables** dans les États membres du Conseil de l'Europe. Un membre de la Commission a présenté le 10 octobre 2018 au Conseil de l'Europe (Strasbourg), les textes de référence de la Commission à la réunion de la commission des questions juridiques et de la démocratie de l'Assemblée sur la mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise ont organisé avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, les 10 et 11 avril 2018 à Tirana, une conférence régionale sur « l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux : un défi majeur pour la tenue d'élections démocratiques ».

Conseil des élections démocratiques

L'Assemblée parlementaire a continué de participer activement au Conseil des élections démocratiques – organe tripartite de la Commission de Venise, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe créé en 2002. Les membres concernés de l'Assemblée étaient :

Membres

- ▶ M. Corneliu Mugurel COZMANCIUC, commission des questions politiques et de la démocratie
- ▶ Lord Richard BALFE, commission des questions juridiques et des droits de l'homme
- ▶ M. Tiny KOX, commission de suivi

Suppléants

- ▶ Lord George FOULKES, commission des questions politiques et de la démocratie
- ▶ M^{me} Eka BESELIA, commission des questions juridiques et des droits de l'homme
- ▶ M. Aleksander POCIEJ, commission de suivi

Assistance juridique aux missions d'observation d'élections

En application de l'accord de coopération conclu entre la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire, des représentants de la Commission ont apporté en 2018 une aide juridique aux délégations de l'Assemblée parlementaire qui ont observé les élections législatives anticipées en **Arménie**, des élections législatives en **Bosnie-Herzégovine**, les élections présidentielles anticipées et des élections législatives en **Turquie** et des élections présidentielles en **Azerbaïdjan**, en **Géorgie** et au **Monténégro**, ainsi qu'un référendum consultatif sur un projet d'accord bilatéral avec la Grèce dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »³¹.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Dans le sillage de la Résolution 420 du Congrès et de la demande du Secrétaire général du Congrès du 7 novembre 2017, la Commission a commencé en 2018 à préparer une étude sur la compatibilité du référendum local révocatoire (visant à écarter le mandat d'élus locaux) avec les normes et les bonnes pratiques internationales (révocation des maires). L'étude sera adoptée en 2019.

La Commission de Venise a participé le 23 mars 2018 au débat sur le référendum régional comme outil de démocratie : défis et risques, à la Chambre des régions du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

31. À compter du 12 février 2019, le nom officiel du pays est devenu la Macédoine du Nord.

La Secrétaire adjointe de la Commission a pris la parole le 28 mars 2018 à la 34^e session du Congrès (chambre des régions) sur le référendum régional comme outil de démocratie : défis et risques.

Le Congrès a continué à participer aux travaux du Conseil des élections démocratiques. Ses membres concernés ont été en 2018 :

Membres

- ▶ M. Stewart DICKSON, chambre des régions
- ▶ M. Jos WIENEN, chambre des pouvoirs locaux

Suppléants

- ▶ M^{me} Dusica DAVIDOVIC, Serbie, chambre des régions
- ▶ M. Luc MARTENS, Belgique, chambre des pouvoirs locaux

M. Leen VERBEEK, président de la commission de suivi du Congrès, et M^{me} Tania GROPPI, conseillère du Congrès sur les questions constitutionnelles, ont participé aux séances plénières de la Commission en 2018.

Cour européenne des droits de l'homme

Pour mesurer la portée exacte des libertés et des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et étayer ses raisonnements, la Cour européenne des droits de l'homme puise notamment dans les travaux de la Commission de Venise, en invoquant des normes définies dans ces documents. Elle a mentionné en 2018 des documents de la Commission de Venise dans plus d'une vingtaine d'arrêts.



La Secrétaire générale adjointe, M^{me} Simona Granata-Menghini, s'adresse à la 34^e session du Congrès du Conseil de l'Europe, Strasbourg, mars 2018

l'incitation à la haine religieuse³² a été mentionné dans quatre décisions ou arrêts de la Cour :

- ▶ *Sekmadienis Ltd. c. Lituanie* (30 janvier 2018)
- ▶ *Ibrahim Ibragimov et autres c. Russie* (28 août 2018)
- ▶ *E.S. c. Autriche* (25 octobre 2018)
- ▶ *Mariya Alekhina et autres c. Russie* (3 décembre 2018)

Dans *Communauté Bektashi et autres c. «l'ex-République yougoslave de Macédoine»* (12 avril 2018), la Cour a mentionné l'avis sur le projet de loi de «L'ex-République yougoslave de Macédoine» sur le statut juridique d'une église, d'une communauté religieuse et d'un groupe religieux³³.

L'arrêt *Dinçer c. Turquie* (16 janvier 2018) contient des renvois à la compilation des avis de la Commission de Venise sur la **liberté de réunion**³⁴ et aux lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le même sujet³⁵. Les lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la **liberté d'association**³⁶ sont mentionnées dans l'arrêt *Navalnyy c. Russie* (15 novembre 2018). L'avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme³⁷ est cité dans l'arrêt *Mammadli c. Azerbaïdjan* (19 avril 2018). L'avis sur la loi fédérale relative à la **lutte contre les activités extrémistes** en Fédération de Russie³⁸ apparaît dans deux arrêts : *Ibragim Ibragimov et autres c. Russie* (28 août 2018) et *Mariya Alekhina et autres c. Russie* (3 décembre 2018).

L'avis sur les obligations juridiques internationales des États membres du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les **lieux de détention secrets et le transport interétatique de prisonniers**³⁹ a été cité par la Cour dans les affaires *Al Nashiri c. Roumanie* (31 mai 2018) et *Abu Zubaydah c. Lituanie* (31 mai 2018). Le rapport sur le **contrôle démocratique** des agences de collecte de renseignements d'origine électromagnétique⁴⁰ a été cité dans les arrêts *Centrum För Rättvisa c. Suède* (19 juin 2018) et *Big brother watch et autres c. Royaume-Uni* (13 septembre 2018). La Cour a renvoyé à l'avis sur la vidéosurveillance dans les sphères publiques et privées par des opérateurs privés et dans la sphère privée par les autorités publiques et la protection des droits de l'homme⁴¹ dans *López Ribalda et autres c. Espagne* (9 janvier 2018).

Dans l'affaire *G.I.E.M. S.R.L. et autres c. Italie* (28 juin 2018), elle s'est référée à l'avis sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme⁴². Dans l'affaire *Ramos Nunes De Carvalho e Sá c. Portugal* (6 novembre 2018), elle a cité le rapport sur les **nominations judiciaires**⁴³ et l'avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de «l'ex-République yougoslave de Macédoine»⁴⁴ (voir note 25). L'arrêt *Thiam c. France* (18 octobre 2018) mentionnait la compilation des avis et rapports de la Commission de Venise sur les tribunaux et les juges⁴⁵, et l'arrêt *Denisov c. Ukraine* (25 septembre 2018) le rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : l'indépendance des juges⁴⁶. Dans l'affaire *J.B. et autres c. Hongrie*, la Cour renvoyait aux avis CDL-AD(2011)016 et CDL-AD(2012)020 relatifs à des mesures concernant la justice hongroise.

Dans *Berlusconi c. Italie* [GC] (27 novembre 2018), la Cour faisait mention du rapport sur l'**exclusion des délinquants du parlement**⁴⁷. L'arrêt *Cernea c. Roumanie* (27 mai 2018) s'appuyait sur le **Code de bonne conduite en matière électorale** (CDL-AD(2002)23rev). Et deux avis de la Commission ont été mentionnés dans l'arrêt *Selahattin Demirtaş c. Turquie* (n° 2) (20 novembre 2018) :

- ▶ avis sur la suspension du deuxième paragraphe de l'article 83 de la Constitution (inviolabilité parlementaire)⁴⁸;
- ▶ avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017⁴⁹.

L'arrêt *Mushegh Saghatelyan c. Arménie* (20 septembre 2018) contient une référence à l'avis sur les projets d'amendements de février 2009 au Code pénal de l'Arménie (CDL-AD(2009)009). L'avis relatif aux articles 216, 299, 301 et 314 du **Code pénal** de Turquie (CDL-AD(2016)002) est cité dans *İmret c. Turquie* (n° 2) (10 juillet 2018) et dans *Bakir et autres c. Turquie* (10 juillet 2018).

Commissaire aux droits de l'homme

Les activités de la Commission et celles de la Commissaire se complètent : la Commission procède à des analyses approfondies en s'appuyant sur les compétences de ses membres, et la Commissaire analyse

32. CDL-AD(2008)026.

33. CDL(2007)005.

34. CDL-PI(2014)003.

35. CDL-AD(2010)020.

36. CDL-AD(2014)046.

37. CDL-AD(2011)035.

38. CDL-AD(2012)016.

39. CDL-AD(2006)009.

40. CDL-AD(2015)011.

41. CDL-AD(2007)027.

42. CDL-AD (2002)034.

43. CDL-AD(2007)028.

44. À compter du 12 février 2019, le nom officiel du pays est devenu la Macédoine du Nord.

45. CDL-PI(2015)001.

46. CDL-AD(2010)004.

47. CDL-AD(2015)036cor.

48. CDL-AD(2016)027.

49. CDL-AD(2017)005.

le contexte plus large et réagit avec promptitude et souplesse aux nouvelles menaces.

La Commissaire aux droits de l'homme, M^{me} Dunja Mijatović, s'est rendue en Roumanie du 12 au 16 novembre 2018, à propos de la réforme de la justice roumaine. Elle a souligné à cette occasion l'importance de l'indépendance de la justice et exhorté les autorités à mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise et du GRECO, et à procéder à la réforme dans le respect des obligations internationales de la Roumanie en matière de droits de l'homme.

La Commissaire a publié le 14 décembre 2018 une déclaration dans laquelle elle appelait le Président de la Hongrie à resoumettre au Parlement le dispositif législatif concernant les tribunaux administratifs afin que ce dernier puisse l'examiner en toute connaissance de cause. Elle s'est déclarée inquiète des importants pouvoirs conférés par cette réforme de l'appareil judiciaire au ministre de la Justice dans le futur système des tribunaux administratifs, soulignant que cela met en question l'indépendance de la justice. Elle a également jugé regrettable que le Gouvernement et le Parlement hongrois n'aient pas attendu l'avis de la Commission de Venise sur ce dispositif législatif.

L'avis sur la mission, les compétences et le fonctionnement des formations de juges de paix statuant en matière pénale en Turquie⁵⁰ a été mentionné par la Commissaire dans l'intervention de tiers prévue au paragraphe 3 de l'article 36 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans la requête n° 43564/17 – *María del Mar Caamaño Valle c. Espagne*⁵¹ : le système d'appels horizontaux entre juges de paix avait été critiqué par son prédécesseur et par la Commission de Venise dans cet avis.

La Commission a par ailleurs consulté le Bureau de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans le cadre de la préparation des Principes de Venise sur l'institution du médiateur. Des représentants de la Commissaire ont soumis leurs observations à ce sujet et participé à la réunion des parties prenantes internationales qui s'est tenue à Paris le 31 octobre 2018.

Autres organes du Conseil de l'Europe

Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes

La Commission a été représentée à la réunion du 15 octobre 2018 à Strasbourg de l'équipe chargée de l'approche intégrée de l'égalité (GMT) ; elle voulait ainsi présenter ses activités récentes et en cours en matière d'égalité et d'approche intégrée de l'égalité, mais aussi contribuer à la stratégie 2018-2023 du

50. CDL-AD(2017)004.

51. Cf. CommDH(2019)16.

Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Les participants ont été informés de la mini-conférence sur l'égalité entre les femmes et les hommes et la discrimination organisée à l'occasion de la réunion du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle de la Commission de Venise le 14 juin 2018 à Lausanne. La Commission a par ailleurs adopté un modèle d'avis conjoint couvrant des aspects de l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle a suspendu, en raison de contraintes budgétaires, son étude sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans les constitutions.

La première Vice-Présidente de la Commission de Venise, M^{me} Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir, a participé les 3 et 4 mai 2018 à Copenhague à une conférence organisée pour le lancement de la stratégie 2018-2023 du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes. La présidente et la vice-présidente de la sous-commission sur l'égalité de genre ont participé par vidéoconférence à une séance de formation sur l'approche intégrée de l'égalité organisée par la Division de l'égalité de genre du Conseil de l'Europe.

Division des droits de l'enfant

La Commission, auteur du rapport de 2014 sur la protection des droits de l'enfant⁵², a été représentée le 3 juillet 2018 à la réunion du groupe de travail inter-secrétariat sur les droits de l'enfant.

Banque de développement du Conseil de l'Europe

Le gouverneur de la banque, M. Rolf Wenzel, a assisté à la session plénière de décembre 2018 de la Commission. Il y a présenté les activités de la banque en 2018, concernant la migration et la crise des réfugiés des années précédentes. Il a souligné à ce propos toute l'importance des travaux de la Commission de Venise, qui concourent à la mise en place de systèmes judiciaires indépendants et transparents, indispensables à une réponse démocratique à la crise.



M^{me} Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir, 1^{re} vice-Présidente de la Commission de Venise, à la conférence à l'occasion du lancement de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre 2018-2023; Copenhague, mai 2018

52. CDL-AD(2014)005.



Réunion de consultation sur l'impact sur les jeunes et leurs organisations de la contraction de l'espace ouvert à la société civile, Strasbourg, Centre européen de la jeunesse, novembre 2018

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

La coopération avec la CEPEJ s'est poursuivie dans le cadre des lois organiques relatives à l'organisation judiciaire au Maroc. La Commission a contribué, en coopération avec la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), à l'organisation d'une réunion avec le Conseil Supérieur du pouvoir judiciaire du Maroc (CSPJ) sur le thème « Fonctionnement des conseils de justice, méthodes et outils stratégiques de travail », le 12 décembre 2018, à Rabat.

Conseil consultatif de juges européens (CCJE)

La Commission de Venise, le GRECO et le Conseil consultatif de juges européens ont coorganisé le 6 avril 2018 à Vienne une table ronde du Conseil de l'Europe sur la transparence et les moyens de démystifier le travail des tribunaux, à l'occasion du lancement du Réseau mondial de l'ONU pour l'intégrité judiciaire.

Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

La Commission de Venise et le GRECO, qui sont tous deux fondés sur des accords élargis et conseillent les États membres sur des questions fondamentales pour le Conseil de l'Europe, ont fait valoir en 2018 leurs synergies par des références croisées à leurs avis et rapports d'évaluation respectifs. La Commission de Venise, le GRECO et le Conseil consultatif de juges européens ont par ailleurs coorganisé le 6 avril 2018 à Vienne une table ronde sur la transparence et les moyens de démystifier le travail des tribunaux à l'occasion du lancement du Réseau mondial de l'ONU pour l'intégrité judiciaire.

Centre Nord-Sud

La Secrétaire adjointe de la Commission a participé le 5 avril 2018 à la première réunion du groupe de

travail du pool d'experts du Centre Nord-Sud sur la protection et la promotion des droits des femmes.

Comité directeur pour les droits de l'homme

La Secrétaire adjointe de la Commission a participé le 25 avril 2018 à la réunion du groupe de rédaction sur la liberté d'expression et les liens avec d'autres droits de l'homme (CDDH-EXP), qui travaille à un projet de guide sur les bonnes pratiques d'arbitrage entre la liberté d'expression et d'autres droits et libertés, en particulier dans les sociétés culturellement diverses.

Le CDDH a activement participé à la préparation des « Principes de Venise » sur l'institution du médiateur, notamment par ses commentaires écrits et sa présence à la réunion des parties prenantes internationales de Paris le 31 octobre 2018. Des représentants de la Commission ont échangé sur les Principes de Venise avec le CDDH-INST le 15 mars 2018, et avec le CDDH le 20 juin 2018 à Strasbourg.

Service jeunesse, Direction de la participation démocratique, Direction générale démocratie

L'un des vice-présidents de la Commission a participé à une réunion de consultation organisée les 6 et 7 novembre 2018 au Centre européen de la jeunesse (Strasbourg) par le Service jeunesse avec la Conférence des OING et le Forum européen de la jeunesse sur l'impact sur les jeunes et leurs organisations de la contraction de l'espace ouvert à la société civile.

Union européenne

La coopération entre la Commission de Venise et l'Union européenne s'est encore consolidée en 2018.

L'Union européenne a continué à inviter ses pays membres et candidats à suivre les recommandations de la Commission de Venise. Les services de la Commission européenne se sont appuyés sur la contribution cohérente et constructive de la Commission de Venise à l'évaluation de réformes complexes dans les pays membres, candidats et candidats potentiels. Les avis de la Commission sur la justice polonaise ont été évoqués dans le processus lancé en application de l'article 7 du Traité de l'Union en vue de la suspension de certains droits de la Pologne.

La Commission de Venise a continué d'appuyer les efforts de l'UE pour soutenir des réformes dans les pays concernés par l'élargissement, en les guidant par des garde-fous techniques bien conçus tout en respectant la maîtrise nationale du processus à toutes les étapes. Elle a été associée à des consultations avec des organes de l'UE sur des points concernant des politiques de l'Union et ses relations avec les pays membres, candidats et voisins.

Le Secrétaire de la Commission, M. Thomas Markert, a assisté à une réunion du groupe COSCE du Conseil de l'UE le 19 janvier 2018 à Bruxelles; il y a présenté les avis en cours et à venir de la Commission sur des États non membres de l'UE. En marge de cette rencontre, il a eu des réunions de travail avec des représentants du SEAE et de la DG NEAR sur les activités de la Commission de Venise dans les pays du Partenariat oriental (Ukraine, République de Moldova et Géorgie), en Russie, dans les Balkans et en Turquie; avec la DG JUST, la DG HOME et le Service juridique sur l'actualité récente en Pologne, en Hongrie, en Bulgarie et en Roumanie; et avec le directeur du SEAE sur les activités récentes en Asie centrale.

Le Président et le Secrétaire de la Commission de Venise ont participé le 26 novembre 2018 au **colloque annuel de l'UE sur les droits fondamentaux**. M. Buquicchio est intervenu en séance plénière A « Démocraties résilientes et inclusives en Europe ». En marge du colloque, le Président et le Secrétaire ont eu un bref échange de vues avec le premier Vice-Président de la Commission européenne, M. Frans Timmermans. M. Buquicchio a également rencontré à cette occasion le Commissaire européen à la politique européenne de voisinage et aux négociations d'élargissement, M. Johannes Hahn. Ils se sont mutuellement confirmé leur engagement au service des mêmes valeurs et de la même vision d'une Europe plus solide, observant que leurs deux institutions sont des partenaires naturels dans la promotion de l'État de droit et des réformes juridiques dans tout le voisinage européen.

Des représentants du Service juridique, de la DG Justice, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et du Comité des régions ont pris part aux sessions plénières de la Commission de Venise en 2018.

Parlement européen

Le Parlement européen a évoqué à plus de 150 occasions l'importance des travaux et des documents de la Commission de Venise. Ces dix dernières années, plus de 80 de ses résolutions ont reconnu la compétence des conseils de la Commission de Venise et appelé au resserrement de la coopération entre les deux institutions sur des questions comme les élections, les institutions démocratiques, etc. Le Parlement européen a continué en 2018 à s'appuyer sur les travaux de la Commission de Venise et des consultations avec ses représentants sur d'importantes questions⁵³, dont quelques exemples sont donnés ci-dessous.

Questions générales :

- ▶ Résolution du 14 novembre 2018 sur la nécessité d'un mécanisme approfondi pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux⁵⁴;

53. Pour d'autres références de l'UE aux travaux de la Commission, voir la page « Références » du site de la Commission de Venise.

54. (2018/2886(RSP)).



Le Président, le Secrétaire et la Secrétaire adjointe de la Commission de Venise à la réunion de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (AFCO), Strasbourg, avril 2018

- ▶ Résolution du 3 mai 2018 sur le pluralisme et la liberté des médias dans l'Union européenne⁵⁵;
- ▶ Résolution du 19 avril 2018 sur la nécessité de mettre en place un instrument pour les valeurs européennes afin de soutenir les organisations de la société civile qui favorisent les valeurs fondamentales dans l'Union européenne aux niveaux local et national⁵⁶;
- ▶ Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre (COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD));
- ▶ Rapports sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2017 (2018/2103(INI));
- ▶ Rapport sur le Tableau de bord 2017 de la justice dans l'Union européenne (2018/2009(INI)).

Questions relatives à des pays spécifiques :

- ▶ Rapport sur le rapport 2018 de la Commission concernant la Bosnie-Herzégovine (2018/2148(INI));
- ▶ Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément au paragraphe 1 de l'article 7 du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée (2017/2131(INL));
- ▶ Résolution du 5 juillet 2018 sur la crise politique en Moldavie suite à l'invalidation des élections locales à Chisinau⁵⁷;
- ▶ Résolution du 29 novembre 2018 sur le rapport 2018 de la Commission sur le Monténégro (2018/2144(INI));
- ▶ Résolution du 13 novembre 2018 sur l'État de droit en Roumanie⁵⁸;

55. (2017/2209(INI)).

56. (2018/2619(RSP)).

57. 2018/2783(RSP).

58. 2018/2844(RSP).

- ▶ Résolution du 29 novembre 2018 sur le rapport 2018 de la Commission concernant la Serbie⁵⁹ ;
- ▶ Résolution du 29 novembre 2018 sur le rapport 2018 de la Commission concernant l'ancienne République yougoslave de Macédoine⁶⁰ ;
- ▶ Résolution du 8 février 2018 sur la situation actuelle des droits de l'homme en Turquie⁶¹ ;
- ▶ Rapport sur la mise en œuvre de l'accord d'association de l'Union européenne avec l'Ukraine⁶² ;
- ▶ Résolution du 19 avril 2018 sur la Biélorussie⁶³ ;
- ▶ Résolution du 29 novembre 2018 sur le rapport 2018 de la Commission concernant le Kosovo⁶⁴ ;
- ▶ Recommandation du 30 mai 2018 au Conseil, à la Commission et à la vice-présidente de la Commission/haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité concernant la Libye⁶⁵.

La Commission de Venise a participé le 10 octobre 2018 à Bruxelles à une conférence de haut niveau sur l'avenir de l'observation internationale des élections. Cette rencontre était organisée par le groupe de soutien à la démocratie et de coordination des élections du Parlement européen et le Service européen pour l'action extérieure de la Commission européenne. Il y a été question des nouveaux défis que doivent relever les organisations d'observation dans les processus d'observation, notamment le recours au numérique et aux réseaux sociaux, mais aussi les violences dans les processus électoraux.

Échanges de vues

Le Président, le Secrétaire et la Secrétaire adjointe de la Commission ont échangé le 16 avril 2018 à Strasbourg avec la Commission des affaires étrangères du Parlement européen sur le rôle, les activités et les méthodes de travail de la Commission de Venise.

Un représentant de la Commission de Venise a présenté le 20 novembre 2018 les derniers avis sur la Pologne et la liste des critères de l'État de droit à une audition sur la situation de l'État de droit en Pologne organisée par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen.

Séminaires et conférences

Un représentant de la Commission de Venise a participé le 26 avril 2018 à une rencontre sur la participation démocratique et les questions électorales organisée

par la direction Égalité et citoyenneté 2018, Norvège) de l'Union de la Commission européenne ; il y a présenté les conclusions de la 15^e conférence des administrations électorales européennes sur les questions de sécurité dans les élections (Oslo, Norvège, 2018). Dans ce même domaine des élections, un représentant de la Commission de Venise a participé à la conférence de haut niveau organisée par la Commission européenne le 15 octobre 2018 à Bruxelles sur les ingérences dans les processus électoraux à l'ère du numérique et la résilience contre les cybermenaces.

Des représentants de haut niveau de l'Union européenne ont pris la parole aux deux séminaires régionaux UniDem Med de 2018 et à l'atelier interculturel pour la démocratie organisé les 13 et 14 novembre 2018 à Tunis⁶⁶.

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

La Commission de Venise a poursuivi en 2018 ses coopérations avec plusieurs pays dans le cadre de projets conjoints :

- ▶ Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme dans le sud de la Méditerranée (partie du programme Sud III) ;
- ▶ Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie ;
- ▶ Partenariat pour une bonne gouvernance (PGG) ;
- ▶ Soutien au renforcement de la démocratie par la réforme électorale en République kirghize.

*« Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme dans le sud de la Méditerranée »
(partie du programme Sud III)*

Lancé en 2012 et reconduit pour la période 2015-2017, le programme Sud est une action stratégique de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe destinée à soutenir les réformes démocratiques dans les pays du sud de la Méditerranée en réponse à la demande des partenaires de la région. Avec des activités allant du conseil législatif au renforcement des capacités institutionnelles par des réseaux et des échanges entre pairs, le programme Sud vise notamment à favoriser le renouvellement des cadres constitutionnels et législatifs et des structures de gouvernance démocratique dans les pays de la région, ainsi que l'émergence d'un espace juridique commun entre l'Europe et les pays du sud de la Méditerranée. Pour de plus amples informations, se reporter au chapitre V.

59. 2018/2146(INI).

60. À compter du 12 février 2019, le nom officiel du pays est devenu la Macédoine du Nord.

61. 2018/2527(RSP).

62. A8-0369/2018.

63. (2018/2661(RSP).

64. (2018/2149(INI).

65. (2018/2017(INI).

66. Pour de plus amples informations sur ces activités, se reporter au chapitre V.



Le Président de la Commission de Venise M. Gianni Buquicchio et le Commissaire européen à la politique européenne de voisinage et aux négociations d'élargissement, M. Johannes Hahn, Bruxelles, novembre 2018

« Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie »

La Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie (Facilité horizontale) est une initiative de coopération de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe pour l'Europe du Sud-Est. Ce programme conjoint lancé en mai 2016 couvre des activités du Conseil de l'Europe en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, au Monténégro, en Serbie, dans « L'ex-République yougoslave de Macédoine »⁶⁷ et au Kosovo. Il englobe le mécanisme de coordination des services d'experts du Conseil de l'Europe, qui permet au Conseil de l'Europe en général, et à la Commission de Venise en particulier, d'offrir des compétences en réponse à des demandes d'analyses législatives et de conseils émanant des pays bénéficiaires de la Facilité. La plupart des avis de la Commission sur la législation des pays bénéficiaires ont été financés par ce programme.

La Commission de Venise a fourni en 2018 une aide juridique à la Commission électorale nationale albanaise et aux ministères de la Justice de Serbie et du Monténégro.

Pour de plus amples informations, se reporter aux chapitres II (réformes constitutionnelles, institutions de l'État, droits de l'homme et pouvoir judiciaire) et IV (Élections, référendums et partis politiques).

67. À compter du 12 février 2019, le nom officiel du pays est devenu la Macédoine du Nord.

« Partenariat pour une bonne gouvernance »

La Commission de Venise a continué en 2018 à mettre en œuvre sa partie du Partenariat pour une bonne gouvernance (PGG) 2015-2018 dans les six pays d'Europe de l'Est (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, République de Moldova et Ukraine), moyennant un financement de la Commission européenne. Elle y a renforcé la justice constitutionnelle en encourageant la coopération régionale entre cours constitutionnelles et en renforçant leurs capacités d'organes de contrôle constitutionnel impartiaux grâce à son projet dans le domaine constitutionnel.

La Commission a ainsi aidé les autorités des pays concernés à identifier les dispositions inconstitutionnelles et les vides juridiques en préparant, à leur demande, des avis juridiques sur des projets de loi et en examinant les suites qui leur avaient été données. Sur l'ensemble du projet, la Commission a adopté 18 avis et mémoires d'*amicus curiae* concernant l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine.

Soucieuses de multiplier les références à des dispositions de droit étranger ou international dans leurs arrêts, les cours constitutionnelles associées au projet ont été très demandeuses de partage d'expérience internationale et régionale. Leurs juges et greffes ont participé à des conférences régionales pour examiner et intégrer les développements intervenus dans le domaine de la justice constitutionnelle, et pour analyser les obstacles que rencontrent les cours constitutionnelles et les façons de les surmonter. Ces questions ont été longuement abordées lors de 14 conférences réunies dans les six pays bénéficiaires. Avant le démarrage du projet, des conférences régionales avaient lieu annuellement en Arménie, avec des demandes occasionnelles des cours constitutionnelles de Géorgie et de République de Moldova.

Créée en 1996, la base de données CODICES avait absolument besoin d'une remise à niveau technique. Un financement du PGG a permis de créer un outil servant à lancer dans CODICES des recherches spécifiques sur la jurisprudence des cours constitutionnelles du Partenariat oriental. Une recherche sur le critère de groupe « EaP » renvoyait à 797 arrêts à la fin de l'année 2018. Un nouveau système de gestion des alertes (CODICES AM) et le masque de saisie de données CODICES en ligne permettent aux utilisateurs de demander de nouvelles alertes sur des décisions abrégées de jurisprudence constitutionnelle filtrés selon certains critères, et aux agents de liaison de soumettre en ligne leurs décisions abrégées destinées au Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et à CODICES.

Ces échanges et les outils existants ont facilité l'accès des cours constitutionnelles à l'information, ce qui les aide à produire des arrêts de qualité, étayés par

des références à la jurisprudence internationale et étrangère.

« *Soutien au renforcement de la démocratie par la réforme électorale en République kirghize* »

La Commission de Venise a poursuivi en 2018 le déploiement du projet de soutien au renforcement de la démocratie par la réforme électorale en République kirghize, lancé en 2017. Ce projet couvre principalement :

- ▶ le soutien apporté aux autorités de la République kirghize dans la préparation d'une ample stratégie de réforme électorale ;
- ▶ le renforcement des capacités du service d'enregistrement de l'État et de la Commission électorale centrale, principaux bénéficiaires du projet ;
- ▶ l'aide fournie aux autorités dans l'amélioration du système de règlement des litiges électoraux ;
- ▶ l'appui fourni aux acteurs concernés dans l'amélioration des dispositifs de protection des données ;
- ▶ le renforcement des capacités des commissions électorales, des partis politiques, des acteurs concernés et d'autres entités impliquées dans le processus électoral.

Ce projet a donné lieu en 2018 à un bon nombre d'activités.

La Commission de Venise et la délégation de l'Union européenne au Kirghizistan sont convenues de le prolonger jusqu'au mois d'avril 2019. Pour de plus amples informations à ce sujet, se reporter au chapitre V.

Agence des droits fondamentaux de l'UE, Médiateur européen

L'Agence des droits fondamentaux de l'UE et le Médiateur européen ont participé à la préparation des Principes de Venise sur l'institution du médiateur par des observations écrites et par sa présence à la réunion des parties prenantes internationales, organisée par la Commission de Venise le 31 octobre 2018, à Paris.

OSCE

La Commission de Venise a poursuivi en 2018 sa féconde coopération de longue date avec l'OSCE/BIDDH sur la protection des droits fondamentaux, les élections et les partis politiques.

Elle a en outre participé le 12 septembre 2018 à la **réunion de 2018 sur la mise en œuvre des engagements concernant la dimension humaine**. Sa Secrétaire adjointe a ouvert la quatrième séance de travail État de droit I, consacrée à l'indépendance de la justice, au droit à un procès équitable et à l'adoption démocratique des lois.



Réunion de l'OSCE de 2018 sur la mise en œuvre de la dimension humaine (HDIM) ; Varsovie, septembre 2018

Protection des droits fondamentaux

Avis conjoints

La Commission et l'OSCE/BIDDH ont continué en 2018 à préparer des avis conjoints sur la protection des droits fondamentaux.

- ▶ Arménie – Avis conjoint relatif au projet de loi portant modification de la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses⁶⁸ ;
- ▶ Hongrie – Avis conjoint concernant l'article 253 de la loi XLI du 20 juillet 2018 modifiant certaines lois fiscales et autres lois connexes et relative à la taxe spéciale sur l'immigration⁶⁹ ;
- ▶ Hongrie – Avis conjoint relatif aux dispositions du projet de train de mesures législatives dénommé « stop Soros » qui ont des répercussions directes sur les ONG⁷⁰ ;
- ▶ Roumanie – Avis conjoint sur la proposition de loi n° 140/2017 portant modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 sur les associations et les fondations⁷¹ ;
- ▶ Ukraine – Avis conjoint relatif au projet de loi n° 6674 « portant modification de certains actes législatifs pour garantir la transparence de l'information sur l'activité financière des associations publiques et de l'utilisation de l'assistance technique internationale » et au projet de loi n° 6675 « portant modification du Code général des impôts de l'Ukraine pour garantir la transparence du financement des associations publiques et de l'utilisation de l'assistance technique internationale »⁷².

Le Secrétaire de la Commission a participé à la 3^e table ronde sur les lois relatives à la justice en Pologne le 9 juillet 2018 à Varsovie.

68. CDL-AD(2018)002.

69. CDL-AD(2018)035.

70. CDL-AD(2018)013.

71. CDL-AD(2018)004.

72. CDL-AD(2018)006.



La Secrétaire adjointe de la Commission M^{me} Granata-Menghini à la célébration du 10^e anniversaire du lancement des recommandations de Bolzano/Bozen sur les minorités nationales dans les relations interétatiques; Udine, juillet 2018

La Commission a été représentée le 15 juillet 2018 à Udine à la célébration du 10^e anniversaire du lancement des **Recommandations de Bolzano/Bozen sur les minorités nationales** dans les relations interétatiques. Ces recommandations avaient été adoptées en 2008 par le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, et prolongeaient le rapport de 2001 de la Commission de Venise sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur État-parent.

Des représentants de l'OSCE/BIDDH ont participé à la préparation du projet de Principes de Venise sur l'institution du médiateur par des observations écrites et leur présence à la réunion des parties prenantes internationales qu'a organisée la Commission le 31 octobre 2018 à Paris.

Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique

Les deux organisations ont poursuivi la révision des lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique⁷³. La Commission de Venise a ainsi participé à un atelier organisé à cette fin par le groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH le 22 février 2018 à Varsovie.

Élections, référendums et partis politiques

L'OSCE/BIDDH a pris part en 2018 aux quatre réunions du Conseil des élections démocratiques et aux sessions plénières de la Commission.

Avis conjoints

La Commission et l'OSCE/BIDDH ont préparé ensemble en 2018 les opinions ci-dessous dans le domaine des élections.

- ▶ **Albanie** – Avis conjoint sur le projet de loi relatif à l'initiative législative citoyenne (CDL-AD(2018)026);
- ▶ **République de Moldova** – Avis conjoint sur la loi portant modification de certains textes

73. CDL-AD(2010)020.

législatifs (système électoral pour l'élection du parlement) (CDL-AD(2018)008);

- ▶ **Turquie** – Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale et les « lois d'harmonisation » adoptées en mars et avril 2018 (CDL-AD(2018)031);
- ▶ **Ouzbékistan** – Avis conjoint sur le projet de code électoral (CDL-AD(2018)027).

Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques

La révision des lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, élaborées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise en 2010 à la suite d'un vaste processus inclusif, avait été entamée en 2016, afin d'incorporer de nouvelles expériences, d'affiner les lignes directrices et de tenir compte des nouvelles tendances et de l'introduction de thèmes spécifiques. Plusieurs membres de la Commission ont contribué à cette révision en 2017 et 2018 et la poursuivront en vue de l'adoption de la nouvelle version par la Commission de Venise.

Séminaires et conférences

Une conférence internationale régionale sur **l'argent en politique** s'est tenue le 26 juin 2018 à Tbilissi. Un expert a parlé au nom de la Commission de Venise à la partie I (réglementation de l'argent en politique, panorama régional). La rencontre était coorganisée par l'OSCE/BIDDH, la Cour des comptes de Géorgie, le Conseil de l'Europe, l'IFES, International IDEA, Transparency International (TI-Georgia) et l'Eastern European Centre of Multiparty Democracy.

Un expert de la Commission de Venise a participé le 3 juillet 2018 à Tirana à un atelier de la commission parlementaire ad hoc sur la réforme électorale consacré à **l'administration électorale** et organisé avec l'appui de l'OSCE/BIDDH. Un expert de la Commission de Venise a participé le 27 juin 2018 à Tirana à un atelier de la Commission parlementaire ad hoc sur la réforme électorale consacré au **vote à l'étranger**, et organisé avec l'aide de la présence de l'OSCE en Albanie.

La Commission de Venise a participé à un séminaire sur « **l'observation des élections et les campagnes électorales** », organisé par l'OSCE/BIDDH le 30 octobre 2018 à Vienne.

Nations Unies

Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

Dans le cadre de la préparation des Principes de Venise, la Commission a collaboré avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et le Rapporteur spécial des

Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme. Les représentants de ces deux organes de l'ONU ont soumis leurs commentaires et ont participé à la réunion des parties prenantes internationales concernant l'élaboration du texte des Principes de Venise, tenue à Paris le 31 octobre 2018.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

La Commission de Venise a poursuivi en 2018 sa fructueuse coopération et ses échanges d'informations avec plusieurs projets du PNUD, notamment dans des pays du sud de la Méditerranée et en Ukraine.

Dans le voisinage méridional, la Commission a encore coopéré fructueusement avec le Bureau des politiques et de l'appui aux programmes (bureau régional pour les États arabes) du PNUD pour assister l'Organisation des administrations électorales arabes et préparer sa troisième assemblée générale. Cette activité, initialement prévue pour novembre 2018, a été reportée à février 2019 à la demande du bureau exécutif de l'organisation.

La Commission de Venise a eu des échanges réguliers au sein du projet UE-PNUD « Rada pour l'Europe: impulser des réformes dans toute l'Ukraine », dans le cadre de sa coopération avec la Verkhovna Rada sur la réforme des règles et procédures internes de la Rada et l'amélioration de son efficacité.

Réseau mondial de l'ONU pour l'intégrité judiciaire

La Secrétaire adjointe de la Commission a participé le 6 avril 2018 à Vienne au lancement du Réseau mondial de l'ONU pour l'intégrité judiciaire. La Commission de Venise, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) ont coorganisé le groupe du Conseil de l'Europe sur la transparence et les moyens de démystifier le travail des tribunaux.

Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL)

Un expert de la Commission de Venise, M. Peter Wardle, a participé en 2018, à la demande de la délégation de l'UE en Libye, aux travaux du groupe chargé par la MANUL de la préparation de projets de loi sur le référendum, les élections législatives et les élections présidentielles.



Échange de vues entre le Groupe de Travail de la Commission de Venise et des représentants des organisations internationales et des associations d'ombudsman sur le projet de Principes sur la Protection et la Promotion de l'Institution du Médiateur (« Les Principes de Venise »); Paris, octobre 2018

Coopération avec d'autres organisations internationales

Associations de cours constitutionnelles

La Commission a coopéré en 2018 avec les organisations internationales ci-après, actives dans le domaine de la justice constitutionnelle:

- ▶ Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes de l'Asie (AACC);
- ▶ Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF);
- ▶ Conférence des organes de contrôle constitutionnel des pays de nouvelle démocratie (CCCOCND);
- ▶ Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CCJA);
- ▶ Conférence des cours constitutionnelles européennes (CECC);
- ▶ Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle (CIJC);
- ▶ Conférence des cours constitutionnelles de langue portugaise (CJCPLP);
- ▶ Forum des présidents des cours constitutionnelles d'Afrique australe (SACJF);
- ▶ Union des cours et des conseils constitutionnels arabes (UACCC).

Pour de plus amples informations sur la coopération avec ces organisations, se reporter au chapitre III.

Associations d'institutions d'ombudsman

Association des Ombudsmans de la Méditerranée (AOM)

La Commission a organisé, en coopération avec l'Institution du médiateur du royaume du Maroc et avec l'Association des Ombudsmans de la Méditerranée (AOM), les 28 et 29 novembre 2018, à Rabat, une session de formation pour les collaborateurs des institutions membres de l'AOM sur « Les droits des



2^e Forum des organes d'administration des élections des États arabes; Le Caire, novembre 2018

personnes détenues dans le territoire national et de celles détenues à l'étranger: le rôle des institutions de médiateur», ainsi que la 10^e rencontre de l'Association des Ombudsmans de la Méditerranée intitulée «L'Ombudsman en tant que protecteur des droits sociaux, culturels et environnementaux», les 29-31 mai, à Skopje.

Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF)

La Commission de Venise a participé à un séminaire coorganisé les 3 et 4 avril 2018 à Bucarest par l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie et l'Avocat du peuple de Roumanie sur le juge et le médiateur institutionnel. Elle y a présenté son projet de principes pour la protection et la promotion de l'institution du médiateur (Principes de Venise).

L'institution du médiateur du Maroc et la Commission de Venise ont organisé du 9 au 11 octobre 2018 à Rabat un séminaire sur «la gestion des nouveaux arrivants», en coopération avec l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF). Cet atelier a réuni des membres d'institutions du médiateur pour un échange d'expérience et de bonnes pratiques. Il était financé par le programme «Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme dans le sud de la Méditerranée», lui-même financé par l'Union européenne et réalisé par le Conseil de l'Europe.

La Commission de Venise a aussi participé du 6 au 9 novembre 2018 à Bruxelles et Namur (Belgique) au 10^e congrès de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF). La rencontre, intitulée «20 ans au service des médiateurs et de l'État de droit» a également marqué le 20^e anniversaire de l'AOMF.

Fédération ibéro-américaine des ombudsmans (FIO)

Dans le cadre de la préparation des Principes de Venise, la Commission a collaboré avec la FIO. Les représentants de cette Fédération ont soumis leurs

commentaires et participé à la réunion des parties prenantes internationales concernant l'élaboration du texte des Principes de Venise, tenue à Paris le 31 octobre 2018. En outre, la Commission a participé à l'Assemblée Générale de la FIO le 22 novembre 2018 pour y présenter le projet de «Principes de Venise».

Autres institutions internationales d'ombudsman

Dans le cadre de la préparation des Principes de Venise la Commission a également collaboré avec l'Institut international de l'Ombudsman (IIO) et le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI).

Association des administrateurs européens d'élections (ACEEEO)

La Commission a participé à la 27^e conférence annuelle de l'ACEEEO, consacrée au thème «La garantie de la confidentialité, de la sécurité et de l'intégrité du vote de l'électeur» qui s'est tenue à Vilnius, Lituanie, du 5 au 7 septembre 2018; en particulier, un atelier a été consacré à la cyber-sécurité.

En marge de cette conférence, des représentants de la Commission ont participé à une réunion sur le développement d'un réseau européen/eurasiatique de jurisprudence électorale.

Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES)

La Commission de Venise a poursuivi en 2018 sa coopération avec la Fondation internationale pour les systèmes électoraux en Ukraine et au Kirghizistan. À l'occasion de la semaine des systèmes électoraux, et en liaison avec l'IFES, USAID et d'autres partenaires internationaux, elle a coorganisé, en avril 2018, une table ronde sur le processus de réforme électorale en Ukraine⁷⁴. L'IFES a été l'un des coorganisateur de la conférence internationale régionale du 26 juin 2018 sur l'argent en politique (Tbilissi).

International IDEA

International IDEA a depuis 2015 le statut d'observateur au Conseil des élections démocratiques (un organe tripartite où sont représentés la Commission de Venise, l'APCE et le Congrès du Conseil de l'Europe). Elle a été l'un des coorganisateur de la conférence internationale régionale du 26 juin 2018 sur l'argent en politique (Tbilissi).

74. Pour de plus amples informations, se reporter au chapitre V.

Ligue des États arabes

La Commission de Venise a participé au 2^e Forum des administrations électorales des États arabes, organisé par la Ligue des États arabes et l'ONU les 13 et 14 novembre 2018 au Caire. Sa participation était financée par le programme conjoint Conseil de l'Europe-Union européenne «vers une gouvernance démocratique renforcée dans le sud de la Méditerranée» (programme Sud III).

Fondation Konrad Adenauer

Le Secrétaire de la Commission a participé le 5 décembre 2018 à Strasbourg à la conférence «l'indépendance de la justice menacée?» organisée par la fondation Konrad Adenauer.

OCDE

La Commission de Venise a poursuivi en 2018 sa collaboration féconde avec l'OCDE lors de rencontres régionales organisées dans le sud de la Méditerranée. Des experts de l'OCDE ont participé aux deux séminaires UniDem organisés par la Commission en 2018.

Organisation des États américains (OEA)

La coopération avec l'OEA a été porteuse en 2018. La Commission a adopté à la demande de cette dernière la partie I du rapport sur les limitations des mandats (présidents). Elle s'est attelée à la préparation des deux parties suivantes du rapport, sur les limitations des mandats des députés, des élus locaux, des gouverneurs et des maires.

La Commission de Venise a participé à la 13^e réunion interaméricaine des autorités électorales (RAE) organisée par le département de la coopération électorale et de l'observation des élections de l'OEA du 7 au 9 novembre 2018 à Saint-Domingue (République dominicaine).

Organisation des administrations électorales des pays arabes

La Commission de Venise et le PNUD ont poursuivi en 2018 leurs échanges avec l'Organisation des administrations électorales des pays arabes en vue de la préparation de la 3^e assemblée générale et d'une conférence sur les mécanismes de plainte et de recours électoraux dans la région arabe. Cette activité, initialement prévue pour novembre 2018, a été reportée à février 2019 à la demande du bureau exécutif de l'Organisation.

Organisation internationale de la francophonie (OIF)

La Commission de Venise et l'OIF ont signé en 2018 un protocole d'accord en vertu duquel l'Organisation participe financièrement à la traduction d'anglais en français des contributions au Bulletin de jurisprudence constitutionnelle fournies par les cours constitutionnelles et juridictions équivalentes des pays membres, membres associés et observateurs de l'OIF.

La Commission de Venise a rendu hommage à ce soutien dans le Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et la base de données CODICES.

Union arabe de l'ordre administratif

La Commission de Venise a participé le 8 janvier 2018 au Caire à une conférence internationale sur le rôle des cours administratives dans le traitement du contentieux électoral, organisée par l'Union arabe de l'ordre administratif. Des experts de l'Égypte, de la Tunisie, de l'Irak, du Liban, de la Mauritanie, du Soudan, de Bahreïn et de la France ont abordé la question du traitement du contentieux électoral devant les juges administratifs des cours membres de l'Union.

ANNEXE I

LA COMMISSION DE VENISE : UNE PRÉSENTATION

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise, est un organe indépendant consultatif du Conseil de l'Europe en matière de droit constitutionnel, y compris le fonctionnement des institutions démocratiques et les 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 États 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 européen⁷⁵. La Commission tient quatre sessions plénières par an, à Venise. En 2002, après que tous les États membres du Conseil de l'Europe l'eurent rejointe, la Commission est devenue un accord élargi permettant à des États non européens d'en devenir membres à part entière. En 2018, elle comptait 61 membres à part entière et 13 autres entités officiellement associées à son travail. La Commission est financée par ses États 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 États qui sollicitent son aide.

Assistance constitutionnelle

Le premier rôle de la Commission est d'offrir une **assistance constitutionnelle** aux États, avant tout – mais non exclusivement – à ceux qui participent à ses travaux⁷⁶. Cette assistance prend la forme d'avis, élaborés par la Commission à la demande non seulement des États, 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 de droit constitutionnel. La Commission a apporté des contributions décisives au développement du droit constitutionnel, principalement, mais non exclusivement, 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, non seulement de la compatibilité avec les normes européennes et internationales, mais aussi de la faisabilité et de la viabilité des solutions envisagées par l'État concerné. Les recommandations et suggestions de la Commission reposent largement sur l'expérience européenne commune en la matière.

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 et discuter avec 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'État ou à l'organisme qui les a demandés et deviennent publics.

Pour conseiller les États, la Commission privilégie le dialogue avec les autorités : elle n'essaie pas d'imposer des solutions ni des modèles abstraits, mais cherche plutôt à mieux 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.

75. 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.

76. Aux termes de l'article 3, paragraphe 3 du Statut de la Commission, tout État 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.

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'État concerné et continue souvent de fournir son assistance jusqu'à l'adoption de la constitution ou de la loi en question.

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 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**. 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.

Études 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 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. La Commission a également rédigé une liste complète des critères de

l'État de droit comme outil pour évaluer le degré de respect pour cette norme majeure dans n'importe quel pays. Le Comité des Ministres l'a entérinée et a demandé aux États membres d'utiliser et de disséminer largement cette liste des critères.

Ces études peuvent, le cas échéant, aboutir à l'élaboration de lignes directrices et de projets d'accords internationaux. Auparavant, elles étaient précédées ou suivies de conférences scientifiques dans le cadre des Universités pour la démocratie (**UniDem**), dont les actes étaient publiés par la suite dans la collection « **Science et technique de la démocratie** »⁷⁷.

Justice constitutionnelle

En plus de l'aide fournie aux États à adopter des constitutions démocratiques, la Commission de Venise poursuit son action de mise en œuvre de l'État de droit 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 et conseils constitutionnels, les cours suprêmes qui exercent une juridiction constitutionnelle.

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 les pays membres, les pays membres associés et les pays observateurs de la Commission, 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.

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.

⁷⁷. Voir l'Annexe V.

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. La Commission de Venise agit en tant que Secrétariat de la Conférence mondiale. Lors du 3^e Congrès coorganisé avec la Cour constitutionnelle de la République de Corée à Séoul de 28 septembre au 1^{er} octobre 2014, environ 90 cours ont examiné les défis de l'intégration sociale pour la justice constitutionnelle. Lors du 4^e Congrès coorganisé avec la Cour constitutionnelle de la Lituanie à Vilnius du 11 au 14 septembre 2017, le thème « L'État de droit et la justice constitutionnelle dans le monde moderne » a été discuté par 91 cours.

À la fin de 2018, 114 cours constitutionnelles et organes équivalents avaient rejoint la Conférence mondiale comme membres à part entière.

Les activités de la Commission en matière de justice constitutionnelle comprennent aussi, depuis 1993, la publication du *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*, désormais devenu électronique, où sont résumées en anglais et en français les plus importantes décisions sur une période de quatre mois. Le Bulletin a aussi un équivalent, **la base de données CODICES**, qui contient en sus plus de 10 000 textes intégraux de décisions rendues par plus de 100 juridictions participantes, ainsi que des constitutions et la description de nombreuses juridictions et des textes qui les régissent⁷⁸. Ces publications se sont révélées décisives pour l'enrichissement mutuel des jurisprudences constitutionnelles.

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

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'État. La Commission a 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 la base de données 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 en instance.

Élections 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 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. Afin de garantir la stabilité du droit électoral et de favoriser ainsi la construction du patrimoine électoral européen, la Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques ont développé les principes du patrimoine électoral européen, en particulier en élaborant 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)⁷⁹, les **Lignes directrices sur le statut international des observateurs d'élections** (2009) et, dans le domaine des partis politiques, le **Code de bonne conduite en matière de partis politiques** (2008). Les autres documents de nature générale portent par exemple sur les défis et problèmes récurrents du droit et de l'administration électoraux, le droit électoral et les minorités nationales, les systèmes électoraux, y compris

79. 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.

78. CODICES est disponible en ligne : <http://www.CODICES.coe.int>.

les seuils, et la représentation des femmes en politique ainsi que répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux. Dans le domaine des partis politiques, la Commission de Venise a également élaboré des lignes directrices conjointes avec l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, et a adressé l'interdiction, la dissolution et le financement des partis politiques, ainsi que la méthode de nomination des candidats au sein des partis politiques. La Commission a adopté plus de soixante études ou lignes directrices de caractère général en matière d'élections, de référendums et de partis politiques.

La Commission a rédigé plus que 130 avis sur le **droit et la pratique nationaux des États concernant les élections, les référendums et les partis politiques**, qui ont eu un impact important sur la législation électorale des États intéressés. Parmi les pays avec qui la Commission est régulièrement impliquée dans le domaine électoral, on peut citer l'Albanie, l'Arménie, la Géorgie, la République de Moldova 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 (la 15^e conférence s'est tenue à Oslo en 2018); 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 régulière.

La Commission organise aussi des **séminaires scientifiques**, en particulier elle coorganise avec l'Autorité permanente électorale de la Roumanie les entretiens scientifiques des experts électoraux; la première édition en 2016 traitait du thème « le droit électoral et les nouvelles technologies » tandis que la deuxième édition en 2018 a examiné le thème « Le suffrage égal ». Elle est responsable des ateliers de formation à l'intention des commissions électorales centrales et des juges en matière de contentieux électoral et d'autres questions juridiques, ainsi que pour l'assistance au long terme à ces commissions. La Commission fournit également une assistance juridique aux missions d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire.

Le Conseil des élections démocratiques a créé la base de données VOTA⁸⁰, qui réunit entre autres les législations électorales des États membres. Cette base est

80. VOTA est disponible en ligne (<http://www.venice.coe.int/VOTA>).

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*). La base de données a été complètement mise à jour en 2018.

Politique de voisinage

La Commission est un organe international unique **qui facilite le dialogue entre les pays sur les différents continents**. Créée en 1990 comme un accord partiel, la Commission est devenue 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 États membres du Conseil de l'Europe ont donné la possibilité de développer des programmes de coopération d'envergure avec l'Asie centrale, la Méditerranée du Sud et l'Amérique latine.

La Commission de Venise travaille en **Asie centrale** depuis plus de 10 ans. Cette coopération a été rendue possible dans le cadre de plusieurs projets bilatéraux et régionaux avec le financement de l'Union européenne. Les autorités nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan ont reçu une assistance afin de renforcer leur capacité à mener la réforme de leurs systèmes juridiques en conformité avec les normes des droits de l'homme européennes et internationales, y compris la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Au sein des projets, la Commission de Venise a organisé un certain nombre d'événements qui offraient des possibilités d'échanges de vues avec les autorités des États d'Asie centrale sur des sujets tels que la justice constitutionnelle, la réforme de la législation et pratique électorale et l'accès à la justice. Tous les pays de la région d'Asie centrale se sont engagés dans un dialogue constructif et l'impact des actions concrètes menées par la Commission a été en constante augmentation depuis 2007. En l'absence de projets conjoints visant la région d'Asie centrale en 2017, en 2018 la Commission de Venise a poursuivi sa coopération bilatérale avec les organes judiciaires supérieurs des cinq pays de la région ayant manifesté un intérêt continu pour une assistance de la Commission de Venise. Fin 2016, la Commission a signé un accord de coopération avec l'Union européenne pour la mise en œuvre d'un nouveau projet dans le domaine électoral au Kirghizistan. Ce projet a permis l'organisation d'un certain nombre d'activités de renforcement des capacités dans le domaine électoral en 2018.

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'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban et la Libye. À cet égard, 2013 a été une année cruciale, car elle a fourni la base pour explorer de nouvelles possibilités d'assistance de la Commission de Venise aux pays du Maghreb et du Moyen-Orient. Au cours de 2015, la Commission a lancé le programme UniDem-Med et a contribué à la création de la Conférence de l'Organisation des administrations électorales des pays arabes. En 2018, les autorités de l'Algérie, de l'Égypte, du Liban et de la Palestine⁸¹ ont montré un intérêt croissant de coopération avec la Commission de Venise.

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 incontournable pour faciliter ce dialogue. Au cours des dernières années, la Commission avec ses partenaires en Argentine, 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. La Commission a créé une sous-commission spécifique sur l'Amérique latine qui a développé davantage le dialogue sur un certain nombre de questions en particulier concernant les droits fondamentaux, le droit constitutionnel, la justice constitutionnelle et les élections. La Commission jouit également d'une coopération particulièrement fructueuse avec l'Institut national électoral du Mexique et le Tribunal électoral de la Fédération du Mexique (*Tribunal electoral del poder judicial de la Federación, TEPJF*) ainsi qu'avec l'Institut national électoral du Mexique (INE). Depuis 2017, la Commission coopère activement avec l'Organisation des États américains (OAS).

81. Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

ANNEXE II

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)
Costa Rica (06.07.2016)
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)
« L'ex-République yougoslave de Macédoine »⁸² (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)
États-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
Palestine⁸³

82. À compter du 12 février 2019, le nom officiel du pays est devenu la Macédoine du Nord.

83. Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

ANNEXE III

LISTE DES MEMBRES⁸⁴

Albanie

- ▶ M^{me} Aurela ANASTAS, Professeur, Faculté de droit, Université de Tirana
- ▶ M. Artur METANI (Membre suppléant), Secrétaire général adjoint, Directeur, Département de la législation, le suivi des programmes et de l'anticorruption, Conseil des Ministres

Algérie

- ▶ M. Mourad MEDELICI⁸⁵, Président, Conseil constitutionnel
- ▶ M. Mohamed HABCHI (Membre suppléant), Vice-Président, Conseil constitutionnel

Allemagne

- ▶ M. Wolfgang HOFFMANN-RIEM, Ancien Juge, Cour constitutionnelle fédérale
- ▶ M^{me} Monika HERMANN (Membre suppléante), Juge, Cour constitutionnelle fédérale

Andorre

- ▶ M. Pere VILANOVA TRIAS, Professeur de science politique et de la politique publique, Université de Barcelone

Arménie

- ▶ M. Gagik G. HARUTYUNYAN, Président, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Vardan POGHOSYAN (Membre suppléant), Chef d'équipe en Arménie, Programme GIZ « Rapprochement juridique avec les normes européennes dans le Caucase du Sud »

Autriche

- ▶ M. Christoph GRABENWARTER, Juge, Cour constitutionnelle de l'Autriche
- ▶ M^{me} Katharina PABEL (Membre suppléante), Professeur, Université de Linz
- ▶ M. Andreas HAUER (Membre suppléant), Juge, Cour constitutionnelle

Azerbaïdjan

- ▶ M. Rövşən İSMAYILOV, Juge, Cour constitutionnelle

Belgique

- ▶ M. Jan VELAERS, Professeur, Université d'Anvers
- ▶ M. Jean-Claude SCHOLSEM (Membre suppléant), Professeur émérite, Université de Liège

Bosnie-Herzégovine

- ▶ M. Zlatko KNEŽEVIĆ, Vice-Président, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Nedim ADEMOVIĆ (Membre suppléant), Avocat
- ▶ M. Marko BEVANDA (Membre suppléant), Professeur adjoint, Faculté de droit, Université de Mostar

Brésil

- ▶ M^{me} Carmen Lucia ANTUNES ROCHA, Présidente, Cour fédérale suprême
- ▶ M. Gilmar Ferreira MENDES (Membre suppléant), Juge, Cour suprême fédérale

84. Au 31 décembre 2018.

85. Décédé le 28 janvier 2019.

Bulgarie

- ▶ M. Philip DIMITROV, Juge, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Plamen KIROV (Membre suppléant), Ancien Juge, Cour constitutionnelle

Chili

- ▶ M. Domingo HERNANDEZ EMPARANZA, Juge, Tribunal constitutionnel
- ▶ M. José Ignacio VASQUEZ MARQUEZ (Membre suppléant), Juge, Tribunal constitutionnel

Chypre

- ▶ M. Myron Michael NICOLATOS, Président, Cour suprême
- ▶ M. Stelios NATHANAEL (Membre suppléant), Juge, Cour suprême

Corée, République

- ▶ M. Il-Won KANG, Juge, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Ho Chul KIM (Membre suppléant), Procureur en chef du Haut Service des poursuites de Gwangju

Costa Rica

- ▶ M. Fernando CRUZ CASTRO, Président a.i., Chambre constitutionnelle de la Cour suprême
- ▶ M. Fernando CASTILLO VIQUEZ (Membre suppléant), Juge, Cour suprême

Croatie

- ▶ M^{me} Jasna OMEJEC, Professeur de droit administratif, Faculté de droit, Université de Zagreb
- ▶ M. Toma GALLI (Membre suppléant), Directeur, Direction de droit international, Ministère des affaires étrangères et européennes

Danemark

- ▶ M. Jørgen Steen SØRENSEN, Ombudsman parlementaire
- ▶ M. Michael Hansen JENSEN (Membre suppléant), Professeur, Université d'Aarhus

Espagne

- ▶ M. Josep Maria CASTELLA ANDREU, Professeur de droit constitutionnel, Université de Barcelone
- ▶ M. Rafael RUBIO NUÑEZ (Membre suppléant), Sous-directeur des Etudes et des Recherches, Centre d'Etudes Politiques et Constitutionnelles (CEPC), Ministère de la Présidence
- ▶ M^{me} Paloma BIGLINO CAMPOS (Membre suppléante), Professeur titulaire de droit constitutionnel, Université de Valladolid

Estonie

- ▶ M. Oliver KASK, Juge, Cour d'appel
- ▶ M^{me} Ene ANDRESEN (Membre suppléante), Professeur de Droit administratif, Université de Tartu

États-Unis d'Amérique

- ▶ M^{me} Sarah CLEVELAND, Professeur, Université de droit de Columbia
- ▶ M^{me} Evelyn M. ASWAD (Membre suppléante), Professeur de droit, Université d'Oklahoma

Finlande

- ▶ M. Kaarlo TUORI, Professeur de droit, Département de droit public, Université de Helsinki
- ▶ M^{me} Palvi HIRVELA (Membre suppléante), Juge, Cour suprême

France

- ▶ M^{me} Claire BAZY-MALAUURIE, Membre du Conseil constitutionnel, Ancien membre de la Cour des Comptes
- ▶ M. Jean-Jacques HYEST (Membre suppléant), Membre du Conseil constitutionnel

Géorgie

- ▶ M. Mindia UGREKHELIDZE, Ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme, Professeur, Chef du département des études juridiques, Université internationale du Caucase
- ▶ M. Alexander BARAMIDZE (Membre suppléant), Avocat en exercice

Grèce

- ▶ M. Dionysios FILIPPOU, Professeur agrégé de droit public, Université démocratique de Thrace
- ▶ M. Dimosthenis KASSAVETIS (Membre suppléant), Professeur agrégé de Sociologie du droit, Université démocratique de Thrace

Hongrie

- ▶ M. András Zs. VARGA, Juge, Cour constitutionnelle, Professeur, Université catholique Pázmány Péter Faculté de droit et de sciences politiques
- ▶ M. András MÁZI (Membre suppléant), Chef du Département de droit constitutionnel, Ministère de la justice

Irlande

- ▶ M. Richard BARRETT, Directeur Général adjoint, Bureau du Procureur Général
- ▶ M^{me} Grainne MCMORROW (Membre suppléante), Avocate principale, Professeur de droit, Université nationale d'Irlande Galway (Adjoint)

Islande

- ▶ M^{me} Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR, Première Vice-Présidente de la Commission de Venise, Avocate
- ▶ M. Thorgeir ÖRLYGSSON (Membre suppléant), Président, Cour suprême
- ▶ M. Hjortur TORFASON (Membre suppléant), Ancien Juge, Cour suprême

Israël

- ▶ M. Dan MERIDOR, Avocat, Ancien Premier Ministre et Ministre de la Justice
- ▶ M. Barak MEDINA (Membre suppléant), Doyen, Faculté de droit, Université hébraïque de Jérusalem

Italie

- ▶ M. Gianni BUQUICCHIO, Président de la Commission de Venise
- ▶ M^{me} Marta CARTABIA (Membre suppléante), Vice-Présidente, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Cesare PINELLI (Membre suppléant), Chef de section de droit public, Département de Sciences juridiques, Université « La Sapienza »

Kazakhstan

- ▶ M. Igor Ivanovich ROGOV, Directeur exécutif adjoint, Fondation du premier Président de la République du Kazakhstan
- ▶ M^{me} Unzila SHAPAK (Membre suppléante), Membre, Conseil constitutionnel

Kirghizistan

- ▶ M. Kanat KEREZBEKOV, Membre du parlement
- ▶ M. Erkinbek MAMYROV (Membre suppléant), Président, Chambre constitutionnelle de la Cour suprême

Kosovo

- ▶ M. Qerim QERIMI, Professeur, Faculté de droit, Université de Pristina
- ▶ M. Visar MORINA (Membre suppléant), Professeur agrégé, Faculté de droit, Université de Pristina

Lettonie

- ▶ M. Aivars ENDZIŅŠ, Ancien Président de la Cour constitutionnelle, Chef du département de droit public, Turība School of Business Administration
- ▶ M. Gunars KŪTRIS (Membre suppléant), Ancien Président, Cour constitutionnelle, membre du Parlement

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »⁸⁶

- ▶ M^{me} Tanja KARAKAMISHEVA-JOVANOVSKA, Professeur titulaire de droit constitutionnel et de système politique, Faculté de droit « Iustinianus Primus », Université St. Cyril et Methodius

Liechtenstein

- ▶ M. Peter BUSSJÄGER, Juge, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Wilfried HOOP (Membre suppléant), Associé Hoop & Hoop

Lituanie

- ▶ M. Gediminas MESONIS, Juge, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Dainius ZALIMAS (Membre suppléante), Président, Cour constitutionnelle

Luxembourg

- ▶ M^{me} Lydie ERR, Ancienne Médiateure
- ▶ M^{me} Claudia MONTI (Membre suppléante), Médiateure

Malte

- ▶ M. Michael FRENDU, Vice-Président de la Commission de Venise, Ancien Président, Chambre des Députés

Maroc

- ▶ M. Khalid NACIRI, Professeur de droit constitutionnel, ancien Ministre de la Communication
- ▶ M. Ahmed ESSALMI (Membre suppléant), Membre, Cour constitutionnelle

Mexique

- ▶ M^{me} Janine M. OTÁLORA MALASSIS, Président, Juge, Tribunal électoral fédéral
- ▶ M. José Luis VARGAS VALDEZ (Membre suppléant), Juge, Tribunal électoral fédéral
- ▶ M. Eduardo MEDINA MORA ICAZA (Membre suppléant), Juge, Cour suprême de justice

Moldova, République de

- ▶ M. Alexandru TĂNASE, Ministre de la Justice, Ancien Président, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Nicolae EȘANU (Membre suppléant), Secrétaire d'État, Ministère de la justice

Monaco

- ▶ M. Bertrand MATHIEU, Professeur, Faculté de droit, Sorbonne-Université Paris I, Conseiller d'État, Vice-Président AIDC
- ▶ M. Christophe SOSSO (Membre suppléant), Avocat Défenseur, Cour d'appel

Monténégro

- ▶ M. Srdjan DARMANOVIC, Ministre des affaires étrangères, Professeur de politique comparée, Université de Monténégro
- ▶ M. Zoran PAZIN (Membre suppléant), Vice Premier Ministre, Ministre de la Justice

Norvège

- ▶ M. Jan Erik HELGESEN, Professeur, Université d'Oslo
- ▶ M. Eirik HOLMØYVIK (Membre suppléant), Professeur de droit, Université de Bergen

Pays-Bas

- ▶ M. Ben VERMEULEN, Membre et juge, Conseil d'État, Professeur de droit de l'éducation, Université Radboud de Nimègue
- ▶ M. Martin KUIJER (Membre suppléant), Conseiller juridique, Ministère de la Justice, Professeur, Université libre d'Amsterdam

86. À compter du 12 février 2019, le nom officiel du pays est devenu la Macédoine du Nord.

Pérou

- ▶ M. José Luis SARDON DE TABOADA, Juge, Tribunal constitutionnel
- ▶ M. Eloy ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA (Membre suppléant), Vice-Président, Tribunal constitutionnel
- ▶ M. Carlos RAMOS NÚÑEZ (Membre suppléant), Juge, Tribunal constitutionnel

Pologne

- ▶ M. Marcin WARCHOL, Sous-secrétaire d'État, Ministère de la justice
- ▶ M. Mariusz MUSZYŃSKI (Membre suppléant), Vice-Président, Cour constitutionnelle

Portugal

- ▶ M. Joao CORREIA, Avocat
- ▶ M. Paulo PIMENTA (Membre suppléant), Professeur, Universidad Portucalense

République tchèque

- ▶ M^{me} Veronika BÍLKOVÁ, Vice-Présidente de la Commission de Venise, Enseignante, Faculté de droit Université Charles
- ▶ M^{me} Kateřina ŠIMÁČKOVÁ (Membre suppléante), Juge, Cour constitutionnelle

Roumanie

- ▶ M. Tudorel TOADER, Ministre de la justice, ancien Juge, Cour constitutionnelle
- ▶ M. Bogdan Lucian AURESCU (Membre suppléant), Professeur, Faculté de droit, Université de Bucarest, Membre de la Commission du droit international des Nations Unies, Conseiller présidentiel pour la politique étrangère

Royaume-Uni

- ▶ M. Richard CLAYTON QC, Avocat
- ▶ M. Paul CRAIG (Membre suppléant), Professeur de droit, Université d'Oxford

Russie

- ▶ M^{me} Taliya KHABRIEVA, Académicienne, Académie des sciences de Russie, Directrice, Institut de la législation et du droit comparé
- ▶ M. Anatoli KOVLER (Membre suppléant), Chef du Centre des problèmes juridiques de l'intégration et de la coopération internationale, Institut de la législation et du droit comparé, Ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme

Saint-Marin

- ▶ M. Francesco MAIANI, Professeur de droit européen, Faculté de droit, Université de Lausanne

Serbie

- ▶ M. Čedomir BACKOVIĆ, Vice-Ministre de la justice
- ▶ M. Vladan PETROV (Membre suppléant), Professeur, Faculté de droit, Université de Belgrade

Slovaquie

- ▶ M^{me} Ivetta MACEJKOVÁ, Présidente, Cour constitutionnelle
- ▶ M^{me} Jana BARICOVÁ (Membre suppléante), Juge, Cour constitutionnelle

Slovénie

- ▶ M. Ciril RIBIČIČ, Professeur de droit constitutionnel, Université de Ljubljana, ancien juge et Vice-Président de la Cour constitutionnelle
- ▶ M. Aleš GALIČ (Membre suppléant), Professeur, Faculté de droit, Université de Ljubljana

Suède

- ▶ M. Iain CAMERON, Professeur, Université d'Uppsala
- ▶ M. Johan HIRSCHFELDT (Membre suppléant), Ancien Président, Cour d'appel Svea

Suisse

- ▶ M^{me} Regina KIENER, Professeur de droit constitutionnel et administratif, Université de Zurich
- ▶ M^{me} Monique JAMETTI GREINER (Membre suppléante), Juge, Tribunal fédéral

Tunisie

- ▶ M. Ghazi JERIBI, Ministre de la Justice
- ▶ M^{me} Neila CHAABANE (Membre suppléante), Doyenne, Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis

Turquie

- ▶ Mr Yavuz ATAR, Professeur de droit constitutionnel, Université Ibn Haldun
- ▶ Ms Melek SARAL (membre suppléant), Chargée de recherche (Marie Curie), Faculté de droit, Université de Londres SOAS
- ▶ M. Yavuz ATAR, Professeur de droit constitutionnel, Université Ibn Haldun
- ▶ M^{me} Melek SARAL (Membre suppléante), Chargée de recherche (Marie Curie), Faculté de droit, Université de Londres SOAS

Ukraine

- ▶ M. Serhiy HOLOVATY, Juge, Cour constitutionnelle, Professeur de droit constitutionnel, Université nationale Taras-Chevtchenko, Kiev, Président, Fondation juridique ukrainienne

Membre associé

Bélarus

- ▶ M^{me} Natallia A. KARPOVICH, Vice-Présidente, Cour constitutionnelle

Observateurs

Argentine

- ▶ M. Alberto Ricardo DALLA VIA, Président, Chambre nationale électorale
- ▶ M. José Adrian PEREZ (Observateur suppléant), Secrétaire des affaires politiques et institutionnelles, Ministère de l'Intérieur, des travaux publics et du logement

Canada

- ▶ N. N.

Japon

- ▶ M. Kosuke YUKI, Consul, Consulat Général du Japon à Strasbourg, agent de liaison, Cour suprême

Saint-Siège

- ▶ M. Vincenzo BUONOMO, Professeur de droit international

Uruguay

- ▶ M. Alvaro MOERZINGER, Ambassadeur, Ambassade de l'Uruguay à La Haye

Organisations internationales participantes

Union européenne

Commission européenne

- ▶ M. Lucio GUSSETTI, Directeur, Service juridique
- ▶ M. Carlo ZADRA, Conseiller juridique

Comité des régions

- ▶ M. Luc VAN DEN BRANDE, Membre, ancien Président de CIVEX

OSCE

Bureau des Institutions démocratiques et des droits de l'homme

- ▶ M. Richard LAPPIN, Adjoint au Chef du Service des Elections
- ▶ M. Marcin WALECKI, Chef du Service de la Démocratisation
- ▶ M^{me} Julia GEBHARD, Unité du soutien législatif, Service de la Démocratisation

Statut spécial de coopération

Afrique du Sud

- ▶ N. N.

Palestine⁸⁷

- ▶ M. Ali ABU DIAK, Ministre de la justice

Secrétariat

- ▶ M. Thomas MARKERT, Directeur, Secrétaire de la Commission
- ▶ M^{me} 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
- ▶ M^{me} 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
- ▶ M^{me} Caroline MARTIN, Administratrice
- ▶ M^{me} Tanja GERWIEN, Administratrice
- ▶ M. Grigory DIKOV, Administrateur
- ▶ M. Gaël MARTIN-MICALLEF, Administrateur
- ▶ M. Ziya Caga TANYAR, Administrateur
- ▶ M. Michael JANSSEN, Administrateur
- ▶ M^{me} Svetlana ANISIMOVA, Administratrice
- ▶ M. Mesut BEDIRHANOGLU, Administrateur
- ▶ M^{me} Tatiana MYCHELOVA, Responsable des relations publiques
- ▶ M^{me} Helen MONKS, Responsable des finances
- ▶ M. Hristo HRISTOV, Chef de projet
- ▶ M^{me} Zaruhi GASPARYAN, Chargée de projet
- ▶ M^{me} Valeria REVA, Chargée de projet
- ▶ M^{me} Brigitte AUBRY, Assistante du Chef de la Division des institutions démocratiques et des droits fondamentaux
- ▶ M^{me} Jayne APARICIO, Assistante du Chef de la Division de la justice constitutionnelle
- ▶ M^{me} Vicky LEE, Assistante du Chef de la Division des élections et des référendums
- ▶ M^{me} Emily WALKER, Assistante du Secrétaire, de la Secrétaire adjointe et du Président de la Commission
- ▶ M^{me} Ana GOREY, Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et CODICES
- ▶ M^{me} Marie-Louise WIGISHOFF, Bulletin de jurisprudence constitutionnelle
- ▶ M^{me} Alexandra DEPARVU, Assistante de projet
- ▶ M^{me} Rosy DI POL, Assistante de projet
- ▶ M^{me} Haifa ADDAD, Assistante de projet
- ▶ M^{me} Viktoria MESHAYKINA, Assistante de projet

87. Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

ANNEXE IV

FONCTIONS ET COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS⁸⁸

Président :

- ▶ M. Buquicchio

Présidents honoraires :

- ▶ M. Peter Paczolay (Hongrie)
- ▶ M^{me} Hanna Suchocka (Pologne)

Bureau

- ▶ Premier Vice-Président : M^{me} Kjerulf Thorgeirsdottir
- ▶ Vice-Présidents : M^{me} Bílková, M. Frendo
- ▶ Bureau : M^{me} Bazy-Malaurie, M. Castella Andreu, M. Kang, M^{me} Khabrieva

Conseil scientifique :

- ▶ Président : M. Helgesen
- ▶ Membres : M. Buquicchio, M^{me} Kjerulf Thorgeirsdottir, M^{me} Bílková, M. Frendo, M. Clayton, M^{me} Err, M. Grabenwarter, M. Hoffmann-Riem, M. Jeribi, M. Kask, M^{me} Kiener, M. Tuori, M. Velaers, M. Vermeulen, M^{me} Khabrieva

Conseil des élections démocratiques :

- ▶ Président : M. Kask
- ▶ Vice-président :

Commission de Venise

- ▶ Membres : M. Darmanovic, M. Endzins, M. Kask, M^{me} Otálora Malassis
(Suppléants : M. Barrett, M^{me} Biglino Campos, M. Craig, M. Vermeulen)

Assemblée parlementaire

- ▶ Membres : M. Corneliu Mugurel Cozmanciuc, Lord Richard Balfe, M. Tiny Kox
(Suppléants : M^{me} Eka Beselia, M. Aleksander Pocij)

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

- ▶ Membres : M. Jos Wiene, M. Stewart Dickson
(Suppléants : M^{me} Dusica Davidovic, M. Luc Martens)

Conseil mixte de justice constitutionnelle :

- ▶ Co-Président : M. Grabenwarter
- ▶ Co-Présidente : M^{me} Mirjana Stressec (agent de liaison)
- ▶ Membres de la sous-commission sur la justice constitutionnelle (voir la liste des membres ci-dessous) ainsi que 90 agents de liaison de 65 cours constitutionnelles ou organes équivalents

Sous-commissions

Justice constitutionnelle :

- ▶ Président : M. Grabenwarter
- ▶ Membres : M^{me} Anastas, M. Can, M. Espinosa-Saldaña, M. Harutyunian, M. Holovaty, M. Kang, M^{me} Karakamisheva-Jovanovska, M. Kask, M^{me} Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Knežević, M^{me} Macejkova, M^{me} McMorro, M. Medelci, M^{me} Omejec, M. Pazin, M. Ramos, M. Ribicic, M^{me} Šimáčková, M. Varga

88. De décembre 2017 à décembre 2019.

État fédéral et régional :

- ▶ Présidente : M^{me} Kiener ; Vice-Présidente : M^{me} Cleveland
- ▶ Membres : M. Castella Andreu, M. Hoffmann-Riem, M. Maiani, M. Scholsem, M. Velaers, M. Vilanova Trias

Droit international :

- ▶ Président : M. Cameron ; Vice-Président : M. Varga
- ▶ Membres : M. Aurescu, M^{me} Bílková, M^{me} Cleveland, M. Maiani

Protection des minorités :

- ▶ Président : M. Velaers ; Vice-Président : M. Endziņš
- ▶ Membres : M. Aurescu, M. Habchi, M^{me} Karakamisheva-Jovanovska, M. Knežević, M^{me} McMorrow, M. Scholsem, M. Tuori

Droits fondamentaux :

- ▶ Président : M. Vermeulen ; Vice-Président : M. Dimitrov
- ▶ Membres : M. Aurescu, M. Barrett, M. Cameron, M. Clayton, M^{me} Cleveland, M^{me} Err, M. Esanu, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Holovaty, M^{me} Karakamisheva-Jovanovska, M^{me} Karpovich, M. Kask, M^{me} Khabrieva, M^{me} Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Knežević, M. Kuijer, M. Maiani, M^{me} McMorrow, M. Medelci, M^{me} Milasiute, M^{me} Omejec, M. Pazin, M. Ramos, M. Toader, M. Tuori, M. Velaers

Institutions démocratiques :

- ▶ Président : M. Tuori ; Vice-Président : M. Meridor
- ▶ Membres : M. Cameron, M. Darmanovic, M^{me} Err, M. Esanu, M. Frenedo, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Jensen, M^{me} Karakamisheva-Jovanovska, M. Kask, M^{me} Kiener, M. Nicolatos, M. Ribicic, M. Sardon, M. Scholsem, M. Toader, M. Velaers, M. Vilanova Trias

Pouvoir judiciaire :

- ▶ Président : M. Barrett ; Vice-Présidente : M^{me} Omejec
- ▶ Membres : M. Correia, M^{me} Err, M. Esanu, M. Habchi, M. Hirschfeldt, M. Hoffmann-Riem, M. Holovaty, M. Kang, M^{me} Karakamisheva-Jovanovska, M. Kask, M^{me} Kiener, M. Knežević, M. Kuijer, M^{me} McMorrow, M. Nicolatos, M. Pazin, M^{me} Šimáčková, M. Toader, M. Tuori, M. Ugrekhelidze, M. Varga, M. Velaers

État de droit :

- ▶ Président : M. Hoffmann-Riem ; Vice-Président : M. Holovaty
- ▶ Membres : M^{me} Bílková, M^{me} Cleveland, M. Craig, M. Helgesen, M^{me} Karakamisheva-Jovanovska, M. Kuijer, M. Maiani, M^{me} McMorrow, M. Nicolatos, M. Tuori, M. Ugrekhelidze, M. Vilanova Trias

Méthodes de travail :

- ▶ Président : M. Clayton ; Vice-Président : M. Vilanova Trias
- ▶ Membres : M. Barrett, M. Buquicchio, M. Grabenwarter, M. Helgesen, M. Hoffmann-Riem, M^{me} Kiener, M^{me} Kjerulf Thorgeirsdottir

Amérique latine :

- ▶ Président : M. Sardon ; Vice-Présidente : M^{me} Otálora Malassis
- ▶ Membres : M^{me} Antunes Rocha, M^{me} Biglino, M^{me} Bílková, M. Buquicchio, M. Castella Andreu, M. Castillo Viquez, M^{me} Cleveland, M. Correia, M. Darmanovic, M. Espinosa-Saldaña, M. Hernandez Emparanza, M. Hirschfeldt, M. Jinesta Lobo, M^{me} Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Kuijer, M^{me} McMorrow, M. Mendes, M. Ramos, M. Vargas Valdez, M. Vasquez Marquez

Bassin méditerranéen :

- ▶ Président : M. Jeribi ; Vice-Président : M. Medelci
- ▶ Membres : M. Frenedo, M^{me} McMorrow

Égalité des genres :

- ▶ Présidente : M^{me} Err ; Vice-Présidente : M^{me} Anastas
- ▶ Membres : M^{me} Chaabane, M. Esanu, M^{me} Karakamisheva-Jovanovska, M^{me} McMorrow, M^{me} Omejec

ANNEXE V

LISTE DES PUBLICATIONS DE LA COMMISSION DE VENISE

Série – Science et technique de la démocratie^{89 90}

- ▶ N° 1 Rencontre avec les présidents des cours constitutionnelles et instances équivalentes¹ (1993)
- ▶ N° 2 Modèles de juridiction constitutionnelle² 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 interne² par Constantin Economides (1993)
- ▶ N° 7 État de droit et transition vers une économie de marché¹ (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'État de droit (1994)
- ▶ N° 11 Le concept contemporain de confédération (1995)
- ▶ N° 12 Les pouvoirs d'exception du gouvernement² (1995) par Ergun Özbudun et Mehmet Turhan (1995)
- ▶ N° 13 L'application des dispositions constitutionnelles relatives aux médias dans une démocratie pluraliste¹ (1995)
- ▶ N° 14 Justice constitutionnelle et démocratie référendaire (1996)
- ▶ N° 15 La protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle² (1996)
- ▶ N° 16 Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités (1997)
- ▶ N° 17 Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence (1997)
- ▶ N° 18 Le patrimoine constitutionnel européen (1997)
- ▶ N° 19 L'État fédéral et régional² (1997)
- ▶ N° 20 La composition des cours constitutionnelles (1997)
- ▶ N° 21 Nationalité et succession d'États (1998)
- ▶ N° 22 Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXI^e siècle (1998)
- ▶ N° 23 Incidences de la succession d'État 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)

89. Les publications sont également disponibles en français, sauf indication contraire.

90. Les publications indiquées avec :

- « 1 » Interventions en langue originale (français ou anglais) ;
- « 2 » sont également disponible en russe ;
- « 3 » sont disponible en anglais uniquement ;
- « 4 » sont également disponible en arabe ;
- « 5 » sont disponible uniquement en format électronique ;
- « 6 » sont également disponible en italien ;
- « 7 » sont également disponible en espagnol
- « 8 » sont également disponible en ukrainien

- ▶ N° 27 L'État 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 conflits¹ (2000)
- ▶ N° 30 Intégration européenne et droit constitutionnel (2001)
- ▶ N° 31 Les implications constitutionnelles de l'adhésion à l'Union européenne¹ (2002)
- ▶ N° 32 La protection des minorités nationales par leur État-parent¹ (2002)
- ▶ N° 33 Démocratie, État de droit et politique étrangère¹ (2003)
- ▶ N° 34 Code de bonne conduite en matière électorale² (2003)
- ▶ N° 35 La résolution des conflits entre État central et entités dotées d'un pouvoir législatif par la Cour constitutionnelle¹ (2003)
- ▶ N° 36 Cours constitutionnelles et intégration européenne³ (2004)
- ▶ N° 37 Le constitutionnalisme européen et américain³ (2005)
- ▶ N° 38 La consolidation de l'État et l'identité nationale³ (2005)
- ▶ N° 39 Les standards européens du droit électoral dans le constitutionnalisme européen (2005)
- ▶ N° 40 Bilan de quinze ans d'expérience constitutionnelle en Europe centrale et orientale³ (2005)
- ▶ N° 41 L'organisation des élections par un organe impartial³ (2006)
- ▶ N° 42 Le statut des traités internationaux en matière des droits de l'homme³ (2006)
- ▶ N° 43 Les conditions préalables à une élection démocratique³ (2006)
- ▶ N° 44 Peut-il être remédié à la durée excessive des procédures?³ (2007)
- ▶ N° 45 La participation des minorités à la vie publique³ (2008)
- ▶ N° 46 L'annulation des résultats des élections³ (2010)
- ▶ N° 47 Le blasphème, l'insulte et la haine³ (2010)
- ▶ N° 48 La supervision du processus électoral³ (2010)
- ▶ N° 49 La définition et le développement des droits de l'homme et la souveraineté populaire en Europe³ (2011)
- ▶ N° 50 10 ans du Code de bonne conduite en matière électorale³ (2010)

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 (2005)
- ▶ La liberté de religion (2007)
- ▶ Les droits des enfants en Europe (2008)
- ▶ La liberté d'expression (2009)

Bulletin de jurisprudence constitutionnelle

- ▶ 1993 – 2017 (trois publications par an)⁹¹

Bulletins spéciaux de jurisprudence constitutionnelle

- ▶ Description des Cours (1999)²
- ▶ Textes de base – extraits des constitutions et lois sur les cours constitutionnelles – n°s 1-2 (1996), n°s 3-4 (1997), n° 5 (1999), n° 6 (2001), n° 7 (2007), n° 8 (2011)

91. À partir du 2018/1, le Bulletin est disponible uniquement en format électronique.

- ▶ Grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (1999)²
- ▶ Liberté confessionnelle (1999)
- ▶ Edition spéciale Grands arrêts 1 – République tchèque, Danemark, Japon, Norvège, Pologne, Slovaquie, Suisse, Ukraine (2002)
- ▶ Edition spéciale Grands arrêts 2 – Belgique, France, Hongrie, Luxembourg, Roumanie, USA (2008)
- ▶ Relations entre cours (2003)
- ▶ Statut et fonction des Secrétaires généraux des Cours constitutionnelles (2006)
- ▶ Limitations des droits de l'homme (2006)
- ▶ Omission législative (2008)
- ▶ Relations avec les autres pouvoirs de l'État (2012)
- ▶ Grands arrêts de la Cour européenne de Justice (2013)
- ▶ Description des Cours (2014)
- ▶ Coopération entre les Cours constitutionnelles (2015)⁹²
- ▶ Le rôle des Cours constitutionnelles dans le maintien et l'application des principes constitutionnels (2018)

Rapports annuels

- ▶ 1993 – 2018

Autres titres

- ▶ Surveillance de masse – Quel contrôle démocratique (2016) ?
- ▶ « Les systèmes judiciaires de l'Asie centrale : un aperçu comparatif » (2016)⁹³
- ▶ Documents principaux de la Commission de Venise dans le domaine du droit électoral et des partis politiques (2016)⁹⁴
- ▶ Avis et rapports d'ordre général sur l'Ukraine dans le domaine électoral⁹⁵ Partie I, Partie II (2016)
- ▶ Compilation des lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur les droits fondamentaux (2015)⁴
- ▶ La liberté d'association – lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise (2015)^{2,4}
- ▶ 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 Conférence (La Haye, 2009 et Londres 2010)⁵
 - 8^e Conférence sur les élections dans un monde qui change (Vienne, 2011)⁵

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)⁶
- ▶ 20^e anniversaire – publications (2010)
- ▶ Une sélection des études et des rapports (2010)
- ▶ Commission de Venise – Points clé (2011)^{2,7}

92. À la demande de la Conférence des Cours constitutionnelles européenne (CECC).

93. Disponible uniquement en russe; l'introduction est également disponible en anglais.

94. Disponible uniquement en russe.

95. Disponible uniquement en ukrainien.

- ▶ Services fournis par la Commission de Venise aux cours constitutionnelles et aux organes équivalents (2011)
- ▶ Code de bonne conduite en matière électorale (2016)^{2,4,7}
- ▶ Textes principaux de référence (2013)⁴
- ▶ La Commission de Venise du Conseil de l'Europe (2014)⁴
- ▶ Campus UniDem (Universités pour la démocratie) pour les pays du sud-méditerranéen (2015)⁴
- ▶ Liste des critères pour l'État de droit (2016)^{2,4,8}
- ▶ Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (2017)²
- ▶ Conférence européenne des administrations électorales (2017)²
- ▶ Commission de Venise – Coopération avec les Cours constitutionnelles (2017)^{2,7}
- ▶ Textes de référence dans le domaine du judiciaire (2017)
- ▶ La Commission de Venise du Conseil de l'Europe – Points clés 2017



ANNEXE VI

LISTE DES DOCUMENTS ADOPTÉS EN 2018

114^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2018)

- CDL-AD(2018)001 « **L'ex-République yougoslave de Macédoine** »⁹⁶ – Avis sur le projet de loi relative à la discrimination : prévention et protection
- CDL-AD(2018)002 **Arménie** – Avis conjoint⁹⁷ relatif au projet de loi portant modification de la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses
- CDL-AD(2018)003 **République de Moldova** – Avis sur la Loi portant révision de la Constitution de la République de Moldova (système judiciaire)
- CDL-AD(2018)004 **Roumanie** – Avis conjoint sur la proposition de loi n° 140/2017 portant modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 sur les associations et les fondations
- CDL-AD(2018)005 **Géorgie** – Avis sur le projet d'amendements à la Constitution, adopté le 15 décembre 2017 en deuxième lecture par le Parlement de Géorgie
- CDL-AD(2018)006 **Ukraine** – Avis conjoint relatif au projet de loi n° 6674 « portant modification de certains actes législatifs pour garantir la transparence de l'information sur l'activité financière des associations publiques et de l'utilisation de l'assistance technique internationale » et au projet de loi n° 6675 « portant modification du code général des impôts de l'Ukraine pour garantir la transparence du financement des associations publiques et de l'utilisation de l'assistance technique internationale »
- CDL-AD(2018)007 **République de Moldova** – Avis sur le projet de loi portant modification de l'article 42 de la Constitution de la République de Moldova relatif à la liberté d'association
- CDL-AD(2018)008 **République de Moldova** – Avis conjoint sur la loi portant modification de certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du parlement)
- CDL-AD(2018)009 Rapport sur l'**identification des irrégularités électorales par des méthodes statistiques**
- CDL-AD(2018)010 Rapport sur les **Limitations de Mandat Partie I – Présidents**

115^e session plénière (Venise, 22-23 juin 2018)

- CDL-AD(2018)011 **Serbie** – Avis sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire
- CDL-AD(2018)012 **Géorgie** – Mémoire Amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de Géorgie concernant les effets des décisions de la Cour constitutionnelle sur les jugements définitifs en matière civile et administrative
- CDL-AD(2018)013 **Hongrie** – Avis conjoint relatif aux dispositions du projet de train de mesures législatives dénommé « Stop Soros » qui ont des répercussions directes sur les ONG
- CDL-AD(2018)014 **Malte** – Avis relatif au projet de Loi portant modification de la Constitution au projet de Loi sur la Commission pour les droits de l'homme et l'égalité et au projet de Loi sur l'égalité
- CDL-AD(2018)015 **Monténégro** – Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges

96. À compter du 12 février 2019, le nom officiel du pays est devenu la Macédoine du Nord.

97. Avis conjoint se réfère aux avis préparés conjointement par la Commission de Venice et l'OSCE/BIDDH, sauf indication contraire.

CDL-AD(2018)016 **Kosovo** – Avis sur le «projet de loi modifiant et complétant la loi n° 03/l-174 sur le financement des entités politiques (modifiée et complétée par les lois n°s 04/l-058 et 04/l-122) et la loi n° 003/l-073 sur les élections législatives (modifiée et complétée par la loi n° 03/l-256)»

116^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018)

CDL-AD(2018)017 **Roumanie** – Avis sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le Statut des juges et des procureurs, la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et de la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature

CDL-AD(2018)018 **Règlement intérieur**

CDL-AD(2018)019 Protocole relatif à **l'élaboration d'Avis Urgents**

CDL-AD(2018)020 **Kazakhstan** – Avis sur le projet de Code des procédures administratives et de la justice

CDL-AD(2018)021 **Roumanie** – Avis sur les amendements au code pénal et au code de procédure pénale

CDL-AD(2018)022 «**L'ex-République yougoslave de Macédoine**»⁹⁸ – Avis sur la Loi portant modification de la Loi sur le Conseil de la magistrature et la Loi portant modification de la Loi sur les tribunaux

CDL-AD(2018)023 **Serbie** – Note du Secrétariat – Compatibilité entre le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire de Serbie

CDL-AD(2018)024 **République de Moldova** – Avis sur la Loi n° 120 de la République de Moldova sur la prévention et la lutte contre le terrorisme

CDL-AD(2018)025 **Tunisie** – Avis sur le projet de loi organique relatif à l'organisation des partis politiques et à leur financement

CDL-AD(2018)026 **Albanie** – Avis conjoint sur le projet de loi relatif à l'initiative législative citoyenne

CDL-AD(2018)027 **Ouzbékistan** – Avis conjoint sur le projet de Code électoral

117^e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2018)

CDL-AD(2018)028 **Malte** – Avis sur les arrangements constitutionnels et la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire et des organes de la sécurité publique

CDL-AD(2018)029 **Géorgie** – Avis sur les dispositions relatives au Conseil des procureurs contenues dans le projet de loi organique sur le ministère public et sur les dispositions relatives au Conseil supérieur de la Justice contenues dans la loi organique en vigueur sur les tribunaux ordinaires

CDL-AD(2018)030rev Rapport sur **les avis séparés des Cours constitutionnelles**

CDL-AD(2018)031 **Turquie** – Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les modifications apportées à la législation électorale et les «lois d'harmonisation» adoptées en mars et avril 2018

CDL-AD(2018)032 **Kazakhstan** – Avis sur le document de réflexion concernant la réforme du Conseil supérieur de la magistrature du Kazakhstan

CDL-AD(2018)033 «**L'ex-République yougoslave de Macédoine**»¹⁰³ – Avis sur la Loi portant modification à la loi sur les tribunaux

CDL-AD(2018)034 **Albanie** – Avis sur le Projet d'amendements constitutionnels de l'Albanie permettant la vérification des politiciens

CDL-AD(2018)035 **Hongrie** – Avis conjoint concernant l'Article 253 de la Loi XLI du 20 juillet 2018 modifiant certaines lois fiscales et autres lois connexes et relatif à la taxe spéciale sur l'immigration

98. À compter du 12 février 2019, le nom officiel du pays est devenu la Macédoine du Nord.

COMMISSION DE VENISE

Conseil de l'Europe – DGI
67075 Strasbourg – France
Tél. : +33 388 41 2067
Fax : +33 388 41 2067

Courriel : venice@coe.int

Site-web : www.venice.coe.int

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des 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.

