

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2022



Commission européenne pour
la démocratie par le droit

Conseil de l'Europe, 2023

Commission de Venise



**COMMISSION EUROPÉENNE POUR
LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**

COMMISSION DE VENISE
DU CONSEIL DE L'EUROPE

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2022

Commission européenne
pour la démocratie par le droit
(Commission de Venise)

© Conseil de l'Europe, avril 2023

Table des matières

I.	LA COMMISSION DE VENISE : INTRODUCTION	
1.	ASSISTANCE CONSTITUTIONNELLE ET LÉGISLATIVE À DES PAYS SPÉCIFIQUES	7
2.	ÉTUDES ET RAPPORTS SUR DES SUJETS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL.....	8
3.	JUSTICE CONSTITUTIONNELLE	8
4.	ELECTIONS ET RÉFÉRENDUMS	9
5.	POLITIQUE DE VOISINAGE.....	9
II.	LES POINTS FORTS DE 2022	
1.	2022 EN CHIFFRES : LA PRODUCTION DE LA COMMISSION ET LES NOUVEAUTÉS	10
2.	PRINCIPAUX THÈMES ABORDÉS EN 2022	11
3.	BUDGET ET PERSONNEL	13
4.	STRUCTURE DE LA COMMISSION DE VENISE	13
5.	EVALUATION DE LA COMMISSION DE VENISE.....	15
III.	AVIS ET RAPPORTS	
1.	ÉTAT DE DROIT, FREINS ET CONTREPOIDS, INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES	16
2.	DROITS ET LIBERTÉS FONDAMENTAUX.....	24
3.	ÉLECTIONS LIBRES ET PARTIS POLITIQUES	30
4.	LE POUVOIR JUDICIAIRE ET LE MINISTÈRE PUBLIC	34
IV.	ELECTIONS	
1.	CONSEIL DES ÉLECTIONS DÉMOCRATIQUES	43
2.	OBSERVATION DES ÉLECTIONS.....	43
3.	AUTRES ACTIVITÉS DE COOPÉRATION	44
V.	JUSTICE CONSTITUTIONNELLE	
1.	CONSEIL MIXTE SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE (CMJC)	46
2.	CONFÉRENCE MONDIALE SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE (CMJC).....	46
3.	BASE DE DONNÉES CODICES	47
4.	E-BULLETIN DE JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE	48
5.	FORUM DE VENISE	48
VI.	COOPÉRATION AVEC LES PAYS VOISINS DU CONSEIL DE L'EUROPE	
1.	ASIE CENTRALE	49
2.	SUD DE LA MÉDITERRANÉE.....	50
3.	AMÉRIQUE LATINE	51
4.	MONGOLIE	52
VII.	COOPÉRATION AVEC LES AUTRES ORGANES ET INSTANCES DU CONSEIL DE L'EUROPE, L'UNION EUROPÉENNE ET D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	
1.	CONSEIL DE L'EUROPE.....	53
2.	UNION EUROPÉENNE	56
3.	OSCE/BIDDH	59
4.	NATIONS UNIES.....	59
5.	COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE	60
6.	AUTRES ORGANISMES INTERNATIONAUX / AUTRES ONG INTERNATIONALES	61
VIII.	LISTE DES TEXTES ADOPTÉS AVEC MOTS CLÉ	62

I. LA COMMISSION DE VENISE : INTRODUCTION

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise, est un organe consultatif indépendant du Conseil de l'Europe sur les questions de droit constitutionnel. Ses membres sont des experts indépendants.

Créée en 1990 dans le cadre d'un accord partiel entre 18 États membres du Conseil de l'Europe, elle a ensuite joué un rôle décisif dans l'adoption et la mise en œuvre de constitutions conformes au patrimoine constitutionnel européen.¹

La Commission tient quatre sessions plénières par an à Venise. En 2002, après l'adhésion de tous les États membres du Conseil de l'Europe, la Commission est devenue un accord élargi, ouvrant ses portes aux États non européens qui ont eu l'opportunité de devenir membres à part entière. En 2022, elle comptait 61 membres à part entière² et 10 autres états et entités³ formellement associés à ses travaux. La Commission est financée par ses États membres sur une base proportionnelle, garantissant ainsi l'indépendance de la Commission vis-à-vis des États qui requièrent son aide.

1. Assistance constitutionnelle et législative à des pays spécifiques

La fonction première de la Commission est de fournir une assistance constitutionnelle aux états membres⁴. Cette assistance s'effectue concrètement par des avis. Ces derniers portent sur des projets de constitution ou d'amendements constitutionnels ; sur d'autres projets ou sur la législation existante. Les avis de la Commission de Venise sur des pays en particulier couvrent un large éventail de sujets tels que: le système d'équilibre des pouvoirs et

1 Sur la notion de patrimoine constitutionnel de l'Europe, voir notamment « Le patrimoine constitutionnel de l'Europe », actes du séminaire UniDem organisé conjointement par la Commission et le Centre d'Études et de Recherches Comparatives Constitutionnelles et Politiques (CERCOP), Montpellier, 22 et 23 novembre 1996, « Science et technique de la démocratie », n°18.

2 Le 16 mars 2022, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé, dans le cadre de la procédure lancée en vertu de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe, que la Fédération de Russie cesse d'être membre du Conseil de l'Europe.

3 Le 23 mars 2022, le Comité des Ministres a décidé que la Fédération de Russie cesse d'être membre de la Commission de Venise.

4 L'article 3, § 3, du Statut de la Commission précise que tout État non-membre de l'accord peut bénéficier des activités de la Commission en adressant une demande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

les relations entre les différentes branches du pouvoir ; l'organisation territoriale des États ; les principes de l'état de droit ; les droits et libertés fondamentaux ; l'organisation des organes de la justice constitutionnelle ; la gouvernance du pouvoir judiciaire et du ministère public ; le statut et les pouvoirs des médiateurs ; les réformes du système électoral ; la réglementation des partis politiques et des référendums ; etc. Sur demande d'une cour constitutionnelle ou de la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission peut également fournir des mémoires *amicus curiae* sur des questions de droit constitutionnel et international comparé liées à une affaire en cours d'examen.

L'objectif de l'assistance offerte par la Commission de Venise est de fournir une analyse complète, précise et objective de la compatibilité des lois et des dispositions constitutionnelles avec les normes européennes et internationales, mais aussi de l'aspect pratique et de la viabilité des solutions envisagées par les États concernés.

En ce qui concerne les méthodes de travail, les avis de la Commission sont élaborés soit à la demande des États, soit à la demande des organes du Conseil de l'Europe, plus précisément de l'Assemblée parlementaire, du Comité des Ministres, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et du Secrétaire Général, ainsi que d'autres organisations ou organes internationaux qui prennent part à ses activités tels que l'UE ou l'OSCE/ODIHR.

Les projets d'avis sont préparés par un groupe de travail composé de membres de la Commission, parfois avec l'aide d'experts externes. Il est d'usage que le groupe de travail se rende dans le pays concerné afin d'organiser des réunions et des discussions sur la ou les questions concernées avec les autorités nationales, les autres parties prenantes et la société civile. En 2022, en raison de la pandémie, un certain nombre de visites de pays ont été remplacées par des réunions en ligne, mais la Commission revient progressivement à la pratique des visites de pays. Les projets d'avis sont discutés et adoptés par la Commission lors d'une de ses sessions plénières, généralement en présence de représentants du pays concerné. Après leur adoption par la plénière, les avis sont publiés.

L'approche de la Commission en matière de conseil aux États est fondée sur le dialogue avec les autorités : la Commission ne tente pas d'imposer

des solutions ou des modèles abstraits; elle préfère appréhender les objectifs poursuivis par le texte juridique en question, le contexte politique et juridique environnant et les enjeux.

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

Si la plupart de ses travaux concernent des pays en particulier, la Commission de Venise élabore également des études et des rapports sur des sujets d'intérêt général. Elle a ainsi adopté des rapports sur les droits des minorités, sur les « minorités de souche » ; sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et du ministère public ; sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, sur les mesures antiterroristes et les droits humains ; sur le contrôle démocratique des services de sécurité et des forces armées ; sur la relation entre la liberté d'expression et la liberté de religion, sur les situations d'urgence et, plus particulièrement en 2022, sur les procédures internes de ratification et dénonciation des traités internationaux.

Plus important encore, la Commission a élaboré une liste des critères de l'État de droit, outil permettant d'évaluer le degré de respect de cette norme majeure commune à tous les pays. Un autre exemple de rapport général sont les Paramètres sur les relations entre la majorité parlementaire et l'opposition. Le Comité des Ministres a entériné ces documents et a appelé les États membres à les utiliser et à les diffuser largement. Dans le domaine électoral, la Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques ont rédigé le Code de bonne conduite en matière électorale ; le Code de bonne conduite en matière de référendum (révisé en 2022) et, dans le domaine des partis politiques, le Code de bonne conduite en matière de partis politiques ; ainsi que les Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques.

3. Justice constitutionnelle

La Commission de Venise considère que la coopération avec les cours constitutionnelles est essentielle à la promotion du constitutionnalisme, autrement dit, elle entend que toute action de l'État doit être contenue dans les limites fixées par la constitution. C'est pourquoi la justice constitutionnelle est l'un des principaux domaines d'activité de la Commission.

Les activités de la Commission dans ce domaine sont supervisées par le Conseil mixte de la justice constitutionnelle. Cet organe est composé de membres de la Commission et d'agents de liaison désignés par les tribunaux participants des États membres associés et observateurs de la Commission ; 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.

Depuis 1996, la Commission a mis en place une coopération avec un certain nombre de groupes régionaux ou linguistiques de Cours constitutionnelles⁵. La Commission fournit une assistance de secrétariat à la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ) et organise régulièrement des congrès mondiaux de la Conférence mondiale (en 2009 en Afrique du Sud, en 2011 au Brésil ; en 2014 en Corée du Sud, en 2017 en Lituanie, en 2022 en Indonésie). La Cour constitutionnelle de Guinée équatoriale et la Cour suprême de Gambie ont rejoint la WCCJ l'année dernière⁶, portant le nombre total des membres à 119 en décembre 2022. Le 5^e Congrès de la WCCJ sur le sujet, organisé par la Cour constitutionnelle d'Indonésie à Bali du 4 au 7 octobre 2022, a abordé le thème « Justice constitutionnelle et paix ».

Depuis 1993, la Commission publie le Bulletin de la jurisprudence constitutionnelle (désormais en format électronique) avec résumés en français et en anglais des décisions les plus significatives des cours constitutionnelles sur une période de quatre mois. Il a également un pendant, la base de données [CODICES](#)⁷, qui contient plus de 11.600 décisions rendues par plus de 100 cours participantes. Ces publications ont joué un rôle essentiel de « fertilisation croisée » de la jurisprudence constitutionnelle.

5 Notamment, la Conférence des Cours constitutionnelles européennes, l'Association des Cours constitutionnelles francophones, le Forum des présidents de tribunaux d'Afrique australe, l'Association eurasiennne des instances de contrôle constitutionnel, l'Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes d'Asie, l'Union des cours et 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 d'Afrique.

6 En octobre 2022, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a mis fin à son adhésion à la WCCJ.

7 www.codices.coe.int

4. Élections et référendums

Des élections et des référendums qui répondent aux normes internationales sont de la plus haute importance dans toute société démocratique. Ils s'agit du troisième des principaux domaines d'activité de la Commission, dans lequel celle-ci a été l'organe du Conseil de l'Europe le plus actif, abstraction faite des opérations d'observation électorale. En 2002, le Conseil des élections démocratiques a été créé à la demande de l'Assemblée parlementaire. Il s'agit du seul organe tripartite du Conseil de l'Europe, comprenant des membres de la Commission, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, ainsi qu'un observateur de l'OSCE/BIDDH.

Le Conseil des élections démocratiques a développé une coopération régulière avec les autorités électorales en Europe et sur d'autres continents. Il organise chaque année la Conférence européenne des organes de gestion électorale et est également en contact très étroit avec d'autres organisations ou organes internationaux qui travaillent dans le domaine électoral⁸.

Le Conseil des élections démocratiques a créé la base de données VOTA⁹ contenant, *inter alia*, la législation électorale des États membres. Il gère désormais cette base de données conjointement avec le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération mexicaine. La Commission a adopté plus de 70 études ou directives de nature générale dans le domaine des élections, des référendums et des partis politiques.

5. Politique de voisinage

La Commission est un organe international unique qui facilite le dialogue entre les pays des différents continents. Depuis 2002, plusieurs pays non européens sont devenus membres à part entière de la Commission. Le nouveau statut et le soutien financier apporté par l'UE et plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, ont permis de développer des programmes de coopération à part entière avec l'Asie centrale, le sud de la Méditerranée et l'Amérique latine.

8 Comme l'ACEEEO (Association des instances électorales officielles de l'Europe centrale et orientale), l'IFES (Fondation internationale pour les systèmes électoraux) et, en particulier, l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). Ainsi, en principe, les avis sur les questions électorales sont rédigés conjointement avec l'OSCE/BIDDH, avec qui la coopération est régulière.

9 www.venice.coe.int/VOTA

La Commission de Venise travaille en Asie centrale depuis 15 ans. Elle a aidé les institutions nationales du Kazakhstan, du Kirghizistan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan à mener à bien leurs réformes juridiques conformément aux normes européennes et internationales, dans les domaines de la justice constitutionnelle, de la réforme de la législation et de la pratique électorales, et de l'accès à la justice. En 2020, la Commission a initié la mise en œuvre d'un nouveau projet dans la région qui donnera l'occasion d'intensifier la coopération dans plusieurs domaines avec ses partenaires en Asie centrale.

La Commission coopère activement avec les pays de la région sud-méditerranéenne. Après le printemps arabe, la Commission a noué une très bonne coopération avec le Maroc et la Tunisie. Des projets réussis dans ces pays ont permis d'établir et de développer un dialogue avec d'autres pays de la région comme l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban et la Palestine¹⁰. En 2015, la Commission a lancé le programme UniDem-Med et a aidé à la création de la Conférence des organes arabes de gestion des élections. De 2019 à 2021, la Commission a participé activement aux projets d'assistance à la Tunisie axés sur les organes indépendants et la réforme du système judiciaire.

Les pays d'Amérique latine ont toujours manifesté un grand intérêt pour le partage d'expériences et de bonnes pratiques avec l'Europe, dans des domaines tels que la transition démocratique ; l'élaboration des constitutions ; la justice constitutionnelle ; les institutions démocratiques et la législation et pratique électorales. Soutenue par l'UE, la Commission a mené à bien un projet sur la mise en œuvre de la nouvelle constitution en Bolivie. La Commission jouit d'une coopération fructueuse avec le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération mexicaine et l'Institut national électoral mexicain. Depuis 2017, la Commission de Venise coopère avec l'Organisation des États américains (OEA). Ces dernières années, la Commission a coorganisé des activités dans le domaine électoral en Argentine et au Mexique et a préparé un avis sur la question de confiance à la demande des autorités péruviennes, ainsi qu'un avis sur l'assemblée constituante du Venezuela, à la demande de l'OEA.

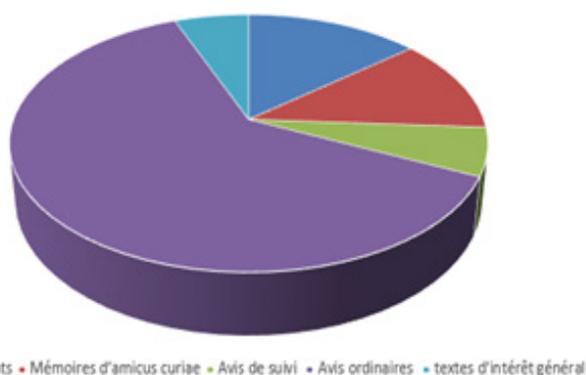
10 Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne sur cette question.

II. LES POINTS FORTS DE 2022

1. 2022 en chiffres : la production de la Commission et les nouveautés

La Commission a eu raison d'estimer que le recours à son assistance avait augmenté et que la **hausse du nombre de demandes d'avis enregistrées** depuis 2020 était devenue structurelle. En effet, en 2022, le nombre de demandes d'avis est resté très élevé et pas moins de **50 textes (47 avis et 3 rapports) ont été adoptés** ; c'est le même chiffre qu'en 2021, et nettement plus élevé qu'en 2020 et les années précédentes (32 en 2020, 26 en 2019, 30 en 2018 et 21 en 2017).

Textes adoptés en 2022



Les avis et mémoires pour 2022 concernaient **20 pays** (Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bulgarie, Chili, Croatie, Géorgie, Kazakhstan, Kosovo, Liban, Mexique, République de Moldavie, Mongolie, Monténégro, Roumanie, Serbie, Tunisie, Türkiye, Ukraine). Six avis concernaient donc des pays non-européens.

32 demandes ont été déposées par des autorités étatiques, 9 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (concernant l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la Roumanie, la Serbie et la Türkiye), 1 par le Parlement européen (sur les principes clés de la démocratie dans la gouvernance de l'Union), 1 par le Service européen pour l'action extérieure de la Commission européenne (sur la Tunisie), et 6 par des Cours constitutionnelles.

Plusieurs avis concernaient des textes qui faisaient partie intégrante de réformes en cours ou qui étaient des versions révisées de textes évalués précédemment par la Commission, pour des avis antérieurs. Cela témoigne de la relation de confiance et de la coopération constructive

entre la Commission et plusieurs pays qui mènent des réformes majeures nécessitant des efforts et un engagement continu. Afin de se concentrer sur les questions essentielles et sur ses recommandations précédentes, la Commission a créé, fin 2022, un nouveau type d'avis - l'« **avis de suivi** » - qui examine les projets de constitutions et de lois révisés ou les séries d'amendements supplémentaires ultérieurs de manière globale, à la lumière des recommandations de la Commission sur les versions précédentes de ces projets de textes ou des réformes antérieures. Ces avis de suivi visent également à rationaliser le travail de la Commission dans un contexte de ressources encore limitées et à rendre plus visible l'impact réel des recommandations de la Commission. Ce dernier objectif répond au souhait du Comité des Ministres et de la communauté internationale en général d'être mieux informés sur les suites données aux avis de la Commission. Si le degré de mise en œuvre des recommandations de la Commission reste une évaluation complexe, les avis de suivi contribuent à rendre cette question plus accessible de l'extérieur. Trois avis de suivi (sur la Serbie, la République de Moldavie et le Kosovo) ont ainsi été adoptés en décembre 2022. La création de cette nouvelle forme d'« avis de suivi » peut également être considérée comme une réponse à la **recommandation 10 du rapport d'évaluation**.

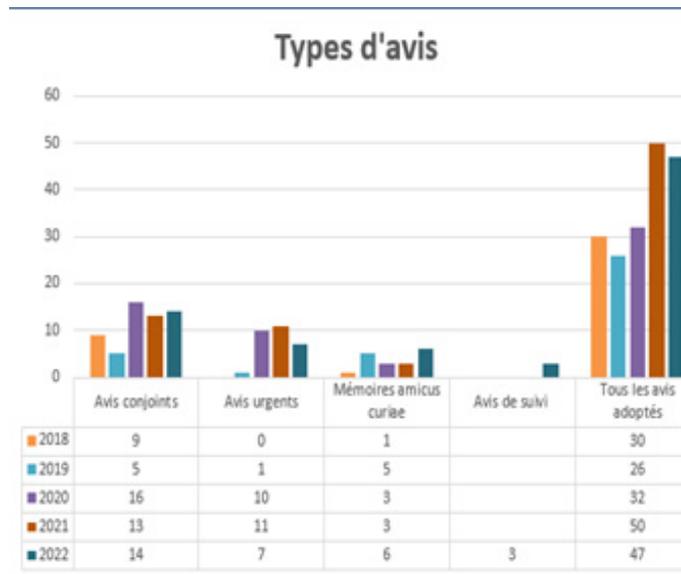
Avis adoptés en 2022 par demandeur



Le nombre d'**avis urgents** émis en 2022 (sept) était inférieur à celui de 2021 (qui était de onze), non pas en raison d'une diminution du nombre de demandes urgentes, mais en raison de la politique de la Commission consistant à évaluer l'« urgence » de manière plus stricte. En effet, si la Commission est consciente des contraintes des agendas nationaux et est prête à faire preuve de flexibilité pour répondre à ces contraintes dans la mesure du possible, les avis urgents offrent une possibilité plus limitée d'un examen approfondi de toutes les

questions pertinentes par les rapporteurs et d'une discussion collective et de l'adoption de l'avis par la Commission. Ils limitent également la possibilité pour les autorités de présenter leurs arguments à la Commission, puisque l'avis d'urgence n'est pas adopté en leur présence lors d'une session plénière à Venise. Pour ces raisons, le recours à la procédure d'urgence ne devrait être envisagé que dans des cas exceptionnels, lorsque les contraintes de temps pèsent plus lourd que toute autre considération.

Sept **avis ont été préparés conjointement** avec la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit, qui est habituellement coauteur des avis dans le domaine judiciaire, et six avis dans le domaine des élections et des référendums ont été préparés conjointement avec l'OSCE/BIDDH. La préparation d'un nombre accru d'avis conjoints est une réponse à la **recommandation 4(b) du rapport d'évaluation** (voir ci-dessous).



La Commission a également adopté **trois rapports** (Rapport sur les procédures nationales de ratification et de dénonciation des traités internationaux, Exposé des motifs du Code révisé de bonne conduite en matière référendaire et Commentaires sur la Recommandation 2235(2022) de l'APCE : éléments de réponse du CM) et **deux compilations** d'avis et de rapports de la Commission de Venise (sur la sécurité juridique et sur la sélection des juges et des procureurs). En outre, six compilations importantes (sur la justice constitutionnelle, la protection des minorités nationales, la liberté d'association, les institutions du Médiateur, les conseils supérieurs de la magistrature et le ministère public) ont été restructurées et mises à jour. L'accent mis sur la production et la mise à jour des compilations est une réponse à la **recommandation 2 du rapport d'évaluation** (voir ci-dessous).

En 2022, les quatre sessions plénières se sont toutes tenues en présence. Pour la préparation des avis, les visites dans les pays ont repris dans la mesure du possible et n'ont été remplacées par des réunions en ligne que lorsque cela était nécessaire.

2. Principaux thèmes abordés en 2022

En 2022, la Commission a évalué les **réformes constitutionnelles** au Chili, au Mexique, en Tunisie et au Bélarus. L'avis sur la réforme constitutionnelle au Chili a analysé les résultats d'un processus très inclusif et innovant et s'est concentré sur les caractéristiques du bicaméralisme). Au Mexique, la réforme concernait la structure et les pouvoirs de l'administration électorale (INE). L'avis sur la situation constitutionnelle en Tunisie a critiqué la concentration des pouvoirs exécutif, législatif et même judiciaire entre les mains du Président, dans l'attente d'une réforme constitutionnelle dont la préparation semble être en violation des normes démocratiques et même de la Constitution tunisienne. Deux avis sur la réforme constitutionnelle du Bélarus ont critiqué la concentration excessive des pouvoirs entre les mains du Président de la République.

Deux avis ont abordé des questions relatives au **fonctionnement des institutions démocratiques** (Monténégro ; Serbie).

De nombreux avis portaient sur des questions d'**État de droit**, notamment l'indépendance du pouvoir judiciaire. 7 avis ou mémoires *amicus curiae* concernaient la **composition des conseils supérieurs de la magistrature ou du parquet** (Bulgarie, Kosovo, Liban, Monténégro, Serbie, Ukraine), en s'efforçant de trouver un juste équilibre entre les dangers du corporatisme et de la corruption, et du manque de responsabilité. 2 avis concernaient la réforme de la Cour suprême en République de Moldavie.

Un problème de plus en plus complexe semble être l'identification de **mécanismes anti-blocage** appropriés pour les cas où la constitution prévoit un vote à la majorité qualifiée, en particulier en ce qui concerne l'élection des membres des institutions de l'État (Cours constitutionnelles, membres non professionnels des Conseils de la magistrature ou du ministère public, institutions du Médiateur). Il convient de trouver un juste équilibre entre la préservation de la composition équilibrée et de la

non-politisation de ces institutions et le risque de blocage, par exemple pour absence de quorum. La Commission a constaté que la majorité qualifiée a de moins en moins servi à garantir le choix de candidats modérés et de compromis ; la Commission a donc essayé d'aider les États à identifier des solutions efficaces et innovantes. Suite à deux conférences coorganisées en 2022 sur la composition des Conseils supérieurs de la magistrature (Rome, mars 2022)



Participants à la table ronde internationale sur le thème « Une nouvelle conception des Conseils supérieurs de la magistrature face aux défis contemporains », Rome, mars 2022

et sur l'indépendance des parquets (Palerme, mai 2022), la Commission mettra à jour ses rapports de 2010 sur l'indépendance des juges et des procureurs.



La Conférence européenne des procureurs, Palerme, mai 2022 : Mme Claire Bazy-Malaurie, Mme Granata-Menghini, Mme Marta Cartabia, Mme Hanna Suchocka, M. James Hamilton, M. Jan Kleijssen

La Commission a examiné la législation relative à la **vérification de l'intégrité des juges et des procureurs** en Croatie, en Ukraine et en République de Moldavie et a réaffirmé que cette vérification ne peut être qu'une mesure ponctuelle de dernier recours.

Trois avis et mémoires concernaient la **confiscation de biens d'origine illicite** (Arménie, République de Moldavie, Kosovo).

L'accent mis par les demandes d'avis sur les questions d'État de droit est sans aucun doute motivé par la difficulté d'atteindre et de maintenir un système judiciaire indépendant. Il s'agit d'un problème commun à de nombreux États membres de la Commission de Venise.

Deux demandes d'avis sur le système judiciaire en 2022 ont été explicitement motivées par les encouragements du Commissaire européen à l'État de droit (Croatie et Bulgarie). La Commission de Venise et la Commission européenne ont maintenu leurs synergies en 2022. Le rapport 2022 de la Commission européenne sur l'État de droit contenait¹¹ 19 références aux rapports généraux et aux avis passés de la Commission de Venise sur les questions d'État de droit.

M. Didier Reynders, commissaire européen à la justice, a participé à la 131^e session plénière en mars 2022 et Mme Věra Jourová, vice-présidente de la Commission européenne et commissaire aux valeurs et à la transparence, a participé à la 133^e session plénière en décembre 2022.



La Présidente de la Commission de Venise, Mme Claire Bazy-Malaurie, et le Commissaire européen à la Justice, M. Didier Reynders, Paris, février 2022

Les avantages et les modalités d'une participation internationale à la sélection des cours constitutionnelles et des juges ordinaires en vue de garantir l'indépendance et la confiance du public, ont fait l'objet de deux avis relatifs à l'Ukraine.

La Commission de Venise a fourni des avis sur la législation électorale de la Géorgie, du Mexique, de la République de Moldavie, de la Tunisie et de la Türkiye, sur la législation relative aux référendums locaux en Ukraine et un avis sur la législation relative aux partis politiques en Mongolie. Elle a adopté le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé.

11 https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en.

Deux avis concernaient les institutions du Médiateur (Andorre et Kazakhstan) et étaient basés sur les principes de la Commission sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur (« Principes de Venise »).

Le 15 décembre 2022, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une autre résolution, A/77/248, sur « Le rôle des institutions de médiation et d'ombudsman dans la promotion et la protection des droits de l'homme », qui reconnaît les principes de Venise comme des normes internationales et encourage les États membres des Nations unies à mettre en place des institutions de médiation conformes aux Principes de Venise.

3. Budget et personnel

Le budget de la Commission en 2022 était de 4 296 400 Euros. La Commission a également bénéficié de plusieurs contributions volontaires, dont une part importante est consacrée aux pays non-européens (y compris les États non-membres).

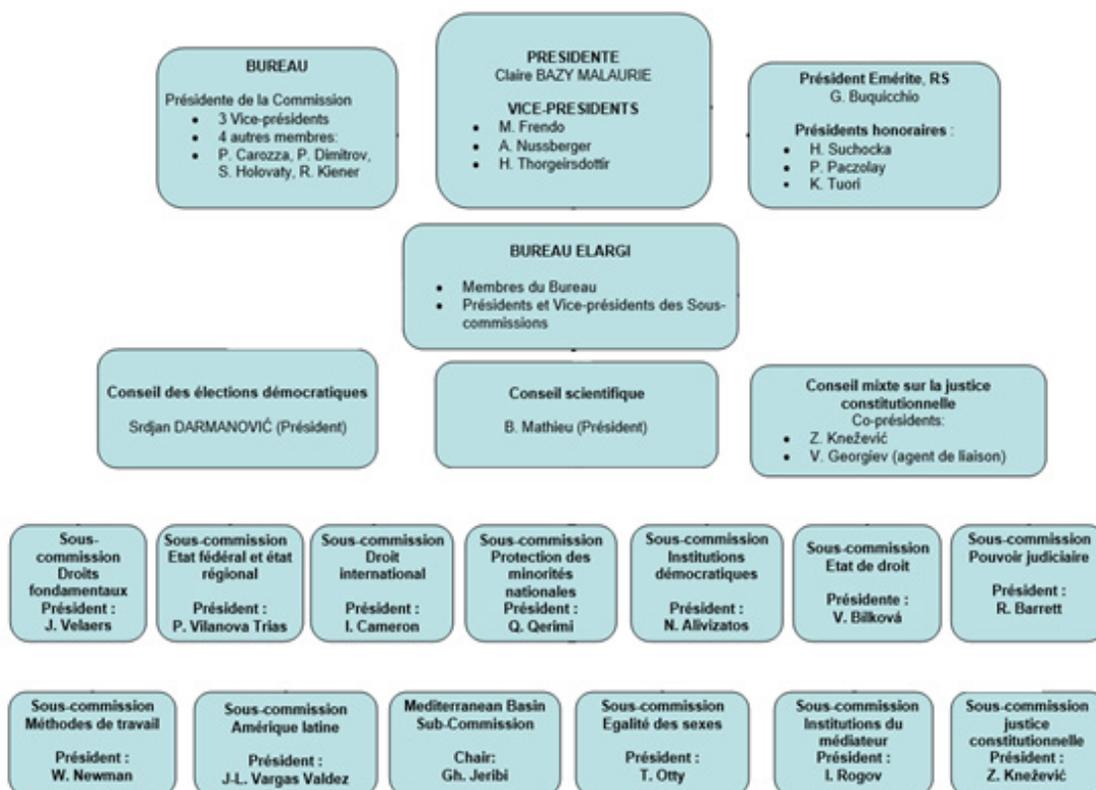


Signature d'un accord pour une contribution volontaire de la France, Strasbourg, mai 2022

En 2022, le Comité des Ministres a décidé d'augmenter le budget ajusté de la Commission pour 2023, en ajoutant deux postes à compter du 1^{er} mai 2023 ; les agents sur le budget ordinaire passeront donc de 23 en 2022 à 25 en 2023. Cette augmentation tient compte de la recommandation 5 du rapport d'évaluation (voir ci-dessous).

4. Structure de la Commission de Venise

Seuls quelques changements ont été apportés à la structure de la Commission de Venise en 2022, par le remplacement de membres ayant quitté la Commission. La composition actuelle est la suivante :



COMMISSION DE VENISE DU CONSEIL DE L'EUROPE

CHIFFRES CLÉS



CRÉATION



10 MAI 1990

par

18



États membres du Conseil de l'Europe

À CE JOUR

61 ÉTATS MEMBRES

DONT
15 NON MEMBRES
du Conseil de
l'Europe



4 pays
observateurs et
1 membre associé
(suspendu en 2022)

+ 2 bénéficiaires d'une autorisation spéciale de coopération



COOPÉRATION ÉTROITE AVEC
L'UE, L'OSCE/BIDDH ET L'OE
3 ORGANISATIONS INTERNATIONALES
QUI PARTICIPENT AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION

ADOPTION



1110

AVIS SPECIFIQUES
A UN PAYS + RAPORTS
GÉNÉRAUX

ORGANISATION

de plus de



100

CONFÉRENCES
INTERNATIONALES

FORMATION EN



- droits de l'homme
- État de droit
- bonne gouvernance
- administration et justice électorales

CONFÉRENCE MONDIALE SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE*



*DEPUIS 2009

COURS

121

MEMBRES

NOMBRE D'ARRÊTS
DANS LA BASE
DE DONNÉES CODICES
PLUS DE

11,600

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME (CEDH)

références dans plus de

290 ARRÊTS
ET DÉCISIONS*

* Depuis 2001



demandes de

7 MÉMOIRES
amicus curiae**

** Depuis 2005

EN 2022

AVIS

La Commission de
Venise a adopté

50 DOCUMENTS

pour 20 pays
7 selon la procédure urgente

8 AVIS sur des réformes et
questions constitutionnelles
concernant



Belarus



Chile



Kosovo



Mexique



Montenegro



Tunisie

3 TEXTES de nature
général

33 AVIS
sur des (projets de)
textes législatifs
et autres questions juridiques

6 MÉMOIRES
AMICUS CURIAE

ÉVÉNEMENTS / CONSEILS JURIDIQUES

Elle a organisé / coorganisé

29 ÉVÉNEMENTS



à

3 MISSIONS D'OBSERVATION
D'ÉLECTIONS DE L'ASSEMBLÉE
PARLEMENTAIRE



Elle a publié

3 NUMÉROS
du Bulletin
de jurisprudence
constitutionnelle

et répondu à

28 DEMANDES
D'INFORMATIONS
COMPARATIVES
de cours
constitutionnelles
sur le FORUM DE VENISE



WWW.CODICES.COE.INT

NOMBRE D'ARRÊTS AJOUTÉS
À LA BASE DE DONNÉES CODICES

513

www.venice.coe.int

5. Évaluation de la Commission de Venise

Le [rapport d'évaluation](#)¹² de la Commission de Venise commandé par la Direction du contrôle interne (DIO) du Conseil de l'Europe a été publié le 14 février 2022. En résumé, ses conclusions sont les suivantes : la Commission de Venise est une institution très respectée qui joue un rôle important sur la scène internationale par ses activités de promotion des valeurs démocratiques et de l'État de droit ; le rôle important de la Commission de Venise en tant qu'organe consultatif indépendant est largement reconnu, en Europe et, de plus en plus, ailleurs ; et si son mode de fonctionnement est fondamentalement sain, il existe des moyens d'améliorer l'efficacité de la Commission de Venise. Le rapport contient dix recommandations, qui ont été soumises au Conseil de l'Europe pour une réponse et un plan d'action de la direction. La Commission a commencé à envisager le suivi de ces recommandations ; certaines mesures de suivi ont été prises en 2022 et d'autres le seront en 2023, notamment en ce qui concerne le renforcement de l'indépendance et des connaissances techniques des membres (recommandation 7).

12 <https://rm.coe.int/dio-2022-35-venicecommission-final-report-en/1680a6555f>.

III. AVIS ET RAPPORTS

Ce chapitre contient des résumés des principales conclusions des avis et rapports adoptés par la Commission de Venise en 2022. Les résumés sont regroupés autour de plusieurs thèmes principaux qui ont été fréquemment abordés en 2022. Étant donné que les avis traitent souvent de plus d'un sujet, le même avis peut être mentionné plus d'une fois, dans différentes sous-sections du présent chapitre.



Session plénière de la Commission de Venise, octobre 2022

1. État de droit, équilibre des pouvoirs, institutions démocratiques

Fonctionnement du droit : niveau de réglementation, rétroactivité, pluralisme juridique, législation ad hominem

Les avis adoptés en 2022 ont fait référence à plusieurs reprises aux questions structurelles de fonctionnement de la loi. Comme les années précédentes, la Commission de Venise s'est concentrée sur le niveau approprié de réglementation : certaines questions doivent être définies au niveau constitutionnel tandis que d'autres peuvent être décidées par le législateur ou même être développées dans les règlements administratifs ou similaires.

Ainsi, par exemple, dans le Rapport sur les procédures nationales de ratification et de dénonciation des traités internationaux [CDL-AD\(2022\)001](#), la Commission a noté que la conclusion et la dénonciation des traités internationaux sont normalement régies par la constitution de l'État elle-même, bien que dans certains États, les règles pertinentes se trouvent uniquement dans la loi. Dans l'avis [CDL-AD\(2022\)018](#) sur la **République de Moldova**, la Commission a noté que les fréquentes réformes institutionnelles modifiant la composition du Conseil supérieur des procureurs qui, en 2021, ont conduit à la fin anticipée du mandat de certains de ses membres, ont

clairement démontré la nécessité de réglementer les éléments les plus essentiels liés à la composition du Conseil et à la durée du mandat de ses membres au niveau constitutionnel. Dans l'avis [CDL-AD\(2022\)022](#) sur la **Bulgarie**, la Commission a recommandé de décrire dans la loi au moins certains principes de base du comportement éthique des juges, tandis que des réglementations plus détaillées peuvent être établies au niveau infra-législatif dans le code déontologique. Une recommandation similaire a été formulée dans trois avis sur la **Serbie** adoptés en 2022 à la suite de la réforme constitutionnelle [CDL-AD\(2022\)030](#), [CDL-AD\(2022\)042](#), et [CDL-AD\(2022\)043](#) : la Commission a souligné que certaines règles de base relatives à la gouvernance judiciaire et au statut des juges et des procureurs devraient être décrites dans la législation, tandis que les organes de gouvernance de juges et des procureurs peuvent adopter des règlements plus détaillés dans ce cadre législatif. Dans l'avis [CDL-AD\(2022\)020](#) sur le Liban, la Commission a invité les autorités à envisager une éventuelle inscription dans la Constitution de certaines caractéristiques fondamentales de ce système, et notamment des pouvoirs et de la composition du Conseil supérieur de la magistrature.

La qualité de la loi - sa clarté, son accessibilité et la prévisibilité de son application - a été discutée dans de nombreux avis. L'imprécision des dispositions de la législation nationale a été critiquée, par exemple, dans l'avis [CDL-AD\(2022\)020](#) sur le **Liban**, où la Commission a recommandé une définition plus précise des infractions disciplinaires, et en particulier, de la notion « d'incompétence ». De même, dans l'avis [CDL-AD\(2022\)022](#) sur la **Bulgarie**, la Commission a estimé que, pour être conforme au principe de prévisibilité, la loi sur le système judiciaire devrait décrire au moins certains des grands principes de fond du comportement éthique des juges, des procureurs et des enquêteurs. Dans l'avis urgent [CDL-AD\(2022\)034](#) sur la **Türkiye**, la Commission a observé que l'infraction de diffusion « d'informations fausses ou trompeuses » devait être clarifiée quant à son champ d'application par l'utilisation de termes clairement définis. Cela dit, la Commission de Venise a reconnu que certaines normes sont nécessairement rédigées en termes vagues et que l'utilisation de formules fourre-tout peut être inévitable dans certains contextes (voir les trois avis sur la **Serbie**, [CDL-AD\(2022\)030](#), [CDL-AD\(2022\)042](#) et [CDL-AD\(2022\)043](#), également en référence à la définition des infractions disciplinaires).

Il convient également d'éviter une réglementation excessive de certaines questions. Par exemple, dans son avis [CDL-AD\(2022\)009](#) sur la loi sur les médias de l'**Azerbaïdjan**, la Commission de Venise a regretté que la loi ne laisse aucune place à l'autorégulation et limite ainsi le potentiel d'un journalisme responsable à part entière.

La question de l'application rétroactive de la loi a été examinée par la Commission dans un certain nombre d'avis et mémoires. Ainsi, dans le mémoire *amicus curiae* [CDL-AD\(2022\)029](#) pour la Cour constitutionnelle de la **République de Moldova** concernant l'infraction d'enrichissement illicite, la Commission a réitéré que la rétroactivité devrait être interdite dans le domaine du droit pénal. Dans son avis [CDL-AD\(2022\)002](#) sur le contrôle des juges en **Arménie**, la Commission de Venise a critiqué une disposition qui permettrait de révoquer les juges pour des décisions rendues jusqu'à quinze ans avant l'adoption de la loi en question. L'application rétroactive de la loi est strictement exclue en matière de droit pénal. Dans d'autres domaines juridiques (par exemple, le droit civil), l'application rétroactive de la loi peut être autorisée, mais le principe de sécurité juridique doit être soigneusement pris en compte. En se référant à la jurisprudence de la Cour (notamment l'affaire Xhoxhaj contre l'Albanie), la Commission de Venise a reconnu que l'évaluation du patrimoine personnel des juges afin d'évaluer leur intégrité peut avoir un effet rétroactif tout en étant compatible avec la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Toutefois, la Commission a considéré que l'introduction d'un nouveau motif de révocation en référence à des décisions prises jusqu'à quinze ans avant son apparition dans la législation n'était pas justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général et ne répondait pas à l'exigence de prévisibilité.

Plus tard, dans le mémoire *amicus curiae* [CDL-AD\(2022\)048](#) pour la Cour constitutionnelle d'**Arménie** concernant la loi sur la confiscation des biens illicites, la Commission a admis que la lutte contre la corruption rendait nécessaire d'agir non seulement *pro futuro*, mais aussi en vue de l'acquisition illicite de biens dans le passé. L'application rétroactive de cette loi pouvait être considérée comme proportionnée et compatible avec la Constitution arménienne, cette dernière n'étendant la protection qu'aux biens acquis légalement. Cela étant, l'obligation de fournir des explications sur l'origine des biens devrait rester raisonnable, et le délai de confiscation des biens

devrait être appliqué de manière égale à tous les cas, et non laissé à la discrétion des autorités.

L'avis [CDL-AD\(2022\)004](#) sur la nouvelle Constitution du **Chili** a examiné une proposition visant à introduire des éléments de pluralisme juridique dans la Constitution, en fournissant des éléments de justice indigène (un système de justice applicable à certaines communautés ethniques). Le pluralisme juridique est une stratégie constitutionnelle légitime visant à garantir le droit à l'autodétermination des peuples autochtones, tout en respectant l'unité et l'intégrité du pays. Toutefois, le système de justice autochtone doit respecter les droits humains reconnus par l'État chilien dans sa constitution et dans les traités internationaux auxquels il est partie. L'établissement d'une juridiction autochtone spéciale devrait également respecter le principe de l'État de droit, qui exige un certain degré d'unité et de cohérence entre la juridiction autochtone et la juridiction étatique.

Un sujet récurrent dans les avis de la Commission de Venise concerne les effets des changements structurels (au niveau législatif ou même constitutionnel) sur le mandat des titulaires de fonctions élus selon les règles existantes. La Commission a mis en garde à plusieurs reprises contre l'adoption d'une législation *ad hominem*, destinée à remplacer les fonctionnaires plutôt qu'à améliorer le système. Une approche générale a été formulée dans l'avis [CDL-AD\(2022\)004](#) sur la nouvelle Constitution du **Chili**, où la Commission a proposé de distinguer la question de la garantie du mandat des organes élus de celle de la sécurité de l'emploi des juges ou des membres d'institutions publiques telles qu'un médiateur ou un conseil supérieur de la magistrature. Étant donné que le Président et le Parlement ont été élus directement pour exercer les fonctions définies dans la constitution actuelle, il est raisonnable de s'attendre à ce que l'électorat ait la possibilité de choisir qui doit accomplir les nouvelles tâches, c'est-à-dire qu'il puisse être mis fin à leur mandat.

L'avis [CDL-AD\(2022\)053](#) sur la loi sur le président du **Monténégro** a examiné l'interrelation entre le texte constitutionnel et la loi sur le président. La Commission a conclu que la loi actuellement en vigueur n'est que technique et ne modifie pas l'équilibre des pouvoirs prévu par la Constitution. En revanche, les amendements proposés vont au-delà des questions que la Constitution laisse au législateur le soin de régler et sont, à certains égards, en contradiction avec le rôle constitutionnel du président.

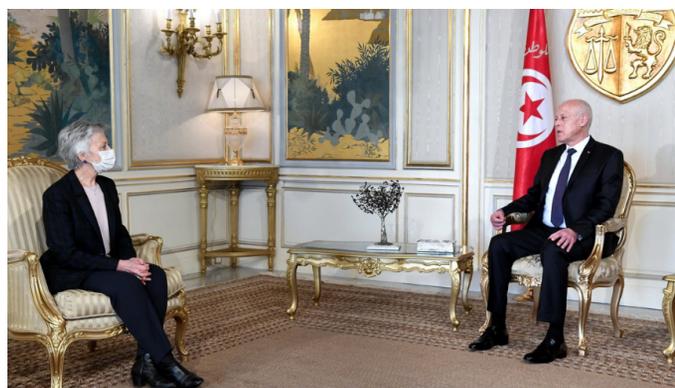
Le processus de réformes constitutionnelles et législatives

La Commission de Venise a toujours plaidé en faveur d'un processus législatif inclusif, informé et transparent. Ces principes sont particulièrement importants lorsque des amendements fondamentaux - y compris des amendements constitutionnels - sont apportés. Dans l'avis [CDL-AD\(2022\)004](#) sur la nouvelle Constitution du **Chili**, la Commission a souligné que l'adoption d'une nouvelle et bonne Constitution devrait être basée sur le consensus le plus large possible au sein de la société ; un débat large et substantiel impliquant les différentes forces politiques, les ONG et les associations de citoyens, le monde universitaire et les médias est une condition préalable importante pour l'adoption d'un texte durable. Toutefois, la consultation et l'inclusion ne conduisent pas nécessairement à un consensus absolu. La procédure d'adoption des amendements constitutionnels ou, éventuellement, des nouvelles constitutions doit respecter les dispositions de la Constitution en vigueur. La Commission de Venise s'est félicitée que l'assemblée constitutionnelle, en plus des mécanismes traditionnels de la procédure législative, ait introduit des formes de démocratie participative.

Dans deux avis [CDL-AD\(2022\)008](#) et [CDL-AD\(2022\)035](#) sur la réforme constitutionnelle du **Bélarus**, la Commission a réaffirmé que la principale instance pour les procédures d'amendement constitutionnel devait être le parlement national. Il est assez rare qu'un amendement constitutionnel puisse être adopté par référendum sans approbation parlementaire préalable. C'est pourtant le cas au Bélarus, ce qui crée un danger qu'un tel référendum soit transformé en plébiscite sur la direction du pays.

Le processus d'amendement constitutionnel au Bélarus a également été affecté par la situation politique particulière dans laquelle le référendum a été organisé, au lendemain des élections présidentielles très contestées et dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Les référendums démocratiques ne sont pas possibles sans le respect des droits de l'homme, en particulier le droit à la participation politique, qui a été sérieusement limité au Bélarus en raison de la répression des forces politiques d'opposition et de la société civile, et de l'absence de médias pluralistes.

Dans l'avis d'urgence [CDL-AD\(2022\)017](#) sur la **Tunisie**, la Commission a examiné le décret-loi modifiant la loi sur l'organe de gestion des élections, pris par le président tunisien à la suite de la déclaration de l'état d'urgence. Le Président a suspendu les fonctions du Gouvernement, puis du Parlement « jusqu'à nouvel ordre ». Il s'est attribué des pouvoirs législatifs et a publié un décret-loi réglementant l'exercice des mesures d'urgence, et a également suspendu certaines parties de la Constitution. Il a ensuite dissous le Parlement, modifié la composition et le fonctionnement de l'organe de gestion des élections et l'a soumis au contrôle présidentiel. Une nouvelle commission a été mise en place pour rédiger une nouvelle constitution, mais les normes régissant le processus de préparation de la nouvelle constitution n'étaient pas claires et changeaient constamment. Le référendum constitutionnel a eu lieu le 25 juillet 2022. La Commission a noté que le délai était excessivement court et que les référendums ne devraient pas être utilisés pour contourner la procédure d'amendement parlementaire. Indépendamment de la question de savoir s'il est légitime de modifier la constitution en dehors de la procédure prévue par la constitution en vigueur, au moins partiellement, il n'est pas réaliste de prévoir d'organiser un référendum constitutionnel de manière crédible et légitime, en l'absence – deux mois avant la date prévue de la consultation – de règles claires, établies bien à l'avance, sur les modalités et les conséquences de la tenue de ce référendum, et surtout en l'absence du texte du projet de nouvelle constitution.



La Présidente de la Commission de Venise, Mme Claire Bazy-Malaurie, et le Président de la Tunisie, S.E. Kaïs Saïed, Tunis, avril 2022

En ce qui concerne le processus législatif, la Commission a critiqué à plusieurs reprises les autorités nationales pour ne pas avoir alloué suffisamment de temps au débat parlementaire. Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2022\)016](#) de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements à la législation électorale de la **Türkiye**, la Commission a noté que la tendance à modifier la législation électorale avant chaque cycle électoral, sans garanties procédurales appropriées, pourrait nuire à la crédibilité du processus électoral et à la stabilité du cadre juridique. L'avis [CDL-AD\(2022\)010](#) sur les amendements à la loi organique sur les tribunaux ordinaires de **Géorgie** a été adopté par le Parlement dans les derniers jours de 2021 par le biais d'une procédure législative accélérée, qui a également été critiquée par la Commission de Venise.

En revanche, dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2022\)046](#) sur le cadre constitutionnel et juridique régissant le fonctionnement des institutions démocratiques de la **Serbie**, la Commission a noté que si les modifications de la législation électorale ont été apportées deux mois avant les élections, le processus législatif a été inclusif et consensuel et a amélioré le cadre juridique, ce qui rend ces modifications tardives « exceptionnellement acceptables ». L'avis conjoint [CDL-AD\(2022\)025](#) de la Commission et du BIDDH sur le projet de code électoral de la **République de Moldova** a noté que le processus de rédaction de la nouvelle législation électorale avait été transparent et ouvert aux différentes parties prenantes qui pouvaient proposer des amendements.



Délégation conjointe de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH en visite en République de Moldova dans le cadre de la préparation de l'avis sur le projet de code électoral, Chişinău, septembre 2022

Contrôles et équilibres entre les pouvoirs exécutifs et législatifs

Plusieurs avis adoptés en 2022 ont examiné des réformes constitutionnelles globales qui affecteraient l'équilibre entre les principales branches du pouvoir. Ainsi, l'avis [CDL-AD\(2022\)004](#) sur la nouvelle Constitution du **Chili** a abordé plusieurs questions formulées par le Sénat chilien dans le cadre de la préparation de la nouvelle constitution. L'une de ces questions concernait le pouvoir de l'assemblée constituante (chargée d'élaborer les amendements constitutionnels) d'élaborer son propre règlement intérieur. Comme l'a noté la Commission, ces règles devraient néanmoins être compatibles avec les préceptes fondamentaux de la constitution sur la procédure législative.

Une autre question concernait une éventuelle transformation du parlement national en un organe monocaméral. Il n'y a pas de règle générale en faveur ou contre le bicamérisme, et bon nombre de pays démocratiques n'ont qu'une seule chambre. Cependant, le bicamérisme institue le principe de l'équilibre des pouvoirs au sein du pouvoir législatif, où la chambre haute peut jouer un rôle de modérateur de la chambre basse, ou fonctionner comme chambre territoriale ou fédérale, favorisant ainsi une certaine décentralisation. Le monocaméralisme a souvent été associé à des moments démocratiques radicaux, et se retrouve plus souvent dans les petits pays. En Europe, le retour au bicamérisme était une tendance commune dans les années 1990, après une période de régime autoritaire.

Sur la question du choix de la forme de gouvernement, la Commission a souligné qu'elle n'avait aucune préférence pour un système parlementaire ou présidentiel. La tradition et l'expérience pratique antérieure entrent en ligne de compte dans le choix. Toutefois, dans les systèmes présidentiels ou semi-présidentiels, il est recommandé d'introduire des limitations constitutionnelles au nombre de mandats (successifs) d'un président, afin d'éviter une réélection illimitée. En ce qui concerne la limitation du nombre de mandats des parlementaires, les considérations sont différentes et la limitation du nombre de mandats des parlementaires peut avoir des effets positifs (en évitant de concentrer le pouvoir entre les mains de quelques politiciens professionnels) mais aussi des effets négatifs (affaiblir le pouvoir de la législature vis-à-vis de

l'exécutif, augmenter l'influence des directions des partis, ainsi que des groupes de pression et du personnel législatif).

Dans deux avis [CDL-AD\(2022\)008](#) et [CDL-AD\(2022\)035](#) sur la réforme constitutionnelle du **Bélarus**, la Commission a observé que l'ordre constitutionnel du pays avait déjà été caractérisé par des pouvoirs excessifs du président sans contrôles et équilibres adéquats, et que la réforme constitutionnelle de 2022 n'a fait qu'exacerber ces problèmes. Le président nommait le Premier ministre (mais avec l'accord préalable de la Chambre des représentants) et le gouvernement, pouvait révoquer le gouvernement et révoquer les actes du gouvernement. Le Parlement est resté une institution faible qui pouvait être dissous par le Président pour des raisons générales. La limitation du mandat du Président à deux mandats ne serait pas immédiatement applicable au Président en exercice. Le président bénéficierait d'une très large immunité, même après l'expiration de son mandat.

La position du Parlement national, déjà faible, serait encore détériorée par la création d'un nouvel organe représentatif – l'Assemblée populaire bélarussienne (APB). Les compétences de l'APB sont définies de manière très large et très vague à la fois : elles comprennent un mélange de fonctions exécutives et législatives, la nomination des hauts magistrats et autres titulaires de fonctions, la certification des résultats des élections, le déploiement de forces militaires à l'étranger, etc. Les amendements ne disent rien sur la manière d'élection les membres de l'APB, ce qui laisse planer un risque important d'abus. Étant donné que l'APB peut compter jusqu'à 1200 membres, le rôle du Présidium de l'APB deviendrait déterminant au niveau opérationnel, alors que sa composition, ses compétences et ses pouvoirs n'ont pas été précisés. Le Président de la République, dont il est logique de penser qu'il deviendra le Président de l'APB, jouera certainement le rôle clé dans cet organe. Ainsi, le Présidium de l'APB constituerait une sorte de « gouvernement parallèle ». La Commission a conclu que les amendements constitutionnels aggraveraient le fort déséquilibre des pouvoirs qui existe déjà dans la constitution actuelle.

Cet avis a également examiné le texte du projet alternatif de nouvelle constitution préparé par l'opposition biélorusse en exil. Ce projet alternatif représentait un point de vue plus équilibré : la préférence était donnée à un régime parlementaire,

le Président conservant toutefois certains pouvoirs importants. Ainsi, le Parlement aurait le droit ultime de nommer le Premier ministre en cas de désaccord avec le Président, et le gouvernement serait responsable devant le Parlement, par le biais d'une procédure de « défiance constructive ». Les pouvoirs du Président seraient assez étendus mais soumis à d'importants contrôles et équilibres. Le projet alternatif a introduit un conseil de magistrature doté de pouvoirs appropriés de nomination et de révocation des juges, et une Cour constitutionnelle dont les pouvoirs et la composition seraient conformes aux recommandations de la Commission de Venise. En résumé, l'évaluation globale du projet alternatif de constitution est favorable.

L'avis urgent [CDL-AD\(2022\)053](#) sur la loi relative au Président du **Monténégro** portait sur une impasse entre le Président de la République et le Parlement. La Commission a souligné que si, normalement, de telles questions devraient être tranchées par la Cour constitutionnelle, au Monténégro, cette dernière était paralysée par l'incapacité du Parlement à trouver un accord pour pourvoir les postes vacants de juges de la Cour constitutionnelle.

Le Monténégro, qui est un système parlementaire avec un Président directement élu, a connu pour la première fois une forme de cohabitation, le président étant le chef du principal parti d'opposition. Les divergences entre certaines factions politiques ont empêché la formation d'un gouvernement. Selon le Président Djukanovic, les factions parlementaires n'ayant pas réussi à lui donner le nom du candidat au poste de Premier ministre dans le délai fixé par la Constitution, il a proposé au Parlement de se dissoudre. Les partis de la coalition parlementaire majoritaire ont fait valoir que le Président n'avait pas impliqué toutes les factions politiques dans les consultations et que leur proposition de désignation d'un Premier ministre avait été rejetée pour des raisons de formalisme. Ils ont répondu en modifiant la loi sur le président afin de définir en termes plus clairs les obligations du président en matière de formation du gouvernement.

La Commission a rappelé que le pouvoir discrétionnaire du président en matière de dissolution du Parlement avait pour but d'éviter une impasse et qu'il ne s'agissait pas d'une question à traiter de manière arithmétique, mais conformément à l'esprit et au libellé de la Constitution. La Commission a exhorté les autorités et les partis politiques monténégrins à

se laisser guider par le principe de coopération loyale entre les organes de l'État dans les relations entre le Président de la République et le Parlement, mais aussi entre les différentes forces politiques au sein du Parlement. Les dispositions de la Constitution du Monténégro relatives à la formation du gouvernement étaient plutôt rares. La Commission a estimé que la Constitution actuelle accordait au Président, en tant que *pouvoir neutre*, une marge d'appréciation pour décider des parties à consulter dans le processus de désignation du Premier ministre, qui était atténuée par la nécessité d'un vote de confiance à l'égard du Premier ministre. La tentative du législateur de court-circuiter le Président en stipulant qu'un candidat ayant reçu le soutien de la majorité des députés serait automatiquement proposé, semblait être en contradiction avec la Constitution. La Commission a également estimé que la nouvelle obligation du Président de suivre la proposition du gouvernement et de la commission parlementaire compétente en matière de nomination des ambassadeurs limitait le pouvoir discrétionnaire du Président de manière anticonstitutionnelle. La Commission a conclu que la loi sur les amendements à la loi sur le Président n'a pas seulement clarifié la Constitution, mais l'a complétée de manière substantielle et l'a même parfois contredite.

Deux avis sur la **Tunisie**, sur le cadre constitutionnel et législatif des annonces de référendum et d'élections [CDL-AD\(2022\)017](#), et sur le projet de code de la propriété de l'État [CDL-AD\(2022\)021](#) ont été adoptés dans le contexte de l'état d'urgence, déclaré par le Président du pays qui a également suspendu les fonctions du gouvernement, puis du Parlement « jusqu'à nouvel ordre », et s'est attribué le pouvoir législatif. La Commission a expressément réservé sa position sur la compatibilité des décrets présidentiels et des décrets-lois adoptés depuis le 26 juillet 2021 avec les normes internationales et avec la constitution tunisienne.

Application du droit international (questions générales)

Le rapport sur les procédures nationales de ratification et de dénonciation des traités internationaux [CDL-AD\(2022\)001](#) a été préparé à la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans le contexte du retrait de la Türkiye de la convention d'Istanbul. La Commission a noté que tous les États membres exigent une approbation parlementaire au moins passive pour la conclusion

de traités internationaux, et que la plupart des États membres du Conseil de l'Europe exigent en outre une approbation parlementaire également pour la dénonciation. La tendance est à un engagement parlementaire plus important sur ces questions. Le degré d'implication des parlements varie - parfois, les parlements sont simplement informés *ex post* de la dénonciation, alors que dans d'autres pays, les parlements auraient un droit de veto. L'approbation parlementaire est principalement limitée aux traités « importants » (par exemple ceux qui modifient la législation nationale, les traités de défense, ceux qui concernent les frontières des États, les accords commerciaux, etc.). Le Parlement doit approuver les traités mais ne peut pas obliger l'exécutif à les signer. Les formes d'approbation parlementaire varient également - d'une loi constitutionnelle dans certains cas/pays à une approbation implicite indirecte suite à des consultations. La question de savoir si le droit international autorise un retrait des traités relatifs aux droits humains en l'absence d'une clause de dénonciation reste ouverte. L'étude comparative a révélé une nette tendance à l'implication des parlementaires dans la dénonciation des traités, plus particulièrement des traités qui ont été ratifiés avec l'engagement du Parlement. Cependant, la Commission a admis que cette pratique ne crée pas en soi une nouvelle règle de droit coutumier international ou régional. La Commission a examiné les arguments en faveur et contre l'implication parlementaire et a conclu que les arguments en faveur du modèle symétrique (où le Parlement est impliqué dans les deux cas) sont plus persuasifs, mais le choix d'un modèle d'approbation parlementaire reste dans la sphère des préférences politiques nationales.

Liberté, démocratie et sécurité

Dans l'avis [CDL-AD\(2022\)036](#), la Commission de Venise a fourni des commentaires sur la Recommandation 2235 (2022) de l'APCE sur les défis pour la sécurité en Europe : Quel rôle pour le Conseil de l'Europe ? compte tenu de la réponse du Comité des Ministres. Dans ces commentaires, la Commission explore la relation entre les valeurs du Conseil de l'Europe (démocratie, droits humains et État de droit) et la sécurité. La Commission a souligné que la sécurité ne doit pas être opposée aux trois piliers du Conseil de l'Europe mais, au contraire, être considérée comme un élément de leur mise en œuvre. Le bon fonctionnement des mécanismes parlementaires

doit être assuré, et l'indépendance de la justice est également fondamentale. La Commission a également souligné l'importance du contrôle civil démocratique sur les forces armées et le secteur de la sécurité (police et agences de sécurité et de renseignement). La Commission de Venise a exploré différents mécanismes d'évaluation de la conformité aux normes européennes. Il serait important d'appliquer une approche holistique – en évaluant l'ensemble des mécanismes de contrôle et de recours d'un État, et en examinant non seulement la législation en vigueur, mais aussi la manière dont les contrôles et les recours fonctionnent dans la pratique. La Commission a mis en garde contre une dépendance excessive à l'égard des rapports des ONG ou de l'opposition politique : il conviendrait d'utiliser une variété de sources différentes, y compris des universitaires indépendants dans chaque État du Conseil de l'Europe, mais il serait nécessaire de s'assurer que ces universitaires sont représentatifs des différentes tendances doctrinales et idéologiques.

Médiateur et autres institutions indépendantes

Dans un certain nombre d'avis, la Commission de Venise a examiné les principes d'organisation et de fonctionnement des institutions indépendantes, c'est-à-dire celles qui ont des fonctions et des pouvoirs publics sans appartenir directement aux pouvoirs exécutifs, législatif ou judiciaire.

Deux avis adoptés en 2022 concernaient la composition et le fonctionnement de l'institution du médiateur (et des organes similaires). Ainsi, l'avis [CDL-AD\(2022\)028](#) sur le projet de loi constitutionnelle sur le Commissaire aux droits humains du **Kazakhstan** faisait suite à un précédent avis sur le même sujet [CDL-AD\(2021\)049](#). Le nouveau texte présentait un certain nombre d'améliorations par rapport à la législation en vigueur depuis 2021. Le simple fait que la nouvelle loi soit de nature constitutionnelle traduisait la volonté des autorités de revaloriser le statut du Commissaire aux droits humains. Cependant, de nombreuses recommandations formulées dans l'avis de 2021 sont restées sans suite. La Commission recommandait de clarifier la compétence du Commissaire sur les entités privées (y compris les entités privées qui fournissent des services publics) et soulignait que les activités du Commissaire ne devaient pas compromettre le fonctionnement du

système judiciaire. Des garanties supplémentaires doivent être apportées pour assurer la transparence du processus d'élection du commissaire et de sa révocation : l'élection doit s'accompagner d'une procédure de sélection publique et transparente comprenant un appel public, des tests et une présélection. La Commission a recommandé l'élection à la majorité qualifiée par le Parlement, un mandat plus long et de préférence non renouvelable. Les articles relatifs à l'immunité du Commissaire et du personnel de l'institution devraient être développés. L'immunité fonctionnelle du personnel de l'institution devrait être maintenue après le départ de l'institution, en prévoyant la levée de l'immunité à la majorité qualifiée du Parlement. Cet avis recommande d'établir une procédure de révocation publique et transparente, ainsi qu'un vote à la majorité qualifiée au Parlement.

Dans son avis [CDL-AD\(2022\)033](#) sur **Andorre**, la Commission a examiné la législation andorrane sur le Médiateur et sa conformité avec les normes internationales, y compris les Principes de Venise. La Commission a salué les efforts visant à renforcer l'institution du Médiateur, en particulier avant le début d'une réforme législative. Tout en reconnaissant la difficulté d'un amendement constitutionnel en Andorre, la Commission a observé d'emblée que la création de l'institution du Médiateur, entre autres, devrait être prévue dans la Constitution.



Délégation de la Commission de Venise rencontrant le Médiateur d'Andorre, M. Marc Vila, dans le cadre de la préparation de l'avis sur « la Loi sur la création et le fonctionnement du Médiateur », Andorre-la-Vieille, septembre 2022

Préoccupée par le manque de ressources humaines et financières du Médiateur, la Commission a recommandé d'ajouter dans la loi des garanties assurant au Médiateur un rang suffisamment élevé, des ressources suffisantes et la possibilité de proposer son propre budget. Les procédures de

nomination et de révocation du Médiateur devraient être mieux réglementées dans la loi, notamment en prévoyant des majorités qualifiées plus élevées pour sa nomination et sa révocation. Enfin, la Commission a encouragé les autorités nationales à favoriser la sensibilisation et la visibilité de l'institution du Médiateur, de son mandat et de son rôle, notamment en renforçant la coopération avec la société civile.

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2022\)009](#) sur la loi sur les médias de l'**Azerbaïdjan**, la Commission a examiné la composition du Conseil des médias et a conclu que ce dernier ne peut être considéré comme un organe de régulation indépendant : il ne dispose pas de l'indépendance financière, de l'autonomie décisionnelle et de membres sélectionnés et nommés de manière indépendante.

Dans l'avis [CDL-AD\(2022\)054](#) sur l'**Ukraine** concernant la sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, la Commission a analysé la composition d'un organe indépendant, le Groupe consultatif d'experts, qui aurait une composante internationale et serait impliqué dans le processus de présélection des candidats aux postes de juges de la Cour constitutionnelle. Entre autres recommandations, la Commission de Venise a suggéré d'introduire une clause d'extinction, prévoyant une limite dans le temps pour la participation internationale au processus de sélection des juges de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, prévoyant une durée déterminée pour les membres internationaux qui devraient être nommés par un acte officiel d'une autorité ukrainienne. Cet avis recommandait en outre de simplifier la procédure de sélection du membre du groupe consultatif par le Parlement afin d'éviter de paralyser l'institution, de prévoir les membres suppléants et de trouver une solution dans les cas où le Groupe consultatif ne pourrait pas parvenir à une décision. La Commission de Venise a également suggéré d'inclure la société civile dans le processus de sélection des candidats juges avec la tâche de fournir des informations et des commentaires sur les candidats à la magistrature et de suivre le processus.

Enfin, plusieurs avis adoptés en 2022 portaient sur la composition des organes électoraux et des organes de gouvernance du pouvoir judiciaire et du ministère public. Ces avis seront décrits respectivement dans les sous-sections 3 et 4 du présent chapitre (sur les élections libres et sur le pouvoir judiciaire et le ministère public).

Justice constitutionnelle

La Commission de Venise a toujours soutenu l'existence d'un contrôle constitutionnel, bien que ce contrôle puisse prendre différentes formes institutionnelles.

Dans son avis [CDL-AD\(2022\)004](#) sur la nouvelle Constitution du **Chili**, la Commission a exprimé sa préférence pour l'établissement d'une cour constitutionnelle séparée et spécialisée, en particulier dans les nouvelles démocraties, plutôt que de confier à la cour suprême les fonctions de contrôle constitutionnel. La Commission a proposé plusieurs arguments en faveur de ce modèle, notamment en ce qui concerne le profil et le mode de nomination des juges de la cour constitutionnelle. La Commission a également appelé à la prudence en donnant à la Cour constitutionnelle le pouvoir de contrôle *ex ante* de la législation.

Dans son avis final [CDL-AD\(2022\)035](#) sur la réforme constitutionnelle du **Bélarus**, la Commission a exprimé certaines réserves quant à une combinaison de contrôle constitutionnel *a priori* et *a posteriori*, dans le contexte bélarussien. Souvent, une inconstitutionnalité préexistante ne devient visible que dans la pratique de l'application de la loi. Plus important encore, la Commission a déploré le manque d'indépendance de la Cour constitutionnelle dans la nouvelle conception constitutionnelle : tous les juges seraient élus et révoqués par l'Assemblée populaire bélarussienne (APB) sur la base de la proposition du Président préalablement convenue avec le présidium de l'APB. À la lumière des doutes concernant la composition et la légitimité de l'APB (voir ci-dessus), ce mode d'élection ne garantit pas l'indépendance des juges de la Cour constitutionnelle.

Dans cet avis, la Commission a également examiné les pouvoirs de la Cour constitutionnelle. En général, les compétences de la Cour constitutionnelle ont été étendues et modernisées, mais plusieurs remarques critiques ont été formulées. En particulier, alors que l'implication d'une cour constitutionnelle dans la procédure de mise en accusation du Président était assez courante dans les constitutions modernes, dans le cas du Bélarus, elle serait d'une pertinence limitée car la Cour constitutionnelle participerait à ce processus exclusivement sur proposition du Présidium de l'APB, qui resterait probablement sous le contrôle effectif du Président de la République. La Commission de Venise a également noté qu'une plainte constitutionnelle normative initiée par

des citoyens privés (introduite dans la nouvelle Constitution) était moins efficace comme recours si l'inconstitutionnalité résidait dans l'application de la norme, mais pas dans la norme elle-même.

L'avis conjoint [CDL-AD\(2022\)002](#) sur le vetting des juges **arméniens** a analysé une proposition législative pour un vetting complet des juges arméniens, y compris les juges de la Cour constitutionnelle. Cette proposition était motivée par la méfiance généralisée à l'égard du système judiciaire dans la société arménienne après la « révolution de velours » de 2018. Le projet de loi a introduit une nouvelle exigence d'incompatibilité pour les juges en exercice liée à une « violation délibérée par un juge d'un droit humain fondamental » établi par un organisme international compétent au cours des quinze dernières années. La Commission de Venise a noté que cette nouvelle « condition d'incompatibilité » était en fait une mesure disciplinaire déguisée. Les conclusions de la Cour européenne des droits de l'homme révèlent le plus souvent un dysfonctionnement de l'ensemble du système qui ne peut être réduit à la faute d'un juge spécifique. En ce qui concerne la responsabilité des juges de la Cour constitutionnelle, la Commission a noté que les décisions de la Cour constitutionnelle étaient adoptées collectivement et que, en principe, tous les juges qui ont voté pour une décision devraient se retirer de toute affaire où la question de la responsabilité de l'un ou de tous les juges serait soulevée. Cela créerait une impasse.

Dans le mémoire *amicus curiae* [CDL-AD\(2022\)012](#) pour la Cour constitutionnelle d'**Ukraine**, la Commission a examiné les limites d'un contrôle ultérieur (*a posteriori*) des amendements constitutionnels par cette cour. La Commission a noté qu'il n'y avait pas de norme rigide sur la question de savoir si un tel contrôle devait être *a priori* ou *a posteriori*, ou s'il devait être formel (en mettant l'accent sur la procédure) ou substantiel (en mettant l'accent sur l'essence des amendements), bien qu'il doive y avoir des limites raisonnables à l'intervention du pouvoir judiciaire afin de ne pas empiéter sur la souveraineté populaire. Ceci étant dit, la Commission a fortement soutenu les systèmes qui permettent de contrôler la procédure de l'amendement constitutionnel. Quant au contrôle matériel (parce que des limites matérielles ont été violées ou à la lumière des clauses non amendables ou « éternelles » de la Constitution), il devrait être exercé avec une grande prudence, sur la base d'une doctrine clairement établie et en laissant une marge d'appréciation au législateur constitutionnel.

La Commission de Venise a noté que certaines normes constitutionnelles ukrainiennes ont une valeur plus élevée que d'autres, ce qui ouvrirait la porte à un contrôle de fond. Dans le même temps, la Constitution est muette sur la possibilité de contrôler les lois modifiant la Constitution, ne prévoyant que le contrôle *a priori* des projets d'amendements constitutionnels. La Commission de Venise a examiné la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur cette question. Elle a développé une série d'arguments pour et contre la reconnaissance d'un tel pouvoir de contrôle *a posteriori*. Elle a noté, en particulier, que si la procédure d'avis *a priori* sur la constitutionnalité des projets d'amendements constitutionnels (prévue par la Constitution) avait été omise par le législateur, le contrôle *a posteriori* (non prévu par la Constitution) resterait la seule option permettant de donner effet à la disposition constitutionnelle exigeant un contrôle *a priori*. Ce pouvoir, cependant, n'impliquait pas un pouvoir méta-constitutionnel ou constituant de modifier des dispositions constitutionnelles préexistantes, et ne devait pas priver d'effets les pouvoirs ou les actes du législateur constituant. En outre, l'effet juridique de l'invalidation *ex post* de l'amendement constitutionnel doit être mesuré à la lumière du principe de proportionnalité. L'effet raisonnable serait de permettre au Parlement de rétablir la procédure, de sorte que l'acte du pouvoir constituant ne soit pas complètement annulé.

Un autre avis sur l'Ukraine concernait la sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle d'**Ukraine** (la CCU) – [CDL-AD\(2022\)054](#). Des projets d'amendements à cet égard ont été initiés suite à la recommandation de la Commission européenne selon laquelle l'octroi du statut de candidat à l'adhésion à l'UE à l'Ukraine était soumis, entre autres, à une procédure de sélection crédible et transparente pour la nomination des juges à la CCU. Les projets d'amendements ont introduit un organe indépendant, le Groupe consultatif d'experts (GCE), chargé d'évaluer les qualités morales et les compétences juridiques des candidats juges de la CCU. Le GCE sera composé de six membres, dont trois seront désignés par la Commission de Venise et d'autres organisations internationales. La Commission de Venise a formulé un certain nombre de recommandations clés, telles que la fixation d'un délai pour la participation internationale, l'établissement d'un mécanisme antiblocage pour éviter l'égalité des voix (éventuellement par l'augmentation du nombre de membres du GAE à sept), et l'inclusion de la société

civile dans le processus de sélection des candidats juges de la CCU. D'autres recommandations visaient à fournir les garanties nécessaires à l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité du GCE, notamment en prévoyant l'élection ou la nomination de membres suppléants (au moins pour les membres internationaux), en prévoyant que les critères d'élection ou de nomination des juges de la CCU doivent tenir compte de l'égalité des sexes.

L'avis d'urgence [CDL-AD\(2022\)053](#) sur la loi relative au Président du **Monténégro** traitait notamment de la situation de la Cour constitutionnelle du Monténégro qui était paralysée en raison de l'absence de quorum, résultant de l'incapacité du Parlement à pourvoir le poste vacant (l'élection des juges nécessitait une majorité des deux tiers, ou une majorité des trois cinquièmes au second tour). Cette impasse institutionnelle n'a pas été analysée en détail par la Commission dans cet avis, qui était axé sur le statut du Président de la République (voir ci-dessus) ; toutefois, la Commission a rappelé que le fait que les partis politiques puissent se mettre d'accord sur des candidats mutuellement acceptés pour siéger dans les « institutions de sauvegarde » est un signe de maturité démocratique.



Echange de vues avec les autorités du Chili, Santiago, février 2022

2. Droits et libertés fondamentaux

Fonctionnement des normes en matière de droits de humains – questions générales

Dans son avis [CDL-AD\(2022\)004](#) sur la nouvelle Constitution du **Chili**, la Commission de Venise a examiné le principe de « non-régression » des dispositions constitutionnelles relatives aux droits fondamentaux. Dans les limites fixées par le droit international, il peut être nécessaire d'ajuster ou même de réduire la portée juridique de certains droits constitutionnels, soit parce qu'ils doivent être mis en balance avec d'autres droits contradictoires,

soit parce qu'ils ont été jugés dans certains cas comme allant trop loin, restreignant ainsi indûment les pouvoirs démocratiques légitimes du parlement et du gouvernement de légiférer pour le bien commun. Par exemple, si les dispositions sont formulées en termes très larges et généraux, il peut s'avérer nécessaire d'introduire des restrictions par le biais d'un amendement constitutionnel si elles sont interprétées de manière extensive par les tribunaux nationaux. Des dispositions constitutionnelles très détaillées peuvent inévitablement nécessiter des amendements, tant pour diminuer que pour augmenter le niveau de protection, lorsque les spécifications du droit dans le texte ne correspondent plus aux besoins de la société. Ainsi, une certaine « régression » du niveau de protection de certains droits fondamentaux peut être justifiée, mais le niveau de protection de tout droit protégé par la Constitution ne peut être inférieur à la garantie internationale. Les autorités politiques devraient en général avoir le pouvoir de faire leurs propres choix de politiques économiques, sociales, fiscales, familiales, éducatives, etc. par le biais de majorités simples, de peur que les élections ne perdent leur sens.

Droit à la vie

Dans son avis final [CDL-AD\(2022\)035](#) sur la réforme constitutionnelle du **Bélarus**, la Commission de Venise a réitéré l'importance de l'abolition de la peine de mort, en se référant aux nombreuses recommandations de la Commission de Venise et des organes du Conseil de l'Europe. La Commission a regretté que la réforme constitutionnelle qui a eu lieu au Bélarus ait manqué l'occasion d'abolir la peine de mort.

Procès équitable et droits des victimes

Dans plusieurs avis traitant de la confiscation civile d'avoirs illicites, la Commission de Venise a examiné si les personnes concernées par la confiscation bénéficiaient de garanties procédurales adéquates assurant leur droit à un procès équitable.

Ainsi, dans les avis [CDL-AD\(2022\)014](#) et [CDL-AD\(2022\)052](#) sur le **Kosovo** et dans le mémoire *amicus curiae* [CDL-AD\(2022\)048](#) pour la Cour constitutionnelle d'**Arménie**, la Commission a accepté que, dans les procédures civiles de confiscation, il suffise que l'autorité compétente prouve l'origine illicite des biens en se fondant

sur le niveau de preuve défini comme « l'équilibre des probabilités », qui est inférieur aux normes appliquées en matière pénale. Toutefois, ces procédures devraient être accompagnées de garanties procédurales offrant aux propriétaires des biens une réelle chance de se défendre efficacement. Dans ce contexte, la Commission a souligné l'importance d'une notification appropriée et en temps utile de l'ouverture de la procédure, de l'assurance que les déclarations faites par la partie ne pourront pas être utilisées contre elle dans le cadre de la procédure pénale, d'une protection spécifique dans les cas où la partie n'a pas accès aux preuves de l'origine légitime du bien et de garanties pour les propriétaires de bonne foi.

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2022\)044](#) sur l'**Arménie**, la Commission a noté qu'un recours contre une sanction disciplinaire imposée par le conseil de la magistrature devrait idéalement être examiné par un organe judiciaire externe. Toutefois, tant que cette option nécessitait un amendement constitutionnel, la Commission a estimé qu'il était adéquat de créer une chambre de seconde instance au sein même du conseil de la magistrature, qui examinerait les appels contre les décisions de la chambre de première instance, également composée de membres du conseil.

Dans son avis [CDL-AD\(2022\)032](#) sur la **Bulgarie**, la Commission de Venise s'est félicitée de l'octroi d'un plus grand nombre de droits procéduraux à la partie intéressée (et pas nécessairement à la seule victime immédiate identifiable du crime), en particulier le droit de contester la décision de ne pas ouvrir une enquête dans une certaine catégorie d'affaires pénales. Ce droit devrait être accompagné de la possibilité d'avoir un accès adéquat aux documents de l'enquête préliminaire qui a conduit à la décision contestée, pour l'exercice effectif des droits procéduraux.

Vie privée

L'avis urgent [CDL-AD\(2022\)037](#) sur la **Géorgie** concernait l'utilisation de mesures secrètes par les agences d'investigation et de sécurité. La Commission a souligné que la liberté de communication et la vie privée étaient des valeurs fondamentales dans toute société libérale. Les mesures secrètes (quels que soient les objectifs légitimes qu'elles poursuivent) peuvent toutefois entraîner de graves intrusions dans la vie privée,

de sorte que la législation pertinente autorisant une telle ingérence doit être formulée avec prudence et interprétée de manière restrictive par les organismes publics et les tribunaux. L'adoption d'une loi étendant les pouvoirs d'utilisation des mesures secrètes par les autorités aurait dû être justifiée de manière convaincante, notamment en ce qui concerne l'extension de la liste des crimes pouvant faire l'objet d'une enquête au moyen de mesures secrètes, la prolongation de la durée totale des mesures secrètes et l'assouplissement des règles relatives à l'obligation de notifier les personnes concernées par les mesures secrètes. La Commission a réaffirmé que les formes fondamentales de la responsabilité de l'État dans ce domaine étaient le contrôle parlementaire, la responsabilité des juges et des experts, ainsi que le mécanisme des recours. La Commission a suggéré de mettre en place un modèle intégrant à la fois un mécanisme d'autorisation judiciaire et un contrôle de suivi exercé par un organe d'experts.

La question de la vie privée a été soulevée dans les avis relatifs aux contrôles de sécurité et à la procédure d'habilitation concernant les fonctionnaires de l'État, et en particulier les juges et les procureurs. Ainsi, dans l'avis [CDL-AD\(2022\)005](#) sur la **Croatie**, la Commission a réaffirmé que le contrôle de sécurité appliquée aux fonctionnaires constituait une ingérence dans le droit à la vie privée. La Commission a souligné que la collecte et le stockage d'informations personnelles par une agence gouvernementale, ainsi que le transfert de données entre agences, de même que le licenciement, le transfert, etc. d'un fonctionnaire relèvent de l'article 8 de la CEDH. La sécurité nationale est l'un des buts légitimes énumérés à l'article 8 § 2, de sorte que le contrôle pour des raisons de sécurité nationale est en principe possible. Toutefois, on peut se demander si une mesure d'une telle portée, telle que l'examen périodique de tous les juges par les services de sécurité, était nécessaire au vu des mécanismes de responsabilité judiciaire disponibles. La Commission s'est inquiétée du fait qu'une telle mesure risquait de contribuer au manque de confiance des citoyens dans le pouvoir judiciaire et dans son indépendance. En conséquence, la Commission a recommandé aux autorités croates de reconsidérer leur approche consistant à prescrire des enquêtes de sécurité périodiques pour tous les juges et de développer une stratégie alternative pour garantir l'intégrité des juges, basée sur d'autres mécanismes existants.

Liberté d'expression

Les limitations constitutionnelles générales du débat public en référence à la protection de la « vérité historique » peuvent avoir des impacts négatifs de grande portée sur la liberté d'expression. Dans son avis final [CDL-AD\(2022\)035](#) sur la réforme constitutionnelle au **Bélarus**, la Commission de Venise s'est inquiétée du fait que les amendements constitutionnels réduisaient de manière générale le principe du respect de la diversité des opinions politiques, en le plaçant dans le cadre de « l'idéologie de l'État biélorussien » et imposaient en outre une politique historique obligatoire sur certaines questions. Ces amendements pourraient être utilisés comme un outil pour limiter les libertés démocratiques. La question est, bien entendu, de savoir ce que recouvre cette idéologie et, surtout, quel organe est habilité à en définir le contenu. Cette formule peut conduire la Cour constitutionnelle et d'autres autorités à interpréter les dispositions constitutionnelles en se référant à « l'idéologie » qui n'a pas été clairement définie dans la Constitution.

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2022\)009](#) sur l'**Azerbaïdjan**, la Commission a examiné la loi sur les médias et a conclu que, dans le contexte d'un espace extrêmement restreint pour le journalisme et les médias indépendants en Azerbaïdjan, la loi aurait un nouvel « effet paralysant » sur la liberté d'expression. Afin de garantir le pluralisme des médias, il était important d'abroger les restrictions excessives à la création des médias, y compris celles relatives à la propriété et au financement étrangers. En outre, le registre des médias devait être aboli ou modifié en profondeur afin de supprimer les conditions excessivement restrictives imposées aux journalistes et aux médias devant figurer dans ce registre. La loi devait préciser le droit des journalistes à ne pas divulguer leurs sources d'information, avec des dispositions claires stipulant qu'un tribunal ne peut ordonner la divulgation que si toutes les mesures alternatives raisonnables ont été épuisées et si l'intérêt légitime de la divulgation est d'une nature suffisamment vitale et sérieuse. Par ailleurs, la liberté d'expression ne devrait pas être excessivement limitée par une interdiction catégorique de l'utilisation d'enregistrements audio et vidéo secrets et de photographies sans le consentement de la personne concernée ou une décision de justice. Cette disposition devrait être remplacée par une disposition autorisant cette

utilisation dans les cas où il existe un intérêt public évident à la publication de ce matériel, à condition que les droits des tiers soient protégés. La sanction de la suspension ou de la résiliation des licences des médias doit être limitée à des situations exceptionnelles et être appliquée de manière progressive. L'affaire doit être entre les mains d'une autorité indépendante garantissant une procédure transparente et équitable dans laquelle le titulaire de la licence doit être entendu et doit pouvoir faire réexaminer la décision de suspension/résiliation.

La Commission a également abordé la question de la réglementation par l'État des licences de médias dans son avis [CDL-AD\(2022\)026](#) sur la **République de Moldova** concernant les modifications apportées à la législation sur les services de médias audiovisuels. La Commission a admis que les autorités devraient être en mesure d'exercer un contrôle sur le contenu des médias en imposant des conditions quant à l'origine géographique des programmes audiovisuels et en interdisant aux médias de diffuser certains types de programmes audiovisuels de télévision et de radio. Cela est d'autant plus vrai lorsque le pays est fortement exposé aux sources d'information extérieures et qu'il est la cible constante d'activités de désinformation provenant de sources extérieures. De telles réglementations devraient toutefois reposer sur des critères juridiques clairs et prévisibles, et les sanctions en cas de non-respect devraient être appliquées de manière proportionnée.

La limitation de la liberté d'expression dans le système judiciaire a été examinée par la Commission dans son avis [CDL-AD\(2022\)010](#) sur la **Géorgie** concernant les amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires. S'il est légitime d'imposer aux juges un devoir de discrétion, ceux-ci doivent également bénéficier de la protection de leur liberté d'expression. Par conséquent, la responsabilité disciplinaire pour les expressions publiques des juges doit être interprétée de manière restrictive. La sanction disciplinaire pour « expression d'une opinion par un juge en violation du principe de neutralité politique » doit être reconsidérée. Si la formulation « neutralité politique » devait être maintenue, les amendements devraient qualifier les motifs de sanctions disciplinaires en ne retenant que les violations manifestes du devoir de neutralité ou en excluant la participation au débat public sur certains types de questions, telles que les réformes du système judiciaire et les questions législatives.

Outre la réglementation des licences, les États ont le droit de prendre d'autres mesures législatives pour supprimer l'incitation à la violence, les discours de haine, ou la désinformation. Dans son mémoire *amicus curiae* [CDL-AD\(2022\)027](#) pour la Cour constitutionnelle de la **République de Moldova** concernant les interdictions législatives de la diffusion de symboles associés à une agression militaire et utilisés dans ce cadre, la Commission a souligné que rien n'empêchait les États de promulguer des lois interdisant, voire criminalisant, l'utilisation de tels symboles. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, on a constaté une augmentation des cas d'utilisation sur le territoire de la République de Moldova des symboles utilisés dans cette guerre qui soutiennent, justifient et glorifient l'agression, ce qui entraîne l'émergence de tensions sociales et crée des prémisses pour la propagation de la haine interethnique. La Commission a estimé que dans ce contexte spécifique, il était plausible d'affirmer que l'affichage des symboles utilisés par les forces armées russes dans cette guerre pouvait produire un danger réel et immédiat de désordre et une menace pour la sécurité nationale et les droits d'autrui, y compris ceux des réfugiés de guerre ukrainiens, et qu'il existait un besoin social urgent d'imposer une interdiction de cette utilisation.

En revanche, dans l'avis [CDL-AD\(2022\)034](#) sur la **Türkiye** concernant la nouvelle infraction pénale de diffusion « d'informations fausses ou trompeuses », la Commission a admis que si l'infraction poursuivait un objectif légitime, une telle disposition devait être rédigée dans un langage clair et restrictif. En outre, à la lumière des autres législations existantes visant les aspects les plus dangereux des « informations fausses ou trompeuses », la Commission de Venise n'était pas convaincue qu'il y avait un besoin social pressant d'introduire l'infraction punie d'une peine d'emprisonnement, alors que, d'autre part, il était nécessaire de protéger le droit à l'anonymat sur Internet, de protéger les données personnelles et de réglementer la création et l'utilisation des profils.

Dans l'avis sur la **Serbie** adopté en 2022 à la suite de la réforme constitutionnelle du système judiciaire [CDL-AD\(2022\)030](#) (voir également l'avis de suivi [CDL-AD\(2022\)043](#)), la Commission de Venise a examiné la notion d'« influence induue » sur les juges et a noté que cette disposition devait être interprétée de manière restrictive et ne devait pas couvrir l'exercice légitime de la liberté d'expression, y compris la critique publique des décisions judiciaires.



Rencontre entre le Défenseur du peuple de l'Espagne, M. Ángel Gabilondo, et la Présidente de la Commission de Venise, Mme Claire Bazy-Malaurie, Madrid, juillet 2022

Égalité, non-discrimination et minorités

Dans son avis [CDL-AD\(2022\)004](#) sur la nouvelle Constitution du **Chili**, la Commission de Venise a examiné deux propositions relatives à l'établissement d'une action positive en faveur des femmes et des minorités nationales. La Commission a convenu que l'introduction d'une « perspective de genre » dans les décisions judiciaires était certainement un choix politique et social légitime, qui permettait de prendre en compte les situations spécifiques qui désavantagent les femmes. Toutefois, cette perspective ne doit en aucun cas entraîner une position privilégiée ou prédéterminer l'issue d'une affaire : il serait erroné de sacrifier l'impartialité judiciaire à d'autres objectifs sociaux. La Commission s'est également félicitée de l'exigence de parité entre les sexes dans la structure judiciaire, mais a mis en garde contre le fait qu'une disposition juridique inflexible établissant un quota selon des critères ethniques et de sexe plutôt que de compétence professionnelle pourrait compromettre le fonctionnement efficace du système.

En ce qui concerne l'action positive en faveur des populations autochtones, la Commission a noté que ces communautés ont été historiquement discriminées et ont subi les conséquences des inégalités sociales et structurelles. Ainsi, l'instauration de diverses formes d'action positive peut servir de mécanisme adéquat pour les impliquer dans le

processus de prise de décision au sein d'organes politiques démocratiquement élus. C'est pourquoi la Commission de Venise s'est félicitée d'envisager, au niveau constitutionnel, des sièges réservés au parlement pour les populations autochtones afin de promouvoir leur droit à la participation politique. Les formes de cette participation peuvent être différentes : cela peut se faire par le biais de partis politiques, de candidatures indépendantes, ainsi que de candidatures déterminées par les autorités traditionnelles des communautés autochtones.

La Commission a examiné deux questions liées à la garantie de l'égalité dans les systèmes de vote. Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2022\)046](#) sur la **Serbie** concernant le cadre de fonctionnement des institutions démocratiques, la Commission a souligné la tendance à promouvoir les droits politiques des résidents étrangers aux élections locales. Elle a donc recommandé d'envisager l'extension du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales aux résidents étrangers de longue durée.

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2022\)047](#) sur la **Géorgie**, la Commission a souligné que pour se conformer aux normes internationales, les États devraient s'efforcer d'adapter tous les bureaux de vote afin de garantir une accessibilité sans entrave aux électeurs ayant des difficultés de mobilité. Si la disposition temporaire qui permet aux utilisateurs de fauteuils roulants de se rendre dans un bureau de vote adapté au sein de leur circonscription électorale peut être une approche raisonnable à utiliser jusqu'à ce que tous les locaux de vote soient rendus accessibles, elle ne peut être considérée comme une solution permanente appropriée. Il convient également d'envisager d'étendre les mesures temporaires à tous les électeurs ayant des difficultés de mobilité, et pas seulement aux utilisateurs de fauteuils roulants.

Protection de la propriété

Plusieurs avis adoptés en 2022 ont examiné la confiscation des avoirs illicites sans condamnation et sa compatibilité avec le droit à la jouissance paisible des biens.

Dans le mémoire *amicus curiae* [CDL-AD\(2022\)048](#) pour la Cour constitutionnelle d'**Arménie**, la Commission a réaffirmé que la confiscation des biens obtenus par des activités illégales ou payés avec les produits du crime était un moyen nécessaire et efficace

de lutter contre les activités criminelles ou autres activités illégales. Les mécanismes de confiscation civile sont souvent fondés sur une présomption d'origine illicite des biens. Ceci n'est pas contraire aux normes européennes dans la mesure où une telle présomption s'applique dans des limites raisonnables et où son fonctionnement s'accompagne de garanties procédurales efficaces. En ce qui concerne la protection des droits de propriété, la Commission a noté que la confiscation civile était dirigée non seulement contre les personnes soupçonnées, mais aussi contre les personnes affiliées qui pourraient posséder ou gérer les biens mal acquis. Ceci élargit inévitablement l'impact de la législation qui devrait offrir des garanties aux propriétaires de bonne foi.

Deux avis sur le **Kosovo** ont examiné le projet de loi sur le Bureau d'État pour la vérification et la confiscation des avoirs injustifiés (voir [CDL-AD\(2022\)014](#), examinant le projet de loi original, et [CDL-AD\(2022\)052](#), examinant la version révisée). La Commission a rappelé que, malgré leur objectif justifié, les procédures de confiscation civile sans condamnation doivent être conçues et mises en œuvre dans le respect de la Constitution nationale, ce qui inclut l'application directe de la CEDH et la prise en compte des normes européennes en matière d'État de droit.



Echange de vues avec les autorités du Kosovo dans le cadre de l'avis sur « la vérification et la confiscation des avoirs injustifiés », Pristina, mai 2022

Le projet de loi examiné dans l'avis adopté en juin 2022 présentait un certain nombre de lacunes; sa mise en œuvre pourrait entraîner des violations des droits fondamentaux garantis par la Constitution du **Kosovo** et la CEDH. La Commission a mentionné la nécessité de formuler les intérêts publics, le but et l'objectif de la nouvelle loi ; de préciser que la charge de la preuve ne se déplace vers le défendeur qu'après que l'autorité compétente a présenté une

proposition motivée et des preuves montrant qu'il y avait au moins une probabilité d'acquisition illégale d'actifs, sur la base du seuil de preuve dite «la balance des probabilités » ; d'introduire un seuil de preuve adéquat pour les mesures provisoires et de préciser que ces mesures pourraient être prises dans le cadre de la procédure civile même si des enquêtes pénales ont été ouvertes.

La Commission a noté avec satisfaction dans son avis de suivi que la plupart des recommandations de son avis de juin 2022 avaient été prises en compte. Toutefois, la Commission a proposé de prévoir un mécanisme antiblocage pour l'élection du directeur général du Bureau de vérification des avoirs, d'établir un seuil de preuve pour justifier l'ouverture d'un dossier, et de prévoir une possibilité d'abandon du dossier.

Dans l'avis [CDL-AD\(2022\)021](#) sur la **Tunisie**, la Commission a évalué le projet de code du patrimoine de l'État et a constaté que le code poursuivait plusieurs objectifs : la simplification du droit ; la modernisation des procédures ; le renforcement de la protection du patrimoine public et la lutte contre la corruption. Les objectifs ainsi invoqués semblaient légitimes. Néanmoins, le projet de code présentait des défauts essentiels qui avaient un impact direct sur la réglementation globale des droits de propriété : l'incompatibilité avec le principe de légalité et de prévisibilité ainsi que l'intelligibilité des normes de droit interne, la protection inefficace des droits procéduraux des personnes concernées, et le non-respect du principe de proportionnalité en ce qui concerne le niveau des sanctions. La Commission a recommandé de clarifier les notions utilisées dans le code, notamment par une meilleure définition des biens privés et publics ; d'éviter les formulations trop ouvertes ; de réduire considérablement les exceptions et les dérogations au régime commun ; d'encadrer les exceptions nécessaires par des garanties procédurales clairement établies ; d'introduire des règles de procédure claires ; de réviser le niveau des sanctions ; d'introduire des circonstances atténuantes, notamment la bonne foi.

Droits sociaux

Dans l'avis [CDL-AD\(2022\)035](#) sur le **Bélarus**, la Commission a mis en garde contre le fait que des dispositions constitutionnelles peu claires en matière de soins de santé peuvent entraîner des limitations

cachées des normes de protection de la santé. Elle s'est penchée sur la nouvelle disposition constitutionnelle stipulant que les citoyens doivent veiller à la préservation de leur propre santé. La signification juridique de cet amendement n'est pas claire, mais il ne peut être exclu que la négligence de cette obligation puisse affecter l'étendue des services de santé offerts.

3. Élections et partis politiques libres

Élections

En 2022, la Commission de Venise a adopté le Code révisé de bonne conduite sur les référendums (également abordé ci-dessous) et un certain nombre d'avis sur des pays spécifiques. Les questions récurrentes examinées dans ces avis concernaient la composition et l'indépendance des organes électoraux, la délimitation des circonscriptions électorales, les seuils électoraux, les critères d'éligibilité des électeurs et des candidats, le financement des campagnes, le calendrier des réformes électorales, etc.

Élections et organes électoraux

L'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH [CDL-AD\(2022\)016](#) sur les amendements à la législation électorale de la **Türkiye** portait sur la législation déjà en vigueur. L'abaissement du seuil électoral, l'un des plus élevés au monde, était un pas dans la bonne direction, mais l'avis encourageait à l'abaisser davantage. L'attribution de sièges aux membres d'une alliance ne nécessiterait plus deux étapes, ce qui ne va pas à l'encontre des normes internationales.



Délégation conjointe de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH en visite en Türkiye dans le cadre de la préparation de l'avis sur les amendements à la législation électorale, Ankara, mai 2022

L'avis était plus préoccupé par la suppression de la possibilité pour les partis politiques de se présenter aux élections s'ils avaient un groupe politique à la Grande Assemblée nationale, laissant comme seule condition (plus stricte qu'auparavant) d'avoir tenu deux congrès. Il était nécessaire de préciser que cette disposition ne s'appliquait pas aux nouveaux partis, car elle pouvait entraver

leur participation aux élections. L'avis recommandait également de reconsidérer les modifications du système de composition des commissions électorales de district et de province, en remplaçant l'ancienneté par le tirage au sort, un changement qui avait été considéré par les partis d'opposition et les ONG comme le plus problématique.

L'avis conjoint de la Commission et de l'OSCE/BIDDH [CDL-AD\(2022\)025](#) sur le projet de code électoral de la **République de Moldova** a noté que le projet était un texte législatif complet basé sur le code actuel, et une partie importante du paquet d'amendements législatifs orientés vers le processus d'intégration européenne. Les amendements concernent notamment la composition des commissions électorales, les modalités et périodes de vote, y compris le vote à l'étranger, ainsi que les référendums. Le projet a apporté un certain nombre d'améliorations. Parmi les développements positifs, on peut citer l'introduction d'une règle sur la stabilité de la loi électorale, l'ajustement des procédures de nomination et de désignation à la Commission Electorale Centrale (la CEC) pour renforcer son impartialité, l'introduction de certaines mesures spécifiques pour améliorer l'exactitude des listes électorales, l'interdiction du transport organisé des électeurs par les partis politiques les jours d'élection, la définition et la clarification de ce qui constitue une couverture de campagne dans les médias audiovisuels.

Un certain nombre de problèmes ont perduré ou sont restés, ce qui a conduit l'avis à recommander, entre autres, de faire clairement référence à ce qui constitue des critères objectifs pour l'octroi de deux jours de vote et la garantie de l'intégrité du matériel électoral pendant la nuit; de supprimer les motifs vagues de révocation des membres de la CEC, en clarifiant la procédure de leur nomination ; de retirer de la responsabilité de la CEC la tâche d'examiner les appels concernant des informations prétendument fausses dans les médias imprimés et en ligne, à moins que d'autres critères importants ne soient introduits, et jusqu'à ce que sa capacité institutionnelle et son expertise soient assurées ; revoir la liste des motifs de radiation des candidats ; préciser la liste exhaustive des circonstances pouvant conduire à la radiation des partis politiques ; développer ou au moins faire référence aux processus électoraux organisés dans l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie ; réintroduire la possibilité de produire des bulletins de vote dans les langues des minorités nationales.

Le code électoral révisé a été adopté par le Parlement le 8 décembre 2022. Un certain nombre de recommandations clés de l'avis conjoint ont été suivies : faire une référence claire à ce qui constitue des critères objectifs pour l'octroi

de deux jours de vote ; supprimer les motifs vagues de révocation des membres de la CEC ; retirer des responsabilités de la CEC la tâche d'examiner les appels sur les fausses informations présumées dans les médias imprimés et en ligne. Concernant la recommandation de préciser la liste exhaustive des circonstances pouvant conduire à la radiation des partis politiques, une référence a été faite à la loi sur les partis politiques. D'autres recommandations ont été suivies, notamment en se référant aux processus électoraux organisés en Gagaouzie. Certaines recommandations restent à traiter, notamment les recommandations clés : garantir l'intégrité du matériel électoral en cas de scrutin sur deux jours ; clarifier la procédure de nomination des membres de la CEC et limiter le mandat des présidents des commissions électorales de district ; revoir la liste des motifs de radiation des candidats.

L'avis conjoint de la Commission et de l'OSCE/BIDDH [CDL-AD\(2022\)047](#) sur les projets d'amendements au code électoral de la **Géorgie** était lié à la récente demande d'adhésion de la Géorgie à l'Union Européenne.



Délégation conjointe de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH en visite en Géorgie dans le cadre de la préparation de l'avis sur les amendements au code électoral, Tbilissi, novembre 2022

Il faisait suite à un certain nombre d'avis conjoints dans ce domaine adoptés en 2021. Le projet actuel d'amendements répondait à plusieurs recommandations antérieures de la Commission et de l'OSCE/BIDDH, mais n'a pas réussi, une fois de plus, à fournir une révision complète et systémique de la loi électorale géorgienne. Les questions législatives qui n'ont pas été abordées concernaient, entre autres, la délimitation des circonscriptions, les conditions de résidence restrictives pour les candidats à la présidence et au parlement et d'autres critères indus d'éligibilité des électeurs et des candidats, des aspects supplémentaires concernant la formation des commissions électorales, des dispositions sur l'utilisation abusive de la position officielle à des fins de campagne, des limites élevées de dons pour les campagnes électorales affectant l'égalité des chances,

une réglementation et une surveillance plus poussées du financement des campagnes, une élaboration plus approfondie des règlements relatifs aux campagnes médiatiques, le renforcement du cadre de résolution des litiges électoraux pour garantir un recours juridique efficace, les recomptages et les annulations, et des mesures visant à prévenir l'intimidation des électeurs.

Concernant les questions abordées dans le projet, l'avis a proposé quatre recommandations clés visant à renforcer davantage le processus de recrutement et de sélection pour la formation des organes d'administration des élections, à réduire davantage l'exigence de résidence pour les candidats à la mairie et au conseil municipal, à établir un cadre réglementaire plus détaillé pour l'utilisation des nouvelles technologies de vote et à établir des critères clairs et complets pour la conduite des recomptages, ainsi qu'un certain nombre de recommandations supplémentaires.

L'avis conjoint de la Commission et de l'OSCE/BIDDH [CDL-AD\(2022\)046](#) sur le cadre constitutionnel et juridique régissant le fonctionnement des institutions démocratiques de la **Serbie** est allé au-delà d'un avis électoral normal en évaluant non seulement la législation mais aussi la pratique, à la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. La législation électorale révisée a été adoptée en février 2022, deux mois avant les élections. Étant donné que le processus était inclusif et consensuel, et qu'il a amélioré le cadre juridique, ces modifications tardives étaient exceptionnellement acceptables. Les principales recommandations portaient sur les points suivants : la composition et le fonctionnement de l'administration électorale, ce qui implique le renforcement du parcours professionnel et de l'expertise de ses membres ; la garantie d'un contrôle efficace des médias dans un paysage dominé par la majorité, notamment en assurant l'indépendance de l'autorité de régulation ; la garantie de la transparence de toutes les communications en ligne liées aux élections et, parallèlement, la prise en compte du coût de ces activités aux fins de l'application de la réglementation sur le financement politique ; amélioration du mécanisme de surveillance du financement des campagnes, abaissement des plafonds des dons, limitations au financement par des tiers ; mesures de grande envergure pour prévenir l'abus des fonctions et des ressources de l'État, notamment des sanctions proportionnées et dissuasives ; mesures visant à promouvoir la démocratie interne des partis politiques et à offrir des possibilités de participation

qui ne soient pas indûment limitées par la direction du parti ; ajustement des divers mécanismes de règlement des litiges et les délais correspondants.

Enfin, l'avis [CDL-AD\(2022\)035](#) sur la réforme constitutionnelle du **Bélarus** a abordé les questions électorales : la Commission de Venise a critiqué la restriction générale du suffrage fondée sur la condamnation, indépendamment de la sévérité de la peine. La Commission a également discuté de la question de la composition de la commission électorale centrale (la CEC). Le président et les membres de la CEC seraient élus et démis de leurs fonctions par l'Assemblée populaire bélarussienne (l'APB). Compte tenu de la nature particulière de l'APB (voir l'analyse ci-dessus), cette méthode de nomination ne garantirait pas l'indépendance et l'impartialité de la CEC. En outre, il serait préférable de réglementer la composition de l'autorité électorale, y compris les quotas pour le pouvoir judiciaire et les partis politiques, les garanties contre la révocation arbitraire et les majorités qualifiées pour la prise de décisions, au niveau constitutionnel et non législatif.

Dans son avis [CDL-AD\(2022\)031](#) sur les projets d'amendements constitutionnels concernant le système électoral du **Mexique**, la Commission de Venise a noté que le Mexique est un pays unique pour ses organes de gestion des élections. La réforme électorale de 2014 a renforcé l'Institut national électoral (l'INE) et le Tribunal électoral qui ont largement contribué à l'organisation des élections de manière efficace et transparente. La réforme constitutionnelle entamée par l'exécutif fédéral en 2021 prévoyait la création d'une nouvelle autorité électorale nationale dont les membres seraient directement élus par « le peuple ».



La délégation de la Commission de Venise rencontre le Président du Congrès des députés, M. Santiago Creel Miranda, dans le cadre de la préparation de l'avis sur la réforme constitutionnelle du système électoral du Mexique, Mexico, septembre 2022

Une autre proposition consistait à reconfigurer le Congrès en réduisant sa taille à 300 membres et en les élisant par des listes de partis à l'échelle nationale plutôt que par des districts. L'avis notait que l'impartialité de l'organe de gestion des élections (INEC) et des juges du Tribunal électoral n'était pas suffisamment garantie dans le modèle proposé. La procédure d'élection directe des conseillers de la CENI et des juges du Tribunal électoral devrait être reconsidérée car elle ne garantit pas une représentation équilibrée des différentes forces politiques. La centralisation proposée des organes électoraux pourrait compromettre le fonctionnement impartial et indépendant de l'administration électorale aux différents niveaux de la Fédération mexicaine. En outre, l'élimination des organes d'administration électorale de niveau inférieur et la création de structures *ad hoc* avec du personnel temporaire auraient un impact négatif sur la qualité des élections à différents niveaux. La concentration du processus de recours et d'appels entre les mains d'un tribunal électoral national pourrait également être problématique à la lumière de la structure fédérale de l'État mexicain et pourrait créer une charge potentiellement très élevée puisque ce tribunal électoral national devra traiter toutes les plaintes et tous les appels électoraux en première instance.

Référendum

La Commission de Venise a adopté le Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendums [CDL-AD\(2022\)015](#), ajoutant un mémorandum explicatif aux lignes directrices adoptées en 2020. L'exposé des motifs abordait les nouveautés introduites par les lignes directrices révisées, telles que la transparence et les limites du financement, ou l'implication d'une autorité impartiale dans la formulation de la question soumise au vote. La formulation de la question fait partie des sujets abordés plus en détail, comme le suffrage secret, l'organisation des référendums par des organismes impartiaux, les effets des référendums, notamment pour les questions à formulation générale, et la date/le moment du référendum. Le Code de bonnes pratiques en matière de référendum a été approuvé par le Comité des Ministres et le Congrès du Conseil de l'Europe en 2022. Il devrait être approuvé par l'Assemblée parlementaire en 2023.

Un avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH [CDL-AD\(2022\)038](#) a évalué le projet de loi sur le référendum local en **Ukraine**. Ce projet avait pris en compte certaines des recommandations précédentes, notamment celles formulées dans l'avis conjoint 2020 sur le projet de loi n° 3612 sur la

démocratie par le référendum en Ukraine. Toutefois, certaines dispositions pourraient être améliorées. Les principales recommandations de l'avis étaient de réviser les dispositions du projet de loi permettant l'organisation de référendums locaux simultanément à la cessation anticipée des pouvoirs des élus locaux, en excluant la révocation des assemblées élues et en spécifiant de manière claire et restrictive les motifs de révocation anticipée du chef des organes exécutifs ; de clarifier les dispositions concernant les « actes normatifs » des collectivités locales qui peuvent ou non être soumis au référendum local, ainsi que les dispositions relatives à l'exclusion de l'objet du référendum local de certains pouvoirs des autorités exécutives accordés aux organes d'autonomie locale ; de clarifier les règles relatives à la limitation de la campagne pour éviter toute application arbitraire ; d'alléger les procédures ; de supprimer le seuil de validité du référendum local.

Dans son avis final [CDL-AD\(2022\)035](#) sur la réforme constitutionnelle du **Bélarus**, la Commission a critiqué les dispositions qui transforment le référendum sur l'amendement constitutionnel en un outil régulier, et non plus exceptionnel, pour modifier la Constitution. La pratique des référendums constitutionnels contournant le Parlement est contraire aux normes européennes. La Commission a également noté qu'un référendum constitutionnel est réputé avoir eu lieu valablement si plus de la moitié des citoyens inscrits sur les listes de vote y ont participé. Cela signifie que le texte modifié de la Constitution exigeait un quorum de participation pour un référendum constitutionnel. Cela n'était pas conforme à la recommandation de la Commission de Venise qui conseillait de ne pas prévoir de quorum de participation pour la validité des référendums (mais acceptait des quorums d'approbation ou une exigence de majorité spécifique pour les référendums sur des questions d'importance constitutionnelle fondamentale).

Dans l'avis d'urgence [CDL-AD\(2022\)017](#) sur la **Tunisie**, la Commission a examiné le cadre constitutionnel et législatif du référendum et des élections annoncées par le Président de la République, et en particulier un décret-loi modifiant et complétant la loi organique sur l'autorité électorale indépendante. L'avis a critiqué la procédure de préparation de la nouvelle Constitution (voir ci-dessus dans la sous-section 1, « Le processus des réformes constitutionnelles et législatives »). Une commission réellement représentative de toutes les forces politiques et de l'ensemble de la société tunisienne devrait être mise en place et chargée de la préparation et de l'adoption du texte qui sera soumis

au référendum. Si la loi électorale doit être modifiée avant les élections législatives, une large consultation des forces politiques et de la société civile devrait être menée afin de parvenir à un consensus sur les nouvelles règles électorales. La Commission a critiqué le manque d'impartialité de l'organe de gestion des élections et a exhorté les autorités tunisiennes à abroger le décret-loi afin de garantir la légitimité et la crédibilité de tout processus électoral ou référendaire.

Partis politiques

La Cour constitutionnelle de la **République de Moldova** a demandé un mémoire *amicus curiae* sur la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique [CDL-AD\(2022\)051](#). Le mémoire portait sur une affaire concernant la constitutionnalité du parti Şor, suite à une demande faite par le Premier ministre à la Cour constitutionnelle, mais, conformément à la demande, la Commission de Venise a répondu à des questions comparatives, sans rapport avec l'affaire en cause.

La première question concernait les normes européennes applicables. Celles-ci comprenaient le droit dur et le droit mou, la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme, ainsi que les avis et rapports de la Commission de Venise. En ce qui concerne la deuxième question, relative aux actions pouvant conduire à la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti, l'accent a été mis sur l'article 11 de la CEDH tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme ; si cette disposition n'empêche pas l'interdiction et la dissolution des partis en principe, la clause de limitation de l'article 11.2 de la CEDH doit être interprétée de manière restrictive, conformément au principe de proportionnalité ; des comportements spécifiques ne doivent pas automatiquement conduire à l'interdiction. Si les dirigeants des partis politiques incitent à la violence, à la destruction de la démocratie et au bafouement des droits et libertés, cela pourrait toutefois conduire à une interdiction. La Commission a insisté sur le rôle essentiel des partis politiques dans une démocratie pluraliste, sur la nature exceptionnelle de l'interdiction en tant que moyen de dernier recours, sur la nécessité de s'assurer de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure à un objectif légitime, sur l'indépendance des procédures judiciaires et sur le respect des procédures.

Dans son avis final [CDL-AD\(2022\)035](#) sur la réforme constitutionnelle du **Bélarus**, la Commission a commenté l'interdiction constitutionnelle du financement des dépenses électorales par des

États et organisations étrangers. Si la restriction du financement étranger a pour but d'éviter l'influence induite d'intérêts étrangers dans les affaires politiques nationales, cette disposition constitutionnelle ne doit pas empêcher toute forme de coopération entre les partis politiques actifs au niveau international, et la politique de financement étranger nécessite une approche nuancée.

Dans l'avis conjoint de la Commission et de l'OSCE/ BIDDH [CDL-AD\(2022\)013](#) sur le projet de loi sur les partis politiques de **Mongolie**, la Commission a salué les efforts de la Mongolie pour modifier son cadre juridique relatif aux partis politiques, en vue de renforcer le rôle et l'importance des partis politiques démocratiques et de stimuler leur développement. La Commission a recommandé de simplifier le processus de création et d'enregistrement d'un parti politique et de garantir l'autonomie des partis politiques pour décider de leur organisation interne, de leur structure et de leurs règles de prise de décision. L'avis recommande de supprimer l'obligation d'être « éligible » comme condition préalable à la création ou à l'adhésion à un parti politique et, plus généralement, d'abroger ou de reconsidérer les restrictions existantes en matière d'éligibilité au vote en Mongolie. Les autorités ont été encouragées à reconsidérer les motifs de dissolution (liés à l'absence d'activité politique). L'avis recommande également d'abaisser le seuil de trois pour cent du total des voix obtenues lors des élections, ce qui ouvrirait l'accès au financement public ; la suspension du financement public devrait être précédée d'un avertissement et les sanctions devraient être proportionnées aux infractions. Enfin, la Cour suprême devrait disposer d'un pouvoir de contrôle complet et ne devrait pas être liée par la décision de la Commission électorale sur la dissolution d'un parti politique.

4. Le pouvoir judiciaire et le ministère public

En 2022, près de la moitié du nombre total d'avis adoptés par la Commission de Venise concernait des questions liées au pouvoir judiciaire et au ministère public. Ces avis portaient sur quatre questions principales, à savoir l'intégrité des juges et des procureurs, les organes de gouvernance du pouvoir judiciaire et du ministère public, les nominations, les carrières et la discipline des juges et des procureurs, ainsi que l'organisation et l'efficacité du système judiciaire.

Intégrité et vérification des antécédents dans le système judiciaire et le ministère public

En 2022, la Commission a émis cinq avis relatifs à divers types de contrôles d'intégrité éthique et financière concernant les juges et les procureurs.

Deux avis connexes [CDL-AD\(2022\)024](#) et [CDL-AD\(2022\)049](#) sur la **République de Moldova** concernaient le projet de loi sur la Cour suprême de justice (la CSJ) qui envisageait notamment une évaluation extraordinaire de l'intégrité éthique et financière des juges de la CSJ. La Commission a réitéré sa recommandation antérieure selon laquelle, pour que le projet de loi soit conforme à la Constitution, toutes les décisions concernant le transfert, la promotion et la révocation des juges devraient être prises par le Conseil supérieur de la magistrature. Alors que la « pré-vérification » des candidats et les contrôles d'intégrité effectués par le biais de l'évaluation des déclarations de patrimoine ont été jugés assez courants et non controversés en principe, la Commission a observé que tout type de vérification extraordinaire des juges en exercice ne pourrait se justifier qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Dans le contexte de la République de Moldova, la Commission a observé qu'un exercice de contrôle pourrait créer un dangereux précédent et conduire à l'attente d'un contrôle après chaque changement de gouvernement, ce qui saperait la motivation du pouvoir judiciaire et réduirait son indépendance. Le faible niveau de confiance dans le système judiciaire de la République de Moldova est un réel problème auquel il faut s'attaquer, mais le contrôle des juges en exercice est une mesure de dernier recours qui, en tout état de cause, devrait être mise en œuvre dans le cadre des garanties constitutionnelles.

La Commission a également recommandé que la conséquence d'une évaluation négative d'un juge du CSJ ne soit pas automatiquement sa révocation. Dans le contexte d'une évaluation négative, la Commission a recommandé d'accorder une certaine discrétion au Conseil supérieur de la magistrature pour appliquer une série de mesures moins sévères. L'interdiction à long terme (pendant 10 ans) pour les juges ayant fait l'objet d'une évaluation négative de réintégrer d'autres professions juridiques (avocats, notaires, huissiers, etc.) a été jugée disproportionnée.

L'éthique professionnelle et les contrôles d'intégrité des membres du conseil de la magistrature ont été discutés dans le mémoire

amicus curiae [CDL-AD\(2022\)023](#) sur l'Ukraine en relation avec l'élection et la discipline des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) d'**Ukraine**. La Commission a estimé que si l'évaluation des candidats aux postes du HCJ ne posait en principe aucun problème, le contrôle des membres en exercice ne pouvait être introduit qu'en dernier recours et seulement si les moyens ordinaires tels que les mesures disciplinaires et les instruments généraux de lutte contre la corruption n'avaient pas un effet suffisant. La Commission a également noté que, conformément au principe de proportionnalité, les membres ne devraient pas être exclus du conseil pour des infractions mineures. L'un des principaux éléments de la loi ukrainienne en cause était la création d'un conseil d'éthique composé d'experts internationaux et nationaux chargés d'évaluer les candidats à la HCJ et d'évaluer ponctuellement les membres de la HCJ en exercice. La Commission a estimé que la participation d'une composante internationale au Conseil d'éthique était une garantie nécessaire pour une telle mesure exceptionnelle en Ukraine, qui établissait un équilibre entre l'indépendance des membres de la HCJ et la nécessité d'assurer leur intégrité. En ce qui concerne la question du vote prépondérant présumé de deux membres internationaux qui entre en jeu en cas d'égalité des voix, la Commission a constaté qu'il s'agissait d'un mécanisme antiblocage envisagé par le législateur ukrainien, qui ne devait être activé qu'en cas d'égalité des voix.



La Présidente de la Commission de Venise, Mme Claire Bazy-Malaurie, et le Procureur général de l'Ukraine, M. Andriy Kostin, Paris, mars 2022

Des experts internationaux ont été inclus dans la première composition du Conseil d'éthique afin d'accroître la confiance dans cet organe et la disposition accordant plus de poids aux votes des membres internationaux suit de manière cohérente la même logique et ne semble pas violer le principe de l'indépendance des juges. L'inclusion des experts internationaux dans le Conseil d'éthique peut être difficile à accepter pour les juges et les membres de la HCJ mais elle est importante pour combattre le fléau de la corruption. La composante internationale du Conseil d'éthique n'a pas été perçue comme une menace pour la souveraineté de l'Ukraine car le modèle a été un choix souverain de l'Ukraine et, de plus, il s'agit d'une solution extraordinaire et temporaire. C'est avant tout la corruption qui affaiblit la souveraineté de l'État.

Dans son avis [CDL-AD\(2022\)005](#) sur la **Croatie**, la Commission a examiné la procédure d'enquête de sécurité des juges. Les modifications proposées prévoyaient, d'une part, le renouvellement périodique de l'enquête de sécurité (tous les cinq ans) et, d'autre part, la mise en place d'une obligation pour tous les juges de se soumettre à une enquête de sécurité. L'enquête de sécurité est la procédure par laquelle l'agence de sécurité et de renseignement compétente vérifie l'existence d'obstacles à l'exercice de certaines fonctions. Dans le cas de l'enquête de sécurité de base, les obstacles à la sécurité sont des faits qui indiquent un abus ou un risque d'abus d'une position ou d'une fonction officielle, c'est-à-dire l'exercice de droits et de pouvoirs officiels au détriment de la sécurité nationale ou des intérêts de la Croatie. La demande des présidents de tribunaux pour une enquête de sécurité de base auprès de l'agence de renseignement devait être faite par l'intermédiaire du ministère de la justice. La nécessité de cette réforme dans le contexte croate n'a pas été démontrée de manière convaincante au vu du large éventail de mécanismes disponibles pour garantir l'intégrité du corpus judiciaire (tels que les déclarations annuelles de patrimoine, les évaluations annuelles des présidents de tribunaux concernant la production minimale et le comportement du juge concerné, la possibilité de procédures disciplinaires, la possibilité de responsabilité pénale et les possibilités générales d'enquêtes de sécurité). Renforcer et améliorer les mécanismes déjà existants serait donc une approche plus raisonnable. La Commission a recommandé de supprimer de la loi le rôle du

ministère en tant qu'intermédiaire dans le processus d'enquête de sécurité, en faisant valoir que même une participation limitée du ministère pourrait être perçue par le public comme une ingérence indue dans le processus et réduire davantage la confiance des citoyens dans l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Organes de gouvernance du pouvoir judiciaire et du ministère public

Un nombre important d'avis adoptés en 2022 portaient sur l'organisation interne et les pouvoirs des organes de gouvernance du système judiciaire et du ministère public- les conseils des juges et des procureurs ou des institutions similaires. Il convient de souligner que certains ordres juridiques démocratiques ne disposent pas de tels conseils. Toutefois, la Commission de Venise s'est montrée généralement favorable à leur création car des conseils correctement composés peuvent contribuer à créer un système dans lequel les décisions relatives aux nominations et à la carrière des juges sont prises sur des bases apolitiques, indépendamment des pouvoirs exécutif et législatif.

Ce principe de base a été souligné dans l'avis [CDL-AD\(2022\)004](#) sur la nouvelle Constitution du **Chili**. La Commission y réaffirme qu'un conseil de la magistrature doit avoir une composition pluraliste, avec une partie substantielle et au moins la moitié de ses membres étant des juges. L'élection des membres non-juges (« laïcs ») par le parlement doit se faire à la majorité des deux tiers, avec un mécanisme permettant d'éviter les blocages éventuels, ou par une méthode proportionnelle garantissant que l'opposition a une influence sur la composition du conseil.

Trois avis sur la **Serbie** adoptés en 2022 étaient essentiellement axés sur l'organisation des conseils des juges et des procureurs à la suite de la réforme constitutionnelle : [CDL-AD\(2022\)030](#), [CDL-AD\(2022\)042](#) et [CDL-AD\(2022\)043](#). La Commission, tout en donnant une évaluation globalement positive de la législation d'application, a également souligné la nécessité d'un changement de la culture juridique au sein du système judiciaire pour compléter ces changements positifs.

En ce qui concerne la nouvelle composition du Conseil des procureurs, la Commission de Venise s'est déclarée préoccupée par la présence de deux

membres de droit au sein du Conseil – le Procureur général et le ministre de la Justice – et notamment par l'effet qu'ils pourraient avoir sur l'équilibre des pouvoirs entre la composante des procureurs et la composante « laïque » du Conseil, et sur le fonctionnement efficace du Conseil. La Commission a souligné la nécessité d'assurer la représentation la plus large possible parmi les membres non-magistrats afin d'éviter une composante « laïque » politiquement homogène et affiliée à la majorité politique. Elle a noté que la présélection des candidats aux postes de membres « laïcs » est entre les mains de la commission judiciaire de l'Assemblée nationale, dominée par la coalition de la majorité parlementaire, ce qui crée un risque que la liste des candidats présélectionnés soit composée sur la base de leur affiliation politique à la majorité. La Commission a accueilli favorablement la proposition des autorités serbes d'exiger une majorité qualifiée au sein de la Commission judiciaire, mais a recommandé de renforcer les critères d'inéligibilité, afin de créer une « distance de sécurité » entre les candidats aux postes de membres « laïcs » et la politique des partis, et de prévoir un mécanisme antiblocage approprié.

La Commission a également noté que la majorité renforcée au sein du Conseil lui-même pour la prise de certaines décisions importantes peut conduire à des blocages, mais le risque de blocages est moindre si le législateur accroît l'indépendance des membres du Conseil des procureurs par rapport au Procureur général et s'assure que les membres « laïcs » représentent différents courants politiques. Une recommandation similaire concernant l'élection de la composante « laïque » du Conseil de la magistrature.

Les réformes des organes de gouvernance du système judiciaire ont également été abordées dans l'avis [CDL-AD\(2022\)010](#) sur les amendements à la loi organique sur les tribunaux ordinaires de **Géorgie**, qui ont fait l'objet de plusieurs avis au cours des quatre dernières années. Les derniers amendements ont soulevé plusieurs questions concernant l'indépendance des juges et le fonctionnement du Haut Conseil de la Justice (HCJ). En particulier, les amendements ont supprimé la restriction concernant la possibilité de siéger au HCJ pour plus d'un mandat de quatre ans. Bien qu'il n'existe pas de norme internationale stricte concernant le renouvellement du mandat des membres des conseils judiciaires, la Commission a réaffirmé qu'un mandat fixe non renouvelable pourrait renforcer l'apparence d'indépendance. La Commission

a recommandé un renouvellement partiel des membres des conseils judiciaires afin d'éviter les situations où tous les membres élus terminent leur mandat simultanément.

Dans l'avis [CDL-AD\(2022\)019](#) sur la **République de Moldova**, la Commission a, entre autres, fourni des conseils sur plusieurs dispositions relatives à l'élection des membres « laïcs » du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et à la sécurité du mandat des membres du CSM. La Commission s'est félicitée du fait que les projets d'amendements prévoient un mécanisme antiblocage pour les décisions du Parlement sur l'élection des membres « laïcs », mais a noté que l'abaissement du seuil d'approbation parlementaire d'un candidat des trois cinquièmes des députés élus à la majorité simple pourrait affaiblir l'objectif de parvenir à un compromis entre la majorité et l'opposition. Afin d'accroître la légitimité démocratique des membres non professionnels et d'aider à compenser l'absence d'un consensus plus large aux premiers stades du processus de nomination, la Commission a suggéré une méthode de vote proportionnelle ou l'implication d'acteurs institutionnels externes aux derniers stades du processus de nomination comme moyens alternatifs de sortir des impasses dans la prise de décision. Sur la question de la sécurité du mandat des membres du CSM, la Commission a exprimé de fortes réserves à l'encontre de l'idée de « révocation » des membres du CSM par les organes qui les ont élus. La Commission a réaffirmé la nécessité d'inscrire dans la Constitution le principe de la sécurité du mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature et, en l'absence de ce principe, a demandé que des garanties statutaires plus explicites soient prévues pour que les membres ne puissent être révoqués que pour des raisons disciplinaires et non pour la perte de confiance des juges qui ont participé à leur élection ou de tout autre organe qui les a élus.

Les fréquentes réformes du Conseil supérieur des procureurs (CSP) étaient au cœur d'un autre avis sur la **République de Moldova** [CDL-AD\(2022\)018](#). En 2021, la Commission avait déjà examiné les projets d'amendements adoptés par le Parlement nouvellement élu visant à réorganiser le CPS en réduisant le nombre de membres de 15 à 12, en abaissant l'âge de la retraite et en introduisant un nouveau mécanisme d'évaluation *ad hoc* des performances du Procureur général (PG) ainsi qu'un mécanisme de révocation du PG pour une violation

disciplinaire. La Commission a fait valoir que si, au moment de la réforme, la durée des mandats des membres avait été clairement stipulée dans la Constitution, cela aurait empêché le législateur d'interrompre les mandats par une modification législative réduisant l'âge de la retraite. Pour contribuer à la stabilité de la CSP et la protéger des changements institutionnels fréquents, la Commission a recommandé un amendement constitutionnel introduisant les éléments clés de la conception institutionnelle de la CSP.

La nouvelle conception institutionnelle du Conseil des procureurs du **Kosovo** (CPK) a été examinée dans l'avis [CDL-AD\(2022\)006](#), dans lequel la Commission a estimé que la nouvelle composition du CPK (où les procureurs élus par leurs pairs représenteraient trois des sept membres, deux membres « laïcs » étant élus par l'Assemblée, un membre laïc étant nommé par le médiateur et le procureur général (le PG) étant un membre de droit) n'enfreint pas les normes internationales. Tout en se félicitant du fait que les pouvoirs du PG en tant que membre d'office dans le domaine disciplinaire sont contrebalancés par la majorité qualifiée requise pour la prise de décision en matière disciplinaire au sein du CPK, la Commission a suggéré d'aller plus loin afin de limiter toute domination potentielle des décisions du CPK par le PG. Dans ce contexte, la Commission a recommandé que les amendements stipulent clairement que les procureurs membres du CPK servent à titre personnel et que le PG ne peut pas utiliser ses pouvoirs de supérieur hiérarchique, directement ou indirectement, pour influencer leur travail au sein de cet organe.

Dans l'avis [CDL-AD\(2022\)050](#) sur le **Monténégro**, la Commission a examiné les droits des juges, le travail du Conseil de la magistrature, le système de responsabilité éthique et disciplinaire des juges, le mode de nomination des juges et des présidents des tribunaux, l'affectation et le transfert des juges, ainsi que l'évaluation des juges. Concernant la question spécifique des critères d'inéligibilité « politique » des membres du Conseil de la magistrature, la Commission a conseillé aux autorités de réduire la période de non-engagement politique pour les candidats aux postes des membres du Conseil de la magistrature de dix à cinq ans, afin d'éviter une stigmatisation excessive de l'activité politique passée des membres potentiels, afin d'éviter que le pool de candidats potentiels ne soit indûment restreint. Tout en félicitant les autorités pour les mécanismes antiblocage tels que l'élection du président par intérim de la Cour suprême, la

Commission a noté que la présidence intérimaire devrait être limitée à des événements exceptionnels, tels que le décès, la démission ou la révocation du président en exercice, afin d'éviter de transformer une exception en règle. Enfin, la Commission a recommandé que la loi prévoit que les membres du Conseil de la magistrature sont seuls responsables de l'ouverture de procédures disciplinaires à l'encontre des juges. La Commission de Venise a exprimé des réserves quant à la présence du ministre de la Justice en tant que membre de droit au sein du Conseil de la magistrature et à son rôle dans le déclenchement des affaires disciplinaires contre les juges.

Un thème récurrent dans les avis de 2022 sur les organes de gouvernance des juges et des procureurs était les majorités et quorums décisionnels au sein de ces organes. L'avis [CDL-AD\(2022\)002](#) sur le vetting des juges d'**Arménie** soulignait que les membres dont le mandat devait prendre fin sur la base d'un nouveau motif d'incompatibilité introduit par le projet de loi ne devaient pas participer à l'examen de leur cas par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Toutefois, dans de tels cas, on peut se demander si le quorum minimum pour la tenue d'une session sera atteint.

L'avis [CDL-AD\(2022\)020](#) sur le **Liban** a examiné le projet de loi sur l'indépendance des tribunaux judiciaires. La Commission a noté que la réforme peut potentiellement renforcer l'indépendance judiciaire au Liban, conformément aux normes et aux meilleures pratiques européennes. La Commission a trouvé positif le fait que dans le futur Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) sept membres judiciaires seront élus par leurs pairs. Cependant, il serait nécessaire d'augmenter la représentation des juges des tribunaux inférieurs parmi les membres judiciaires élus ; dans la proposition actuelle, les tribunaux supérieurs sont surreprésentés dans cet organe. La Commission a invité les autorités à envisager d'ouvrir le CSM à des membres externes, ne représentant ni le pouvoir judiciaire ni le pouvoir exécutif, afin d'introduire un élément de légitimité démocratique et de pluralisme au sein du CSM. Les membres de l'inspection judiciaire ne devraient pas être nommés par l'exécutif à titre individuel, mais plutôt avec un avis contraignant du CSM. Si cela est mis en œuvre, le ministre de la Justice pourrait conserver le pouvoir de déclencher des procédures disciplinaires, au même titre que l'Inspection. De même, les membres de la Commission d'évaluation devraient être nommés sur la base d'un avis contraignant du CSM.

Dans l'avis [CDL-AD\(2022\)032](#) sur la **Bulgarie**, la Commission de Venise a examiné les projets d'amendements au code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire, qui représentaient une autre tentative des autorités bulgares de traiter le problème identifié par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kolevi c. Bulgarie* (concernant l'absence de système d'enquête indépendant sur les crimes prétendument commis par le Procureur général). La Commission a donné une évaluation généralement positive des projets d'amendements, notant qu'ils pourraient renforcer la responsabilité du Procureur général. Toutefois, cet objectif ne peut être atteint uniquement en modifiant les règles relatives aux enquêtes pénales. Il serait nécessaire de circonscrire les fonctions du ministère public en dehors de la sphère du droit pénal, et de réduire la majorité nécessaire pour prendre la décision de révoquer le procureur général par le Conseil supérieur de la magistrature plénier. Le modèle proposé par les projets d'amendements (basé sur la figure d'un procureur *ad hoc* chargé de ces affaires) est une solution acceptable, mais les critères d'éligibilité du procureur *ad hoc* devraient être précisés de manière plus détaillée, et le projet de loi devrait réglementer les situations et les conséquences procédurales dans lesquelles le procureur *ad hoc* peut être suspendu ou révoqué. L'étendue du contrôle judiciaire des activités procédurales du procureur *ad hoc* devrait également être précisée et, surtout, les projets d'amendements devraient déterminer l'étendue du contrôle hiérarchique du Procureur général sur le procureur *ad hoc* et préciser les exceptions et les garanties procédurales nécessaires pour ce dernier, afin de respecter les limites fixées par la Constitution bulgare, telles qu'interprétées par la Cour constitutionnelle.



Délégation de la Commission de Venise en visite en Bulgarie dans le cadre de la préparation de deux avis sur l'organisation du système judiciaire bulgare, Sofia, septembre 2022

L'avis [CDL-AD\(2022\)022](#) sur la **Bulgarie** concernait les compétences et le mode de nomination des inspecteurs judiciaires. La Commission a recommandé aux autorités bulgares de revoir le modèle institutionnel de l'Inspection et de définir plus clairement l'étendue de son mandat, afin de délimiter plus nettement les pouvoirs de l'Inspection et du Conseil supérieur de la magistrature lui-même. Le pouvoir judiciaire, par le biais du Conseil supérieur de la magistrature, devrait être impliqué dans le processus d'élection des inspecteurs en désignant des candidats, et participer également à la décision sur la responsabilité des inspecteurs. L'avis recommande également de décrire au moins certains principes de base du comportement éthique des juges dans la loi elle-même et d'impliquer d'autres organes de gouvernance judiciaire dans la modification des codes éthiques.

Nominations, carrières et discipline des juges et procureurs

Dans l'avis conjoint [CDL-AD\(2022\)002](#) sur le contrôle des juges **arméniens**, la Commission a examiné les nouveaux motifs de révocation des juges formulés comme une « violation délibérée » des normes relatives aux droits humains établies par un organe juridictionnel international (comme la Cour européenne des droits de l'homme, la CEDH). La Commission a conclu qu'une violation « délibérée » ne peut pas nécessairement être déduite des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, puisque ses conclusions concernent en général le dysfonctionnement du système national dans son ensemble, qui peut rarement être réduit à la faute d'un juge individuel. En outre, il est facilement possible que trois niveaux de tribunaux aient été impliqués dans une affaire dans laquelle une violation d'un droit fondamental a été déterminée par la CEDH. La Commission a également noté que le projet de loi manquait d'un seuil définissant le niveau de violation et, en outre, de toute forme de sanctions graduées ; la seule sanction à une violation des droits fondamentaux semblait être la cessation des pouvoirs.

La Commission a souligné à plusieurs reprises que les procédures disciplinaires impliquant des juges et des procureurs devraient être accompagnées de garanties procédurales adéquates. Ces garanties devraient être en place même lorsque la procédure n'est pas définie dans le droit national comme « disciplinaire » mais peut conduire à la révocation du juge.

Dans son avis [CDL-AD\(2022\)044](#) sur les modifications apportées au code judiciaire **arménien**, la Commission a réaffirmé que si le pouvoir du ministre de la Justice d'engager des procédures disciplinaires n'est pas en soi contraire aux normes européennes, il serait souhaitable de supprimer progressivement ce pouvoir dès que d'autres mécanismes – à savoir la commission d'éthique et de discipline – auront prouvé leur efficacité pour garantir la responsabilité des juges. Le même projet de loi a introduit un nouveau système de recours contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire, par une chambre de seconde instance créée au sein même du Conseil. La Commission a observé que si un recours auprès d'un organe judiciaire externe pourrait être une meilleure option, étant donné qu'un amendement constitutionnel à cet effet semblait impossible pour le moment, la création d'une instance d'appel au sein du Conseil était un compromis acceptable répondant en substance à la recommandation du Comité des ministres.

L'avis [CDL-AD\(2022\)010](#) sur la **Géorgie** a examiné la sécurité de l'emploi des juges. Les amendements ont élargi les pouvoirs du Conseil supérieur de la justice vis-à-vis des juges en ce qui concerne le transfert sans consentement : le Conseil pourra sélectionner un juge à détacher sans tirage au sort et sans limitation géographique. En outre, le délai de détachement sans consentement avait également été étendu à un maximum de quatre ans au total. La Commission a noté que si le principe d'inamovibilité n'était pas absolu, en règle générale, le transfert de juges sans leur consentement ne serait autorisé que dans des cas exceptionnels, tels que des réformes générales du système judiciaire et à la suite de sanctions disciplinaires. La Commission a recommandé que pour le détachement des juges contre leur gré, les amendements ne l'autorisent que dans des cas exceptionnels, prévoient des critères clairs et étroits, une justification avec un objectif légitime accompagné d'une procédure aléatoire ou objective avec une limitation géographique et établissent un délai plus court pour le transfert.

Dans l'avis urgent [CDL-AD\(2022\)045](#) sur la **Roumanie**, la Commission a examiné trois lois concernant le système judiciaire. En ce qui concerne la carrière des juges et des procureurs, la nouvelle loi a créé un nouveau dispositif permettant de nommer les directeurs adjoints des tribunaux et des bureaux des procureurs sans concours ni examen,

sur proposition du président du tribunal ou du chef du bureau du procureur. La Commission a critiqué la loi permettant aux présidents des tribunaux ou aux chefs des parquets de sélectionner un adjoint sans aucune mise en concurrence. En ce qui concerne les procureurs de haut rang, nommés pour une période de trois ans seulement, renouvelable une fois, la Commission a estimé qu'ils devraient être nommés pour des périodes plus longues et sans possibilité de renouvellement, afin de garantir leur indépendance fonctionnelle.

Dans l'avis [CDL-AD\(2022\)019](#) sur la **République de Moldova**, la Commission a, entre autres, félicité le législateur moldave pour avoir supprimé les périodes probatoires pour la nomination des juges. De même, la disposition prévoyant le transfert d'un juge à un tribunal de même niveau ou à un tribunal inférieur uniquement avec son consentement a été considérée comme une mesure positive. La Commission a recommandé que le transfert volontaire d'un juge à un tribunal de même niveau ou à un tribunal inférieur puisse être effectué sans l'intervention du Président de la République, en faisant valoir que la valeur ajoutée de l'intervention du Président dans ce processus n'est pas claire et peut entraîner des retards injustifiés. Tout en se félicitant des dispositions établissant que les juges ne jouissent que d'une immunité fonctionnelle, la Commission a rappelé que l'immunité fonctionnelle doit être comprise comme une immunité de poursuites pour certains actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions (à l'exception des crimes intentionnels, par exemple l'acceptation de pots-de-vin), mais que cette immunité ne protège pas les juges des poursuites pénales en général.

Dans l'avis [CDL-AD\(2022\)004](#) sur la nouvelle Constitution du **Chili**, la Commission a observé que la qualité de la performance d'un juge ne peut être mesurée en comptant le nombre d'affaires traitées, quelle que soit leur complexité, ou le nombre de jugements confirmés en instance supérieure. En outre, les évaluations de performance ne doivent pas être considérées comme un outil de contrôle des juges. Cet avis réaffirme que le mandat des juges doit prendre fin avec la retraite, et que l'âge de la retraite des juges doit être clairement défini dans la législation. Tout doute ou ambiguïté doit être évité et un organe prenant des décisions sur la retraite ne doit pas pouvoir exercer de pouvoir discrétionnaire.

Dans trois avis sur la **Serbie** adoptés en 2022 à la suite de la réforme constitutionnelle, [CDL-AD\(2022\)030](#), [CDL-AD\(2022\)042](#) et [CDL-AD\(2022\)043](#), la Commission de Venise a noté que les affectations temporaires, en tant que décision managériale visant à combler les vacances temporaires créées par un problème de personnel soudain et/ou imprévu dans un domaine spécifique de l'organisation du parquet, peuvent être confiées à la hiérarchie du parquet elle-même qui possède une connaissance plus directe des besoins des parquets du pays et des candidats possibles pour répondre à ces besoins. Ces décisions devraient être rendues par écrit, être dûment motivées et mises à la disposition du procureur concerné. Un recours contre ces décisions devrait être possible. D'autre part, le recours structurel aux affectations temporaires dans d'autres parquets crée une insécurité pour les procureurs et un risque d'arbitraire. Le législateur devrait envisager d'introduire des mécanismes supplémentaires qui inciteraient le Conseil à pourvoir les postes vacants occupés par le personnel détaché.

Ces avis invitaient également le législateur à mieux expliquer l'interrelation entre les procédures disciplinaires et les procédures de licenciement, afin d'éviter toute confusion quant au rôle joué par les deux conseils (ministère public et justice) dans ces procédures. Elle a noté que, dans les projets de loi initiaux, la liste des infractions disciplinaires était trop large, l'accent étant mis de manière disproportionnée sur les retards dans les procédures judiciaires. La Commission a recommandé de préciser que les juges individuels ne devraient pas être tenus responsables des déficiences structurelles du système judiciaire.

Enfin, la Commission a noté que les projets de loi ne sont pas tout à fait clairs sur la répartition des compétences entre le ministère de la Justice et les présidents des tribunaux en matière d'administration des tribunaux. Les pouvoirs des présidents des tribunaux supérieurs vis-à-vis des présidents des tribunaux inférieurs devraient également être décrits avec plus de précision, afin d'éviter l'apparence d'une subordination hiérarchique des tribunaux inférieurs à la gestion des tribunaux supérieurs. La Commission s'est félicitée de l'inclusion dans les projets de loi de dispositions précisant que les pouvoirs de l'administration des tribunaux ne doivent pas empiéter sur la prise de décision individuelle des juges. Une recommandation similaire a été formulée

concernant l'interrelation entre les pouvoirs des procureurs généraux, les pouvoirs du ministère de la Justice et les pouvoirs du Conseil supérieur des procureurs et de ses organes.



Echange de vues avec le ministre de la Justice du Liban, M. Henry Houry, dans le cadre de la préparation de l'Avis sur l'indépendance des tribunaux judiciaires, Beyrouth, avril 2022

L'avis [CDL-AD\(2022\)020](#) sur le **Liban** a recommandé de simplifier la procédure de nomination des trois plus hauts responsables du système judiciaire (le président de la Cour de cassation, le procureur général et le président de l'inspection judiciaire) en prévoyant que chacun d'entre eux est choisi par le gouvernement sur une liste établie par le Conseil supérieur de la magistrature (le CSM) à l'issue d'une compétition transparente impliquant un nombre suffisamment important de candidats. Dans le cas où le gouvernement ne sélectionnerait pas l'un d'entre eux, le CSM pourrait continuer à fonctionner dans une composition réduite. La liste des fautes disciplinaires devrait être revue et les définitions devraient être précisées, avec une référence explicite au principe de proportionnalité. La notion « d'incompétence » devrait être mieux expliquée.

Organisation et efficacité du système judiciaire et du ministère public

Dans son avis [CDL-AD\(2022\)032](#) sur la **Bulgarie**, la Commission de Venise a recommandé de circonscrire les fonctions du ministère public en dehors de la sphère des poursuites pénales.

Dans son avis [CDL-AD\(2022\)003](#) sur la **Roumanie**, la Commission a examiné la structure organisationnelle des organes chargés de poursuivre les infractions commises par les juges et les procureurs. Il est positif que les autorités aient décidé de démanteler l'actuel département chargé de ces affaires. Il avait été reproché à ce département d'être peu performant

et de faire pression sur les magistrats. Cependant, il est essentiel de prendre d'autres mesures organisationnelles pour garantir une enquête plus efficace sur les infractions commises par les juges et les procureurs. A cet égard, la solution du législateur n'est pas appropriée car cette catégorie d'affaires sensibles est confiée aux procureurs non spécialisés. La Commission a alors rappelé que ces infractions relevaient auparavant de la compétence de la Direction nationale anticorruption et de la Direction des enquêtes sur le crime organisé et le terrorisme. Compte tenu du statut, de l'indépendance fonctionnelle, de la spécialisation, de l'expérience et des moyens techniques de ces deux agences, la Commission a recommandé de rétablir la compétence de ces institutions à l'égard des juges et des procureurs.

Dans son avis [CDL-AD\(2022\)042](#) sur le ministère public de **Serbie**, adopté en 2022 à la suite de la réforme constitutionnelle, la Commission a étudié le nouveau mécanisme d'appel contre les instructions infondées ou illégales d'un procureur supérieur. Un tel mécanisme est nécessaire, mais il serait important de décrire l'étendue du pouvoir de la commission du Conseil supérieur des procureurs sur les instructions obligatoires dans la révision des décisions de fond prises par les procureurs supérieurs.

Dans son avis [CDL-AD\(2022\)011](#) sur le vetting des juges au **Kosovo**, la Commission distingue les cas d'incompétence professionnelle, qui peuvent être traités par la formation, des cas d'actes malveillants délibérés, qui peuvent être traités par des contrôles d'intégrité. Les problèmes plus généraux liés à l'inefficacité du système judiciaire, notamment la durée excessive des procédures, devraient être traités par la combinaison de plusieurs approches : renforcement de la gestion et augmentation de l'efficacité des procédures judiciaires, y compris la numérisation complète et la communication électronique entre les tribunaux, les acteurs externes, les parties et leurs représentants légaux.



Echange de vues avec les autorités du Kosovo dans le cadre de la préparation de l'avis sur le « le document conceptuel sur la vérification de l'intégrité des juges et des procureurs et amendements à la Constitution », Pristina, mai 2022

Dans l'avis d'urgence [CDL-AD\(2022\)045](#) sur la **Roumanie**, la Commission a notamment examiné le rôle de la police judiciaire qui, en Roumanie, exerce l'activité d'enquête criminelle pour le compte des procureurs. Contrairement à la situation antérieure, la législation n'excluait pas la subordination hiérarchique de la police judiciaire au ministre de l'Intérieur. La Commission a observé que les dispositions pertinentes de la loi sur l'organisation judiciaire prévoient très clairement que les procureurs dirigent et supervisent l'activité d'enquête criminelle menée par la police judiciaire et que le rôle des organes de police judiciaire consiste uniquement à mener l'activité d'enquête criminelle directement sous le commandement et la supervision du procureur. La Commission a recommandé de prévoir dans la loi que la police judiciaire ne doit pas rendre compte de son activité au ministre de l'Intérieur.

Finalement, dans son avis [CDL-AD\(2022\)035](#) sur la réforme constitutionnelle du **Bélarus**, la Commission a noté que l'organisation du parquet suivait le système soviétique de la prokuratura, avec des compétences dépassant largement la fonction principale du procureur. La Commission a également déploré le manque d'indépendance du procureur général, qui est nommé et révoqué par le Président de la République, et l'absence de garanties d'indépendance des bureaux des procureurs, telles qu'une majorité qualifiée pour le soutien du Conseil de la République ou d'un conseil de procureurs, ou des exigences professionnelles pour la nomination, ou des motifs clairs et exhaustifs de révocation.

Bulgarie - Elections législatives anticipées du 2 octobre 2022

La délégation de l'APCE a relevé que, d'un point de vue technique, les élections ont été conformes aux normes des élections libres et démocratiques. Des allégations d'achat de voix et de pressions exercées sur les électeurs ont néanmoins affecté une partie du processus. Il convient de reconnaître le travail phénoménal qui a été abattu par les commissions électorales pour gérer quatre processus électoraux en 18 mois. Le cadre juridique électoral est propice à la conduite d'élections démocratiques, s'il est appliqué de bonne foi certaines améliorations du cadre juridique restent toutefois souhaitables, conformément à l'avis conjoint de 2017 de la Commission de Venise et du BIDDH, notamment en ce qui concerne les restrictions aux droits politiques et à l'interdiction de faire campagne en une autre langue que le bulgare. D'autres procédures législatives restent encore à réglementer pour renforcer la confiance du public dans les machines à voter. La délégation a dès lors appelé les autorités bulgares à mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise.

Serbie - Elections présidentielle et législatives anticipées du 3 avril 2022

La délégation de l'APCE a relevé que, bien que cela soit juridiquement possible, une « culture » d'élections anticipées a des incidences sur le bon fonctionnement en toute autonomie du parlement, comme le prévoit son mandat constitutionnel, et ce quelles que soient les forces politiques au pouvoir. La délégation de l'APCE a pris note des récentes modifications législatives apportées à la suite d'un dialogue intensif entre les partis au pouvoir et certaines forces d'opposition. Ces changements répondent à certaines recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH. Toutefois, la délégation a souligné que certains problèmes ne sont pas résolus, essentiellement en ce qui concerne l'accès aux médias, le financement des campagnes, les mesures visant à lutter contre les pressions exercées sur les électeurs ainsi que le contrôle et l'audit publics des listes électorales. En outre, la délégation de l'Assemblée a souligné que les élections ne se limitent pas au jour du scrutin et a déploré que pendant la campagne, certains obstacles importants ont limité la possibilité pour

les électeurs de faire leur choix sans pression ni incitation. Les règles de financement des campagnes ne sont pas totalement transparentes ni pleinement efficaces. La délégation de l'APCE a estimé que le scrutin s'est globalement déroulé sans heurts et dans le calme, mais que, malgré de solides préparatifs, il a été marqué par plusieurs anomalies procédurales systématiques liées à l'aménagement des bureaux de vote, à l'engorgement des locaux, à des violations du secret du vote, à de nombreux cas de vote familial et à des cas d'achat de voix. Enfin, la délégation de l'APCE a identifié un certain nombre d'irrégularités et de manquements au cours de l'ensemble du processus de l'élection présidentielle et des élections législatives anticipées du 3 avril. Elle souligne que des aspects essentiels du processus électoral doivent être réformés et mis en œuvre et elle estime que la Serbie devrait prendre des mesures concrètes pour améliorer le cadre juridique des élections ainsi que certaines pratiques électorales. Ce travail devrait être accompli dans le cadre de la procédure de suivi de l'Assemblée et en étroite coopération avec la Commission de Venise.

Il est à noter que, suite à une demande de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise a adopté en décembre 2022 un avis conjoint avec le BIDDH sur le cadre constitutionnel et juridique régissant le fonctionnement des institutions démocratiques en Serbie - Droit électoral et administration électorale.

3. Autres activités de coopération

Parmi les autres activités de coopération en matière électorale, il faut noter un événement majeur : la 19e Conférence européenne des administrations électorales. 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, est mise à jour régulièrement. En 2022, 35 nouveaux documents (lois nationales et extraits de constitutions, avis juridiques et études de la Commission de Venise) ont été indexés et inclus dans la base de données.

19^e Conférence européenne des administrations électorales – Intelligence artificielle et intégrité électorale

La Commission de Venise a organisé la 19^e Conférence européenne des administrations électorales à Strasbourg et en ligne les 14-15 novembre 2022. Environ 130 participants ont pris part à la conférence, à savoir des représentants des administrations électorales nationales et d'organisations internationales, ainsi que d'autres parties prenantes telles que des universitaires, des praticiens, des experts et des représentants de la société civile.



Participants à la 19^e Conférence européenne des administrations électorales, Strasbourg, novembre 2022

Dans leurs conclusions, les participants ont souligné que les systèmes d'IA nécessitent le plein respect des principes des élections et des référendums démocratiques, et ont mis l'accent sur les travaux en cours du Comité sur l'intelligence artificielle du Conseil de l'Europe et son objectif d'élaborer un cadre juridiquement contraignant sur le développement, la conception et l'application de l'intelligence artificielle.

En ce qui concerne l'IA et l'équité dans les processus électoraux, un inconvénient des outils d'IA peut être le risque d'une utilisation abusive dans le but de manipuler les idées et les messages, créant une exposition sélective des électeurs à des informations orientées politiquement et déformant par conséquent l'information et la réalité. Dans ce contexte, les EMB, qui sont en première ligne pour garantir l'équité d'un processus électoral, doivent être conscients de l'utilisation abusive de ces outils pendant un processus électoral et chercher à prévenir ce type d'utilisation afin de protéger les électeurs, en particulier les femmes et les groupes vulnérables.

En ce qui concerne l'impact de l'IA sur la participation et le choix des électeurs vs. la protection des données, l'IA devrait viser à augmenter le nombre d'électeurs mieux informés, ce qui garantirait un taux de participation plus élevé et une meilleure inclusion des électeurs. L'IA pourrait également contribuer à optimiser le déplacement des électeurs ou à mieux comprendre les mécanismes de leur comportement.

En ce qui concerne l'IA vs. la supervision et la transparence des processus électoraux, les géants de la Tech ont une responsabilité majeure pour contribuer au bon déroulement des processus électoraux. Une société démocratique ne devrait cependant pas laisser cette tâche essentielle aux seuls acteurs privés et selon leur propre ensemble de règles. Les acteurs publics devraient d'abord discuter et décider si l'IA va être utilisée dans les processus électoraux. Ensuite, ils doivent spécifier les exigences auxquelles l'IA doit répondre et définir les mécanismes capables de contrôler efficacement que l'IA répond à ces exigences. Ils doivent également superviser son utilisation et mettre en place des mécanismes permettant de détecter, de contester et de corriger les problèmes éventuels.

En ce qui concerne l'IA et les contenus préjudiciables, l'IA est souvent utilisée pour diffuser des contenus préjudiciables en ligne, mais aussi, de plus en plus, dans le cadre de stratégies de gestion des risques, telles que la « modération du contenu électoral » pour supprimer les contenus nuisibles. Il est toutefois conseillé que les décisions soient supervisées par des humains ou au moins susceptibles de faire l'objet d'un recours auprès de l'EMB ou de l'organe compétent, éventuellement judiciaire.

Séminaires pré- et post-électorales

La Commission a organisé, avec les administrations électorales aussi bien de la Hongrie que de la Serbie, des séminaires pré- et post-électorales. Lors des séminaires pré-électorales, des sujets tels que la tenue d'élections pendant la pandémie, l'observation électorale nationale non partisane ou encore l'importance de fournir un recours effectif pour les contentieux électoraux ont été discutés. Le séminaire post-électoral en Hongrie a concerné les recours juridiques effectifs et la prise de décision et l'efficacité de l'administration électorale, celui en Serbie s'est présenté comme une table-ronde où les problèmes qui se sont posés lors des élections et les moyens de les résoudre ont été discutés.

V. JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

1. Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (CMJC)

La Commission de Venise a établi une coopération étroite avec les cours constitutionnelles et les organes équivalents dans ses États membres, membres associés et observateurs. Ces cours rencontrent généralement la Commission de Venise une fois par an dans le cadre du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle (CMJC). La 20^e réunion du CMJC (y compris une session de travail sur la préparation des décisions abrégées pour le e-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et une mini-conférence sur « Les mesures prises par les États en réponse à la crise COVID-19 et leur impact sur la justice constitutionnelle - jurisprudence constitutionnelle sur les situations d'urgence ») était donc prévue les 17-18 novembre 2022, à Sofia, accueillie par la Cour constitutionnelle de Bulgarie. Cependant, en raison des préparatifs du 5^e Congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle en octobre 2022 (voir ci-dessous), cette réunion a été reportée aux 24-25 avril 2023.

2. Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (WCCJ)

La Conférence mondiale rassemble 121 cours et conseils constitutionnels et cours suprêmes d'Afrique, des Amériques, d'Asie et d'Europe¹³. Elle promeut la justice constitutionnelle - entendue comme un contrôle constitutionnel incluant la jurisprudence en matière de droits de l'homme - comme un élément essentiel de la démocratie, de la protection des droits de l'homme et de l'État de droit (article 1.1 du Statut de la WCCJ). La Commission de Venise assure le secrétariat de la WCCJ.

L'objectif principal de la WCCJ est de faciliter le dialogue entre les juges des cours constitutionnelles à l'échelle mondiale par l'organisation de congrès réguliers, par la participation à des conférences et séminaires régionaux, par la promotion de l'échange d'expériences et de jurisprudence et par l'offre de bons offices aux membres à leur demande (article 1.2 du Statut).

Le 19 mars 2022, le Bureau de la WCCJ, qui dirige les activités de la WCCJ, a tenu sa 17^e réunion à Venise et en ligne. Lors de cette réunion, il a discuté des préparatifs du 5^e Congrès de la WCCJ, accueilli par la

¹³ La WCCJ comptait 119 membres à la fin de l'année 2022. La Cour suprême fédérale d'Irak est devenue le 120^e membre le 9 janvier 2023. La Cour suprême du Malawi est devenue le 121^e membre le 10 février 2023.

Cour constitutionnelle d'Indonésie en octobre 2022, et de la demande de suspension de l'adhésion des Cours constitutionnelles de la Fédération de Russie et du Bélarus. Cependant, en raison du manque de temps pour recueillir des informations auprès des groupes régionaux et linguistiques et des autres membres du Bureau, le Bureau a reporté le vote sur cette question. Le Bureau a poursuivi ses discussions en ligne lors d'une 18^e réunion extraordinaire le 7 juin 2022 (en ligne) et, sur proposition de la Cour constitutionnelle d'Italie, a adopté une résolution soulignant l'importance du respect des principes fondamentaux de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme pour se conformer aux obligations résultant de l'adhésion à la WCCJ.



5^e Congrès de la Conférence mondiale sur la justice Constitutionnelle (WCCJ) sur "Justice constitutionnelle et paix", Bali, octobre 2022

Le 4 octobre 2022, le Bureau de la WCCJ a tenu sa 19^e réunion (à Bali et en ligne), au cours de laquelle il a été discuté d'une proposition de la Cour constitutionnelle de Lituanie à l'Assemblée générale de la WCCJ pour un amendement du Statut de la WCCJ, qui ajouterait la possibilité pour la WCCJ de mettre fin (et pas seulement de suspendre) l'adhésion d'une Cour membre et pour l'Assemblée générale de prendre une décision à ce sujet, même sans une proposition du Bureau.

Du 4 au 7 octobre 2022, le 5^e Congrès de la WCCJ sur le thème « *Justice constitutionnelle et paix* » s'est tenu à Bali, accueilli par la Cour constitutionnelle d'Indonésie et ouvert par le Président de la République d'Indonésie, M. Joko Widodo. Au total, 94 délégations de cours constitutionnelles et d'organes équivalents ont participé au Congrès. Les discussions du Congrès se sont concentrées sur le rôle des cours constitutionnelles (et les limites de ce rôle) dans le maintien de la paix sociale au sein de l'État et la résolution pacifique des conflits internes (plutôt que sur la paix en tant que concept de droit international public, qui concerne les conflits interétatiques, car ces conflits ne relèvent généralement pas de la compétence des cours constitutionnelles). Il a également consacré une session au bilan de

l'indépendance des cours membres de la WCCJ. Le congrès s'est terminé par l'adoption d'un communiqué¹⁴. L'Assemblée générale de la WCCJ a également élu quatre nouveaux membres du Bureau de la WCCJ (les Cours constitutionnelles d'Algérie, de la République dominicaine, de Lettonie et de Türkiye) et a demandé au Bureau de discuter de la proposition d'amendement du Statut de la WCCJ mentionnée ci-dessus lors de la prochaine réunion en mars 2023.

Pendant le Congrès, le 5 octobre 2022, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a mis fin à son adhésion à la WCCJ. Plus tôt dans l'année, le 20 juin 2022 la Cour constitutionnelle de Guinée équatoriale avait adhéré à la WCCJ. Le 28 décembre 2022, la Cour suprême de Gambie a rejoint la WCCJ,



Lors de la réunion de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, Bali, octobre 2022

Le 3 novembre 2022, M. Gianni Buquicchio, président émérite, représentant spécial de la Commission de Venise, a fait une déclaration au nom de la WCCJ pour soutenir la Cour constitutionnelle de la République centrafricaine, qui avait subi des pressions indues de la part du gouvernement.

3. Base de données CODICES

La base de données CODICES¹⁵ présente au public l'essentiel de la jurisprudence constitutionnelle des cours constitutionnelles et des organes équivalents. CODICES contient plus de 11 600 décisions de justice (des décisions abrégées, en anglais et en français ainsi que le texte intégral des décisions en 43 langues) ainsi que les constitutions, les lois sur les cours constitutionnelles et les descriptions des cours expliquant leur fonctionnement. Les contributions, présentées dans CODICES, sont préparées par des agents de liaison désignés par les tribunaux eux-mêmes. C'est une garantie essentielle de la qualité des informations présentées dans la base de données.

14 Communiqué de Bali, http://www.venice.coe.int/files/2022_10_06_WCCJ5_Bali_Communique-F.PDF.

15 La base de données Codices, <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

En 2022, les cours constitutionnelles et organes équivalents ont contribué activement à CODICES, qui a été régulièrement mis à jour et 513 affaires ont été ajoutées. CODICES aide les cours constitutionnelles et les organes équivalents à se référer à l'expérience et à la jurisprudence des tribunaux d'autres pays et des cours européennes et internationales participantes. Les cours constitutionnelles et les organes équivalents ont fait de nombreuses références à la jurisprudence internationale dans leurs arrêts, notamment à la Cour européenne des droits de l'homme.

Après un appel d'offres public et l'attribution du contrat à la société CGI pour remplacer la base de données CODICES existante par une nouvelle version sur une structure de serveur durable, divers ateliers fonctionnels et réunions du comité de projet CODICES (comprenant CGI, le département des technologies de l'information du Conseil de l'Europe et le secrétariat de la Commission de Venise) ont eu lieu tout au long de l'année 2022 pour déterminer les spécifications de programmation finales de la nouvelle base de données. À la fin de l'année 2022, la mise en œuvre des spécifications approuvées a commencé. La nouvelle base de données, qui permettra aux agents de liaison de télécharger leurs contributions directement dans CODICES plutôt que d'envoyer des décisions abrégées et des textes complets par courrier électronique, devrait être opérationnelle à l'adresse 2023.

4. E-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle

En 2022, le « e-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle »¹⁶, entièrement électronique, a continué à être publié trois fois par an. Il contient des résumés des décisions les plus importantes fournies par les cours constitutionnelles ou les organes équivalents des 61 États membres et des États 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 fournies par des agents de liaison désignés par les cours elles-mêmes.

L'objectif principal du e-Bulletin est d'encourager l'échange d'informations entre les juridictions et d'aider les juges à régler des questions juridiques délicates, qui se posent souvent dans plusieurs pays simultanément. Il constitue également un outil utile pour les universitaires et tous ceux qui s'intéressent à la justice constitutionnelle.

16 L'e-Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_02_Bulletins.

En plus du bulletin électronique régulier, un [bulletin spécial sur la Covid-19](#)¹⁷, qui est régulièrement mis à jour, est également disponible.

5. Forum de Venise

Le Forum de Venise en ligne est une plateforme restreinte sur laquelle les agents de liaison, nommés par les cours constitutionnelles ou les organes équivalents, peuvent échanger des informations. Le Forum de Venise contient plusieurs éléments :

- Le Groupe de discussion restreint permet aux tribunaux de partager activement des informations entre eux, par exemple, de faire des annonces en ligne sur des changements dans leur composition, sur des arrêts clés récents et de faire diverses demandes d'informations générales. En 2022, 15 messages ont été postés dans le Groupe
- Le Forum de Venise classique restreint permet aux tribunaux de demander à d'autres tribunaux des informations spécifiques sur la jurisprudence. En 2022, le Forum de Venise classique a traité 28 demandes de recherche en droit comparé émanant de 17 juridictions différentes et portant sur des questions allant de la réouverture de procédures pénales au statut des juges de la Cour constitutionnelle, en passant par les litiges stratégiques contre la participation du public (SLAPP) et les limites aux dommages et intérêts dans les affaires de dommages corporels.
- L'Observatoire des médias de la justice constitutionnelle donne un aperçu du travail des tribunaux tel qu'il est rapporté dans les médias en ligne. Comme les années précédentes, la Commission de Venise a offert à tous les membres et agents de liaison la possibilité de s'abonner à l'Observatoire des médias de la justice constitutionnelle. L'Observatoire est envoyé sous la forme d'un e-mail et présente des informations sur les dépêches d'agences de presse et les articles de presse relatifs aux cours constitutionnelles et aux organes équivalents. Les informations présentées sont le résultat d'une recherche sur Internet en anglais et en français et ne prétendent pas donner une image complète d'une décision ou d'un développement de la justice constitutionnelle en général. Bien que la Commission de Venise ne puisse se porter garante de l'exactitude des informations transmises, elle peut ajouter toute

information fournie par la juridiction concernée ou supprimer un signalement, sur demande. En 2022, des liens vers 520 articles de l'Observatoire des médias de la justice constitutionnelle ont été envoyés aux membres et aux agents de liaison.

- Le Bulletin intérimaire permet aux agents de liaison de suivre en temps réel l'évolution de leurs contributions au Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, à travers toutes les étapes de la production (relecture dans la langue originale - anglais ou français, contrôle des notes de tête et indexation selon le Thésaurus systématique, traduction dans l'autre langue, et relecture parallèle de la traduction). Les autres agents de liaison peuvent également accéder aux contributions de leurs pairs à toutes ces étapes.

Sur la base de divers accords de [coopération](#)¹⁸, les cours constitutionnelles réunies en groupes régionaux ou linguistiques¹⁹ peuvent contribuer à la base de données CODICES et au Forum de Venise, le Newsgroup et l'Observatoire de la justice constitutionnelle étant également mis à la disposition de ces cours constitutionnelles. Pour la coopération avec ces groupes, voir le chapitre VII.



A la Conférence sur « La durabilité en tant que valeur constitutionnelle : défis futurs », Riga, septembre 2022 : Mme Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir, Vice-Présidente de la Commission de Venise, M. Serhiy Holovaty, (membre Ukraine), M. Martin Kuijer (membre suppléant Pays-Bas)

¹⁸ https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=02_Regional&lang=fr.

¹⁹ Conférence des cours constitutionnelles européennes (CCCE), Association des Cours constitutionnelles francophones (ACCF), Forum des Juges en chef de l'Afrique australe (SACJF), Association eurasiennne des organes de contrôle constitutionnel (AEOCC), Union des Cours et des Conseils Constitutionnels Arabes (UCCCA), Conférence des tribunaux constitutionnels des pays de langue portugaise (CJCPLP), Conférence Ibéro-américaine de la Justice Constitutionnelle (CIJC), Conférence des juridictions constitutionnelles africaines (CJCA), Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes de l'Asie (AACC) et les Cours du Commonwealth.

¹⁷ <https://venice.coe.int/files/Bulletin/COVID-19-f.htm>

VI. COOPÉRATION AVEC LES PAYS VOISINS DU CONSEIL DE L'EUROPE

En 2022, la Commission de Venise a continué à développer plusieurs projets bilatéraux et régionaux en Asie centrale, dans la région de la Méditerranée du Sud et dans les pays d'Amérique latine dans des domaines tels que l'assistance constitutionnelle, la justice constitutionnelle, la réforme du système judiciaire et la législation et la pratique électorales. Ces projets ont été financés par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ainsi que par des contributions volontaires de ses États membres.

1. Asie centrale

En 2022, la Commission de Venise a organisé des activités bilatérales et régionales principalement dans le cadre du projet « *Promouvoir le fonctionnement efficace des institutions de l'État et de l'administration publique* ». Ce projet fait partie du programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe sur l'État de droit en Asie centrale (2020-2023) et couvre le Kazakhstan, la République kirghize, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan. La Commission de Venise a fourni une assistance technique ciblée et des conseils juridiques à la demande des autorités des pays d'Asie centrale en ce qui concerne les réformes constitutionnelles et juridiques et la modernisation de l'administration publique.



Conférence internationale sur « Le procès contradictoire et l'égalité des armes dans les procédures pénales », Astana, décembre 2022

La Commission de Venise a poursuivi son dialogue fructueux avec les autorités du Kazakhstan en vue de la mise en œuvre des dispositions de la nouvelle Constitution, notamment en organisant deux conférences internationales avec la Cour constitutionnelle, à savoir une sur « *Les aspects constitutionnels et internationaux du respect de l'État de droit* » puis une autre sur « *L'évolution du contrôle constitutionnel dans le contexte de transformation*

sociétale et étatique ». Un autre événement important coorganisé avec la Cour suprême a porté sur « *Le procès contradictoire et l'égalité des armes dans la procédure pénale* ».

En août 2022, le Commissaire aux droits de l'homme du Kazakhstan a demandé un avis sur le projet de loi constitutionnelle sur le Commissaire aux droits de l'homme, visant à renforcer le rôle du Commissaire dans la protection des droits de l'homme et des libertés. L'avis CDL-AD(2022)028 a été adopté lors de la 132^e session plénière de la Commission de Venise (21-22 octobre 2022).

La Commission de Venise et la Cour suprême de la République kirghize ont organisé en septembre 2022 une conférence internationale sur « *L'indépendance judiciaire dans le contexte des réformes constitutionnelles* », portant notamment sur les différents aspects de l'indépendance judiciaire, les limites de l'interaction du pouvoir judiciaire avec les autres branches des autorités publiques ainsi que les différents mécanismes de mise en œuvre du principe d'indépendance du pouvoir judiciaire. Des représentants d'autres pays d'Asie centrale ont contribué à l'événement.

Le 10 mai 2022, la Commission de Venise a organisé une table ronde internationale avec la Cour constitutionnelle du Tadjikistan. Des représentants des cours et conseils constitutionnels du Kazakhstan, de la République kirghize, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan ont discuté de l'État de droit en tant que principe constitutionnel fondamental, de l'impact de la justice constitutionnelle sur le renforcement de l'État de droit, du rôle des cours constitutionnelles dans l'élaboration du principe de l'État de droit et dans la garantie de la protection des droits individuels.

La Commission de Venise a continué à soutenir la réforme de l'administration publique en Asie centrale. Une conférence internationale sur « *La modernisation de l'administration publique en Asie centrale et le respect des principes de l'État de droit* », qui s'est tenue en Ouzbékistan en mai 2022, a réuni plus de 80 hauts fonctionnaires du Kazakhstan, de la République kirghize, du Tadjikistan, du Turkménistan et de l'Ouzbékistan, ainsi que des experts de la Commission de Venise, qui ont discuté des principes de l'État de droit et des défis constitutionnels et juridiques en matière de réformes de l'administration publique, d'innovation et de numérisation dans l'administration publique, de développement professionnel, de reconversion et de gestion des performances dans la fonction publique.



2. Sud de la Méditerranée

La Commission de Venise a coopéré activement avec les pays de la région sud-méditerranéenne, notamment le Maroc et la Tunisie. Des représentants de haut niveau et des experts d'autres partenaires tels que l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban et la Palestine*²⁰ ont également été impliqués dans les événements régionaux organisés en 2022.

Les activités de coopération de la Commission de Venise dans cette région se sont déroulées dans le cadre de plusieurs programmes conjoints cofinancés par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. L'un d'entre eux a une portée régionale : le Programme Sud IV intitulé « *Soutien régional pour renforcer les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie dans le sud de la Méditerranée* » qui a été suivi à partir du 1 septembre 2022 par sa phase V intitulée « *Protéger les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie par des normes partagées dans le sud de la Méditerranée* ». Les activités de coopération avec la Tunisie ont été principalement financées par deux programmes conjoints spécifiques entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe sur « *L'amélioration du fonctionnement, de la performance et de l'accès à la justice en Tunisie* » (AP-JUST) et le « *Projet d'appui aux instances indépendantes en Tunisie* » (PAII-T).



5^e Assemblée générale de l'Organisation arabe des administrations électorales et conférence internationale sur « La participation des jeunes à la vie politique dans la région arabe », Amman, août 2022 5^e Assemblée générale des EMBs arabes et conférence internationale sur « La participation de la jeunesse à la vie politique dans la région arabe »

Depuis 2015, la Commission de Venise accompagne ses partenaires régionaux (Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Palestine* et Tunisie) dans la réforme de leur administration publique en « créant des ponts » et en échangeant des bonnes pratiques entre hauts fonctionnaires de la région et au-delà, dans le cadre des séminaires UniDem Med (Université de la démocratie pour le sud de la Méditerranée). Suite à la réunion annuelle des coordinateurs le 27 janvier 2022, et sur la base de leurs priorités communes, deux séminaires régionaux ont été organisés : le 15^e séminaire sur « *Les politiques de la fonction publique : paradigmes du changement* » à Ramallah (Palestine*) et le 16^e séminaire sur « *La transformation numérique de l'administration publique* » à Rabat (Maroc). Au total, 370 hauts fonctionnaires et experts ont participé à ces deux séminaires. Pour chacun d'entre eux, les rapporteurs généraux ont identifié une série de recommandations à mettre en œuvre dans les administrations publiques de la région. Ces séminaires ont également été l'occasion d'échanger sur le suivi des réformes sur les thèmes abordés lors de précédents séminaires UniDem Med.



16^e séminaire régional UniDem Med pour les hauts fonctionnaires sur « La transformation numérique de l'administration publique », Rabat, novembre 2022

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 et de l'Union européenne sur cette question.

La Commission de Venise a soutenu, dans le cadre de son partenariat de longue date avec l'Association des ombudsmans et médiateurs francophones (AOMF), la conférence organisée à l'occasion de son 11^e Congrès annuel intitulée « *Transformation numérique et accès aux droits, enjeu commun dans l'espace francophone : Quel rôle pour les médiateurs et ombudsmans ?* ». A l'issue du Congrès, les membres de l'AOMF ont adopté [la Charte de Marrakech sur la protection des droits des usagers des services publics en matière numérique](#).

Des représentants de la Commission de Venise ont également participé à la 5^e Assemblée générale et à la conférence qui a suivi sur « *La participation des jeunes à la vie politique dans la région arabe* », organisées à Amman par l'Organisation des administrations électorales des pays arabes (EMBs arabes) avec l'aide du projet régional de soutien électoral du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

Dans le cadre du renforcement d'un espace juridique commun au sud de la Méditerranée, le ministre de la Justice de la Palestine*, M. Mohammed Al Shalalkeh a été invité à présenter un aperçu des développements constitutionnels en Palestine* lors de la 133^e session plénière de la Commission de Venise qui a eu lieu les 16-17 décembre 2022.

En 2022, trois avis concernant des pays de la région ont été adoptés ou approuvés : l'avis [CDL-AD\(2022\)020](#) sur le projet de loi sur le pouvoir judiciaire au Liban ; l'avis urgent [CDL-PI\(2022\)026](#) sur le cadre constitutionnel et législatif concernant le référendum et les élections notamment sur l'Instance Supérieure Indépendante pour les Élections (ISIE) en Tunisie ; l'avis [CDL-AD\(2022\)021](#) sur le projet de code des biens de l'État en Tunisie.



Participants à la formation des formateurs pour les membres et le personnel de l'Instance supérieure indépendante pour les élections de Tunisie (ISIE), Tunis, mars 2022

Enfin, deux activités de formation ont eu lieu en Tunisie pour les membres et le personnel de l'Instance Supérieure Indépendante pour les Élections (ISIE) du 16 au 23 mars 2022 et pour les juges du Centre d'études juridiques et judiciaires (CEJJ) et du ministère de la Justice du 24 au 28 mars 2022.

3. Amérique latine

En 2022, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération fructueuse avec ses États membres et ses partenaires en Amérique latine. Des domaines tels que l'élaboration de la constitution, la justice constitutionnelle et la législation et la pratique électorales restent les principaux domaines de coopération entre la Commission et la région. En 2022, deux pays ont demandé des avis à la Commission de Venise: l'avis [CDL-AD\(2022\)004](#) sur la rédaction et l'adoption d'une nouvelle Constitution demandé par le Chili et l'avis [CDL-AD\(2022\)031](#) sur les projets d'amendements constitutionnels concernant le système électoral par le Mexique.

Au premier trimestre 2022, les travaux dans cette région ont été réalisés dans le cadre du programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Appui aux réformes de la législation et de la pratique électorales et aux instruments et mécanismes régionaux des droits de l'homme dans les pays d'Amérique latine, d'Asie centrale et en Mongolie* » (2019-2022).

Le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération et l'Institut national électoral sont restés les partenaires les plus actifs de la Commission de Venise au Mexique.

Les 12-13 mai 2022, des représentants de la Commission de Venise ont participé à la conférence internationale intitulée « *Normes internationales de la Commission de Venise : une analyse comparative du système de justice électorale mexicain* » organisée par le TEPJF. L'événement a réuni des membres de la Commission de Venise de Bulgarie, du Brésil, du Canada, du Chili, du Mexique, du Pérou, d'Espagne, des membres du TEPJF, des universitaires nationaux ainsi que des experts internationaux dans le domaine de la justice électorale d'Argentine, de France, d'Italie, d'Espagne et des États-Unis qui se sont penchés sur des questions telles que l'indépendance judiciaire, l'accès à la justice électorale et l'évaluation de son efficacité à la lumière des avis et recommandations de la Commission de Venise.

À l'invitation de l'Institut national électoral du Mexique, des représentants de la Commission ont contribué au Sommet mondial pour la démocratie électorale qui a eu lieu du 20 au 22 septembre à Mexico. La déclaration finale a souligné la pertinence de défendre l'autonomie des organismes électoraux contre les tentatives de transgression.



Lors de la conférence internationale intitulée « Normes internationales de la Commission de Venise : une analyse comparative du système de justice électorale mexicain », Mexico, mai 2022

4. Mongolie

En 2022, la Commission de Venise a organisé avec la Cour constitutionnelle de Mongolie un séminaire de formation intitulé « L'activité constitutionnelle transnationale dans les relations internationales modernes ». La Cour constitutionnelle de Mongolie assure la présidence de l'Association des cours constitutionnelles asiatiques et institutions équivalentes (AACC) jusqu'en 2023 et participe aux réunions du Bureau de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.

Le 1^{er} juillet 2022, la Présidente de la Commission de Venise, Mme Claire Bazy-Malaurie, a prononcé un discours de bienvenue (en ligne) lors de la cérémonie organisée à l'occasion du 30^e anniversaire de la Cour constitutionnelle de Mongolie.

VII. LA COOPÉRATION AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE, DE L'UNION EUROPÉENNE ET AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

En 2022, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération avec les organes et instances du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec ses partenaires extérieurs au Conseil de l'Europe, à savoir l'Union européenne, l'OSCE, l'ONU et d'autres organismes internationaux.



La Présidente nouvellement élue de la Commission de Venise, Mme Claire Bazy Malaurie, a effectué une visite de travail au Conseil de l'Europe pour rencontrer la Secrétaire générale, Mme Marija Pejčinović Burić, Strasbourg, janvier 2022

1. Conseil de l'Europe

Comité des Ministres

Le 7 septembre 2022, à l'occasion de la présentation du rapport annuel d'activités 2021 de la Commission par sa Présidente, le Comité des Ministres a approuvé le Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendum [CDL-AD\(2022\)015](#) et a encouragé les autorités des États membres à respecter les lignes directrices contenues dans le Code. Le 5 octobre 2022, le Comité des Ministres a pris note du Rapport d'évaluation de la Commission²¹, ainsi que du suivi proposé.

Le Comité des Ministres a fait référence au travail de la Commission dans ses décisions sur la mise en œuvre des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme concernant notamment les affaires suivantes :

- *Groupe Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine,*
- *Groupe Luli et autres c. Albanie,*

- *Groupe S.Z. / Kolevi c. Bulgarie, Groupe Bekir-Ousta et autres c. Grèce,*
- *Groupe Apap Bologna (requête n° 46931/12), groupe Ghigo (requête n° 31122/05), groupe Amato Gauci (requête n° 47045/06) c. Malte,*
- *Groupe Navalnyy et Ofitserov c. Fédération de Russie,*
- *Merabishvili c. Géorgie.*

Le 6 juillet 2022, le Comité des Ministres a décidé de communiquer à la Commission de Venise la [Recommandation 2235\(2022\)](#) de l'Assemblée parlementaire intitulée « *Défis récents pour la sécurité en Europe : quel rôle pour le Conseil de l'Europe ?* » pour commentaires. Ils ont été adoptés par la Commission²² lors de la session plénière d'octobre 2022. Le Comité a fait référence au travail de la Commission tout en traitant de sujets tels que la [sécurité démocratique en Europe](#), la [protection de la société civile et des jeunes et le soutien de leur participation aux processus démocratiques](#) ; la [responsabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs au niveau local et régional](#).

En 2022, sous les auspices de la Présidence italienne du Comité des Ministres, la Commission a organisé une conférence internationale sur le thème « *Une nouvelle conception des Conseils supérieurs de la magistrature face aux défis contemporains* » (21-23 mars 2022, à Rome) et une table ronde sur le thème « *Renforcement et responsabilité de la société civile* » sous les auspices de la Présidence irlandaise (13 septembre 2022, Strasbourg). Plusieurs Représentants permanents ont participé aux sessions plénières tout au long de l'année.



La Présidente de la Commission de Venise, Mme Claire Bazy Malaurie, a présenté le rapport annuel 2021 des activités de la Commission au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Strasbourg, septembre 2022

21 <https://rm.coe.int/dio-2022-35-venicecommission-final-report-fr/1680a655a3>.

22 [CDL-AD\(2022\)036](#).

Assemblée parlementaire

En 2022, à la demande de l'Assemblée parlementaire, la Commission a adopté le Rapport sur les procédures internes de ratification et de dénonciation des traités internationaux [CDL-AD\(2022\)001](#) et neuf avis sur l'Azerbaïdjan [CDL-AD\(2022\)009](#), le Bélarus [CDL-AD\(2022\)008](#), [CDL-AD\(2022\)035](#), la Géorgie [CDL-AD\(2022\)010](#), la Roumanie [CDL-AD\(2022\)045](#), [CDL-AD\(2022\)003](#), la Serbie [CDL-AD\(2021\)048](#) et la Türkiye [CDL-AD\(2022\)016](#), [CDL-AD\(2022\)034](#).

Des représentants de la Commission ont assisté les délégations d'observation électorale de l'APCE sur les aspects juridiques des élections générales en Bosnie-Herzégovine, des élections législatives en Bulgarie, des élections présidentielles et des élections législatives anticipées en Serbie.

Les membres de l'Assemblée ont régulièrement participé aux sessions plénières de la Commission de Venise et aux réunions du Conseil des élections démocratiques. Après la session plénière de décembre 2022, le Bureau élargi de la Commission de Venise a tenu un échange de vues avec le Comité présidentiel de l'Assemblée parlementaire.



Le Bureau élargi de la Commission de Venise et le Comité des Présidents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lors de la session plénière de la Commission, Venise, décembre 2022

La Directrice, Secrétaire de la Commission, a participé à la réunion de la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme le lundi 5 septembre 2022, et a abordé le sujet de la Convention européenne des droits de l'homme et des constitutions nationales.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

En 2022, le Congrès a continué à participer régulièrement aux réunions du Conseil des élections démocratiques. M. Stewart Dickson (Chambre des régions) a assuré la vice-présidence du Conseil.

Le Congrès a entériné le Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendum de la Commission [CDL-AD\(2022\)015](#).

Le 23 mars 2022 à Berne, Suisse, un représentant de la Commission a participé à la 42^e session du Congrès de la Chambre des régions et a abordé le thème « *La relation entre majorité et opposition au niveau national* ». Un membre de la Commission a participé à un échange de vues avec les membres et les participants de la réunion du Bureau de la Chambre des régions du Congrès sur le thème « *Les intérêts régionaux sont-ils suffisamment représentés par la deuxième chambre des parlements ?* » le 23 septembre 2022 à Lelystad, aux Pays-Bas.



M. Rafael Bustos (membre Espagne) et la Secrétaire générale de la Commission de Venise, Mme Simona Granata-Menghini, au Bureau de la Chambre des régions du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Lelystad, Pays Bas, septembre 2022

Cour européenne des droits de l'homme

À la fin de 2022, la Cour européenne des droits de l'homme a fait référence aux documents de la Commission de Venise dans plus de **240 arrêts et 50 décisions concernant 42 pays** : Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Macédoine du Nord, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède,

Suisse, Türkiye, Ukraine²³. En 2022, **23 arrêts et 3 décisions** contenaient des références aux travaux de la Commission²⁴. Dans ces textes, la Cour s'est référée à la fois aux rapports et études généraux de la Commission de Venise et aux avis relatifs aux pays.



La Présidente de la Commission de Venise, Mme Claire Bazy-Malaurie, et le Président de la Cour européenne des droits de l'homme, M. Robert Spano, Venise, juin 2022

Commissaire aux droits de l'homme

La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Mme Dunja Mijatović, a continué à faire référence aux travaux de la Commission de Venise. Elle l'a fait, notamment, en ce qui concerne la liberté de réunion et le financement des ONG, les principes de Venise pour les institutions de médiation et en ce qui concerne la [Géorgie](#)²⁵, le [Kosovo](#)²⁶ et l'[Espagne](#)²⁷.

Le Commissaire a également participé à la table ronde sur « *La société civile : autonomisation et responsabilité* » organisée par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH le 13 septembre 2022 au Conseil de l'Europe.

23 Pour toutes les affaires disponibles en français contenant des références à la Commission de Venise, voir ici : HUDOC - Cour européenne des droits de l'homme (coe.int).

24 Pour la jurisprudence 2022 de la CEDH en anglais : HUDOC - Cour européenne des droits de l'homme (coe.int) : en français : HUDOC - Cour européenne des droits de l'homme (coe.int).

25 https://search.coe.int/commissioner/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a740bf

26 https://search.coe.int/commissioner/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a88e42

27 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680a57abe>

Coopération avec la Direction Générale des Droits de l'homme et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe

La Commission de Venise a encore renforcé les synergies au sein de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) en préparant sept avis conjoints concernant l'Arménie [CDL-AD\(2022\)002](#), [CDL-AD\(2022\)044](#), [CDL-AD\(2022\)009](#), la République de Moldova [CDL-AD\(2022\)024](#), [CDL-AD\(2022\)049](#), la Türkiye [CDL-AD\(2022\)034](#) et l'Ukraine [CDL-AD\(2022\)023](#). Cette approche a permis d'accroître l'influence du Conseil de l'Europe et de faciliter le partage de l'expertise, ainsi que d'augmenter l'impact des recommandations formulées et de consolider les efforts de l'organisation pour fournir une approche multidimensionnelle aux différents problèmes.

En outre, la Commission a régulièrement participé aux travaux du Comité sur l'intelligence artificielle (CAI), qui prépare une convention internationale dans ce domaine. La Commission a saisi cette occasion pour partager ses travaux sur les technologies numériques et les élections. Réciproquement, le président du Comité sur l'intelligence artificielle du Conseil de l'Europe a participé à la 19^{ème} conférence des EMBs sur « *L'intelligence artificielle et l'intégrité électorale* » (14-15 novembre 2022, Strasbourg).



La Présidente et le Secrétaire général de la Commission de Venise à la 97^{ème} réunion du Comité directeur pour les droits humains du Conseil de l'Europe (CDDH), Strasbourg, décembre 2022

La Présidente de la Commission a participé à la 97^{ème} réunion du Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (CDDH) (8 décembre 2022, Strasbourg).

Coopération avec la Direction générale de la démocratie (DGII) du Conseil de l'Europe

La Commission a coopéré avec le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) et, plus particulièrement, avec son groupe de travail sur la démocratie et la technologie (GT-DT) et son groupe de travail sur la démocratie délibérative et participative (GT-DD).

En outre, la Commission a coopéré avec la DGII à l'élaboration du site web sur les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine des élections²⁸.

Un expert de la DGII a présenté un rapport lors de la table ronde sur le thème « *Renforcement et responsabilité de la société civile* » (13 septembre 2022, Strasbourg).

2. L'Union européenne

En 2022, la coopération avec les institutions de l'UE s'est intensifiée. Elles ont continué à faire référence aux avis et rapports de la Commission de Venise dans leurs textes, ont invité les membres de la Commission de Venise à participer à leurs réunions et activités et ont déclenché des demandes d'avis de la Commission.

Parlement européen

Demande d'avis

Dans sa [Résolution du 19 mai 2022](#)²⁹, outre l'appel aux États membres de l'UE, lorsqu'ils cherchent à adapter le fonctionnement des conseils de la magistrature, à « demander systématiquement l'avis de la Commission de Venise », le PE a demandé un avis de la Commission de Venise sur les « principes clés de la démocratie dans la gouvernance de l'Union, en particulier la séparation des pouvoirs, la responsabilité et les freins et contrepoids ». Le 12 octobre 2022, la Présidente du PE, Mme Roberta Metsola, a transmis la demande à la Commission de Venise, qui est actuellement en préparation.

²⁸ Travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine des élections - Portail.

²⁹ www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0212_FR.html

Références aux travaux de la Commission de Venise

En 2022, de nombreuses commissions du PE ont fait référence aux textes de la Commission de Venise³⁰ concernant l'[Albanie](#), la [Bosnie-Herzégovine](#), la [Géorgie](#), la [Hongrie](#), le [Kosovo](#), [Malte](#), la [République de Moldova](#), le [Monténégro](#), la [Macédoine du Nord](#), la [Pologne](#), la [Serbie](#) et la [Türkiye](#).

La [déclaration commune du 24 février 2022](#)³¹ des coprésidents de la Commission de partenariat parlementaire UE-Arménie, la députée européenne, Marina Kaljurand, et le député, Arman Yeghoyan, sur la deuxième réunion de la Commission de partenariat parlementaire UE-Arménie, contient la recommandation de demander et de suivre l'avis de la Commission de Venise sur toutes les questions constitutionnelles. Le 13 décembre 2022 (après que le parlement monténégrin a adopté une loi limitant les pouvoirs du président du pays et n'a pas élu les juges de la cour constitutionnelle), le président de la délégation du PE pour le Monténégro, [Vladimír Bilčík](#), et le rapporteur permanent du PE pour le Monténégro, [Tonino Picula](#), ont publié une [déclaration](#)³² dans laquelle ils regrettaient que l'avis urgent de la Commission sur la question [CDL-AD\(2022\)053](#) n'ait pas été pris en compte. Par la suite, la 21^e réunion du SAPC UE-Monténégro prévue à Strasbourg le 13 décembre 2022 a été annulée³³.

En 2022, le PE s'est référé aux documents de la Commission dans ses travaux sur la [politique étrangère et de sécurité commune](#)³⁴, sur la [nouvelle stratégie de l'UE pour l'élargissement](#)³⁵ ; sur la [proposition concernant l'élection des députés européens au suffrage universel direct](#)³⁶ ; sur le [Rapport de la Commission sur l'État de droit 2021](#)³⁷ ; sur la [société](#)

³⁰ Tous les résultats de la recherche « Commission de Venise » dans les documents des commissions du PE : Recherche | Documents | Commissions | Parlement européen (europa.eu) ; Documents de la plénière : Textes adoptés | Plénière | Parlement européen (europa.eu).

³¹ Déclaration du coprésident du CPS UE-Monténégro Vladimír Bilčík sur l'annulation de la 21^e réunion du CPS UE-Monténégro à Strasbourg, le 13 décembre 2022.

³² www.europarl.europa.eu/delegations/en/d-me/documents/communiqués

³³ www.europarl.europa.eu/delegations/en/d-me/documents/communiqués

³⁴ www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0009_FR.html

³⁵ www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0406_FR.html

³⁶ www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0129_FR.html

³⁷ www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0212_FR.html

civile en Europe en général³⁸ et sur un statut pour les associations transfrontalières européennes et les organisations sans but lucratif en particulier³⁹ ; sur l'application du droit de l'Union en ce qui concerne l'utilisation de Pegasus⁴⁰ et de logiciels espions de surveillance équivalents, sur l'ingérence étrangère dans tous les processus démocratiques de l'UE⁴¹, y compris la désinformation ; et sur le plan d'action de l'UE pour l'économie sociale⁴² et l'action européenne commune en matière de soins⁴³.



La Présidente de la Commission de Venise, Mme Claire Bazy-Malaurie à la réunion de la Commission interparlementaire du Parlement européen sur « la situation de l'Etat de droit dans l'UE », Bruxelles, décembre 2022

Échanges de vues / Participation à des activités

Le 16 juin 2022, un représentant de la Commission a présenté aux participants de la réunion du Groupe de suivi LIBE sur les questions de démocratie, d'État de droit et de droits fondamentaux (DRFMG/LIBE) l'avis urgent de la Commission sur la Tunisie [CDL-AD\(2022\)017](#). Le 20 juin 2022, la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) et la Commission des affaires constitutionnelles (AFCO) ont organisé une audition publique conjointe sur les « mécanismes de l'État de droit dans l'UE » ; un représentant de la Commission a participé (en ligne) à l'ouverture de l'événement.

Sur invitation de Mme Sophie in 't Veld, Présidente du DRFMG/LIBE, la Commission a contribué aux discussions sur la situation de l'État de droit en Espagne (à huis clos) le 8 septembre 2022. Mme Frances Fitzgerald, députée européenne (Irlande), a agi en tant que modératrice lors de la table ronde internationale sur le thème « *Renforcement et responsabilité de*

38 www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0056_FR.html

39 www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0044_FR.html

40 www.europarl.europa.eu/doceo/document/PEGA-PR-738492_FR.pdf

41 www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0064_FR.html

42 www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0192_FR.html

43 www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0278_FR.html

la société civile » qui s'est tenue à Strasbourg le 13 septembre 2022.

La Présidente de la Commission, Mme Claire Bazy Malaurie, a participé à la session « *La résilience des institutions démocratiques* » de la réunion de la commission LIBE sur « *La situation de l'État de droit dans l'UE* » (1^{er} décembre 2022, Bruxelles).

Le 5 décembre 2022, la Présidente de la Commission, ainsi que le vice-président Michael Frendo et la Directrice, Secrétaire de la Commission, Simona Granata-Menghini, ont rencontré la Présidente du Parlement européen, Roberta Metsola, et ont discuté des moyens de renforcer la synergie entre les deux institutions.



La Présidente de la Commission de Venise, Mme Claire Bazy Malaurie, et le Vice-président, M. Michael Frendo, ont rencontré la Présidente du Parlement européen, Mme Roberta Metsola

Photo Parlement européen

Commission européenne

Demande d'avis

Le 27 avril 2022, le Service européen d'action extérieure (SEAE), par l'intermédiaire de la Délégation de l'Union européenne en Tunisie, a demandé un avis urgent à la Commission de Venise « sur le cadre constitutionnel et législatif concernant le référendum et les élections annoncés par le Président de la République Kaïs Saïed, et en particulier sur le décret-loi n° 2022-22 modifiant et complétant la loi organique n° 23 relative à l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), promulgué par le Président le 21 avril 2022 ». La Commission a rendu son avis urgent [CDL-AD\(2022\)017](#) le 27 mai 2022 et l'a entériné lors de sa session plénière de juin 2022.

Références

Le [Rapport 2022 sur l'État de droit](#)⁴⁴ de la Commission européenne du 13 juillet 2022 contient des recommandations concrètes à la Croatie, à Chypre, à Malte et à la Roumanie pour donner suite aux avis de la Commission de Venise. En outre, les rapports par pays sur la situation de l'État de droit en Allemagne, Autriche, Bulgarie, [Grèce](#), Hongrie, Espagne, [Irlande](#), Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie, Suède et Tchéquie font également référence au travail de la Commission de Venise. Les 2022 rapports par pays et autres documents de la Commission européenne sur l'[Albanie](#), la [Bosnie-Herzégovine](#), la [Géorgie](#), le [Kosovo](#), la [Macédoine du Nord](#), la [République de Moldova](#), la [Roumanie](#), la [Serbie](#), la [Turquie](#) et l'[Ukraine](#) contiennent également des références aux recommandations/avis de la Commission.

Les [Lignes directrices de la DG NEAR pour le soutien de l'UE à la société civile dans la région de l'élargissement 2021-2027](#) font référence aux Lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté d'association [CDL-AD\(2014\)046](#).

La Présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, dans sa déclaration sur les avis de la Commission concernant les demandes d'adhésion à l'UE de l'Ukraine, de la République de Moldova et de la Géorgie⁴⁵ et dans son discours au Parlement ukrainien suite à la décision du Conseil européen accordant à l'Ukraine le statut de candidat⁴⁶ a fait référence aux avis de la Commission de Venise. Le Haut représentant/Vice-président, Josep Borrell, dans sa déclaration sur le référendum constitutionnel au Bélarus⁴⁷, a fait référence à l'avis intérimaire urgent de la Commission sur la réforme constitutionnelle en Bélarus [CDL-AD\(2022\)008](#).

44 https://ec.europa.eu/info/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_fr

45 Déclaration de la Présidente : avis sur l'adhésion à l'UE (europa.eu) - https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_3822#:~:text=Statement17%20June,Moldova%20and%20Georgia.

46 Discours de la Présidente devant le Parlement ukrainien (europa.eu) - https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_22_4253

47 www.eeas.europa.eu/node/111797_fr.

Échanges de vues

En 2022, la Présidente de la Commission de Venise, Mme Claire Bazy Malaurie, a rencontré les Commissaires européens M. Didier Reynders et Mme Věra Jourová ; les deux commissaires ont participé aux sessions plénières de la Commission de Venise (respectivement en juin et décembre 2022).

Conseil européen / Conseil de l'UE

Dans le [Communiqué de presse conjoint publié à l'issue de la réunion du Conseil de stabilisation et d'association UE-Serbie](#) du 25 janvier 2022, les Représentants de l'UE, MM. Josep Borrell Fontelles et Olivér Várhelyi, ont noté que la révision d'un certain nombre de lois de mise en œuvre, qui font partie intégrante de la réforme constitutionnelle, devait être préparée conformément aux avis de la Commission de Venise. Dans l'[Accord politique sur les principes permettant d'assurer une Bosnie-Herzégovine fonctionnelle](#) qui progresse sur la voie européenne du 12 juin 2022, le Conseil a demandé le respect intégral des recommandations de la Commission de Venise concernant les réformes électorales et constitutionnelles. Dans les [Conclusions du Conseil sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association](#) (13 décembre 2022), le Conseil a invité l'Albanie, la Macédoine du Nord et le Kosovo à se pencher sur les recommandations (non encore mises en œuvre) de la Commission de Venise.

Le 23 juin 2022, le Conseil européen a décidé d'accorder le statut de pays candidat à l'Ukraine et à la République de Moldova⁴⁸. Certaines conditions relatives aux demandes d'adhésion à l'UE renvoient aux avis de la Commission de Venise.

Le Haut Représentant de l'UE, Josep Borrell, dans sa [déclaration du 27 juillet 2022 sur le référendum constitutionnel](#) en Tunisie, a fait référence aux appels répétés de l'UE et de la Commission de Venise au dialogue comme condition importante pour établir un cadre législatif pour les élections parlementaires de décembre 2022.

48 Conclusions du Conseil européen, 23-24 juin 2022 - www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/06/24/european-council-conclusions-23-24-june-2022/

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

En 2021, la Commission de Venise a poursuivi sa coopération avec plusieurs pays et régions dans le cadre des projets conjoints avec un financement fourni par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe et des contributions volontaires des États membres.

- Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Facilité Horizontale pour les Balkans occidentaux et la Türkiye 2019-2022* » - [Le mécanisme de coordination des services d'experts \(ECM\)](#) ;
- Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Partenariat pour une bonne gouvernance* » 2019-2023 - [Le mécanisme de réponse rapide \(QRM\)](#) ;
- Projet conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Soutien aux réformes de la législation et de la pratique électorales et aux instruments et mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme dans les pays d'Amérique latine, d'Asie centrale et en Mongolie* » (2019-2022) ;
- Projet conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Promouvoir le fonctionnement efficace des institutions de l'État et de l'administration publique en Asie centrale* » (2020-2023) ;
- Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Soutien régional à la consolidation des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie dans le sud de la Méditerranée* » (Programme Sud IV) (2020-2022) ;
- Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Protéger les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie par des normes partagées dans le sud de la Méditerranée* » (Programme Sud V) (2022-2025) ;
- Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Projet d'appui aux instances indépendantes en Tunisie* » (PAII-T) (2019-2022) ;
- Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « *Amélioration du fonctionnement, de la performance et de l'accès à la justice en Tunisie* » (AP-JUST) (2019-2022).

3. OSCE/BIDDHE

La coopération de longue date entre la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH s'est poursuivie en 2022, notamment en ce qui concerne les élections et les référendums. Conformément à une pratique bien établie depuis deux décennies, six avis dans ce domaine ont été rédigés conjointement. Ces avis concernaient la Géorgie (projets d'amendements au code électoral et à la loi sur les associations politiques de citoyens [CDL-AD\(2022\)047](#)) ; la République de Moldova (projet de code électoral [CDL-AD\(2022\)025](#) et le délit d'enrichissement illicite [CDL-AD\(2022\)029](#)) ; la Serbie (cadre constitutionnel et juridique régissant le fonctionnement des institutions démocratiques - loi électorale et administration électorale [CDL-AD\(2022\)046](#)) ; la Türkiye (amendements à la législation électorale par la loi n° 7393 du 31 mars 2022 [CDL-AD\(2022\)016](#)) et l'Ukraine (le projet de loi sur le référendum local [CDL-AD\(2022\)038](#)).

Les avis conjoints permettent de partager l'expérience pratique du BIDDH avec l'expérience de la Commission de Venise dans le domaine constitutionnel ; en parlant d'une seule voix, les deux organisations évitent le « forum-shopping ». La Commission, en coopération avec l'OSCE/BIDDH, a organisé une table ronde sur « Renforcement et responsabilité de la société civile » sous les auspices de la Présidence irlandaise du Conseil de l'Europe (13 septembre 2022, Strasbourg).

4. Nations Unies

En 2022, le Bureau du Haut Représentant des Nations unies pour les droits de l'homme (HRDH), le Conseil des Droits de l'homme et d'autres institutions de l'ONU ont fait référence aux avis de la Commission dans leurs rapports et déclarations concernant le Bélarus⁴⁹, la Hongrie⁵⁰, le Kosovo⁵¹, la République Kirghize⁵²,

49 HRC | A/HRC/RES/50/20 - Déclaration du Conseil des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme en Bélarus ; HRC | A/HRC/50/L.18 - idem ; HRC | A/HRC/50/58 - Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme en Bélarus, Anaïs Marin ; HRC | A/HRC/49/71 - Situation des droits de l'homme en Biélorussie à l'approche et au lendemain de l'élection présidentielle de 2020, Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme.

50 HRC | A/HRC/50/29/Add.1 - Visite : Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Irene Khan ; <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/get?open&DS=CERD/C/HUN/26-27&Lang=F>.

51 <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/get?open&DS=S/2022/739&Lang=F>.

52 OHCHR | CCPR/C/SR.3922 - Examen par les membres du Comité des rapports soumis par les États.

le Luxembourg⁵³, la République de Moldova⁵⁴, la Pologne⁵⁵, la Fédération de Russie⁵⁶, et l'Ukraine⁵⁷ sur des questions relatives aux réformes constitutionnelles, aux droits de l'homme, au système judiciaire et à la séparation des pouvoirs dans les pays respectifs.

Dans le [soixante-deuxième rapport sur l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine](#), portant sur la période du 16 avril au 15 octobre 2022, le Haut-Représentant de l'ONU pour la Bosnie-Herzégovine, M. Christian Schmidt, a rappelé l'engagement des partis politiques de la Bosnie-Herzégovine « à mener des réformes électorales » et « les réformes constitutionnelles limitées nécessaires pour assurer le plein respect » des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine ainsi que des recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), ... ». Le RS mentionne également la demande d'avis des autorités bosniaques de septembre 2022 concernant le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine. Le projet d'avis sera adopté par la Commission début 2023/ lors de sa session plénière de mars 2023.

Le Code de bonne conduite en matière électorale, les Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, le Rapport sur les nominations judiciaires et d'autres textes de nature générale sont inclus dans les listes des Nations unies des Normes régionales sur la démocratie⁵⁸, sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association⁵⁹, sur l'indépendance des juges et des avocats⁶⁰. En outre, la liste des critères de l'État de droit, les Lignes directrices

conjointes sur la liberté d'association et divers avis et rapports de la Commission sont mentionnés dans le rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, M. Clément Nyaletsossi Voule, concernant l'accès aux ressources⁶¹, la protection des droits de l'homme dans le contexte des manifestations pacifiques en situation de crise⁶² et les publications du HCDH telles que les « *Principes recommandés par le HCDH sur les droits de l'homme et le recouvrement des avoirs* »⁶³, « *Protéger les droits des minorités : un guide pratique pour l'élaboration d'une législation complète contre la discrimination* »⁶⁴, et « *le Rapport des Nations Unies sur les droits de l'homme : 2021* »⁶⁵.

5. **Coopération internationale dans le domaine de la justice constitutionnelle**

Depuis 1996, la Commission de Venise a établi une coopération avec un certain nombre de groupes régionaux ou linguistiques de cours constitutionnelles, dans le but de soutenir les cours membres de ces groupes dans leur tâche de sauvegarde de la suprématie des constitutions de leurs pays.

Les groupes régionaux ou linguistiques suivants, en tant que membres du Bureau de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (CJC), ont participé aux réunions du Bureau de la CJC les 19 mars, 7 juin et 4 octobre 2022 et au 5^e Congrès de la CJC (4 au 7 octobre 2022, Bali, Indonésie) :

- Association des cours constitutionnelles et institutions équivalentes d'Asie (AACC),
- Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF),
- Conférences des juridictions constitutionnelles d'Afrique (CJCA),
- Conférence des cours constitutionnelles européennes (CECC),
- Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle (CIJC),
- Conférences des juridictions constitutionnelles

53 CESC | E/C.12/2022/SR.48 - Examen des rapports des membres du Comité.

54 HRC | A/HRC/50/13 - Rapport du groupe de travail sur l'examen périodique universel* République de Moldova.

55 HRC | A/HRC/WG.6/41/POL/3 - Résumé des communications des parties prenantes sur la Pologne* Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

56 HRC | A/HRC/50/NGO/40 - Exposé conjoint écrit* présenté par Lawyers' Rights Watch Canada, Association internationale du barreau, Service international pour les droits de l'homme, distinctions non gouvernementales dotées du statut consultatif spécial.

57 OHCHR | CCPR/C/UKR/CO/8 - Comité des droits de l'homme : Observations finales sur le huitième rapport périodique de l'Ukraine* ; HRC | A/HRC/50/65 - Situation des droits de l'homme dans la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol (Ukraine) temporairement occupées.

58 OHCHR | Normes internationales sur la démocratie.

59 OHCHR | Normes internationales sur la liberté de réunion pacifique et d'association.

60 OHCHR | Normes internationales sur l'indépendance des juges et des avocats.

61 HRC | A/HRC/50/23 : Accès aux ressources – Rapport.

62 HRC | A/HRC/50/42 : Protection des droits de l'homme dans le contexte de manifestations pacifiques en situation de crise – Rapport.

63 OHCHR Recommended Principles on Human Rights and Asset Recovery (en anglais seulement).

64 https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-11-28/OHCHR_ERT_Protecting_Minority%20Rights_Practical_Guide_web.pdf (en anglais seulement).

65 OHCHR - Rapport des Nations unies sur les droits de l'homme 2021 (publié en 2022) (en anglais seulement).

- des pays lusophones (CJCPLP),
- Association eurasiatique des instances de contrôle constitutionnel (EACRB),
- Forum des Présidents de Cours de l'Afrique australe (SACJF),
- Union des cours et des conseils constitutionnels arabes (UACCC) et
- Cours du Commonwealth.

En outre, la Commission de Venise participe régulièrement aux événements de ces groupes ; notamment, en 2022 :

- Du 15 au 18 mai 2022, le CIJC a tenu son XIV^e Congrès à Punta Cana, sur le thème « *Cour constitutionnelle : citoyenneté et liberté* » ;
- Le 25 mai 2022, les Cours membres de la CECC se sont réunies en ligne pour une réunion préparatoire du Cercle des Présidents du XIX^e Congrès de la CECC en 2024, qui sera consacré au thème « *Les formes et les limites de la déférence judiciaire: Le cas des cours constitutionnelles* » ;
- Du 31 mai au 2 juin 2022, le 9^e Congrès de l'ACCF sur le thème « *Le juge constitutionnel et les droits de l'homme* » a eu lieu à Dakar ;
- Du 30 juin au 1^{er} juillet 2022, la V^e Assemblée du CJCPLP a eu lieu à Lisbonne sur le thème « *Garantir la projection des droits fondamentaux en cas de pandémie* » ;
- Le 4 octobre 2022, la CETA a organisé une conférence conjointe avec la CCJA sur la « *Promotion de la coopération Asie-Afrique pour la protection des droits fondamentaux des personnes* » à Bali ;
- Les 22 et 23 novembre 2022, l'ACJA a tenu son 6^e Congrès à Rabat sur le thème « *Les cours constitutionnelles africaines et le droit international* » ;
- L'UACCC a tenu son 16^e Comité scientifique et son 11^e Symposium scientifique au Caire du 13 au 15 décembre 2022.



Réunion de l'Union des Cours et Conseils constitutionnels arabes, Le Caire, décembre 2022

6. Autres organismes internationaux / autres ONG internationales

Centre d'études politiques et juridiques d'Espagne (CEPC)

Du 4 au 7 juillet 2022, le Centre d'études politiques et constitutionnelles de Madrid et la Commission de Venise ont organisé un séminaire international intitulé « Bicaméralisme : Modèles, évolution et défis actuels d'une « institution controversée ». Des membres de la Commission de Venise et d'éminents universitaires espagnols ont participé à cet événement important axé sur les pratiques nationales et les défis auxquels sont confrontés les parlements bicaméraux en Europe et dans les Amériques.



Un séminaire international intitulé « Bicaméralisme : Modèles, évolution et défis actuels d'une « institution controversée » au Centre d'études politiques et constitutionnelles, Madrid, juillet 2022

En septembre 2022, le Centre d'études politiques et constitutionnelles a publié un livre intitulé « *État de droit, démocratie et mondialisation. Une approche de la Commission de Venise à l'occasion de son XXX^e anniversaire* ». La préparation de ce volume était une initiative conjointe de la Commission de Venise, de la Représentation permanente de l'Espagne auprès du Conseil de l'Europe et du Centre d'études politiques et constitutionnelles afin de promouvoir dans le monde hispanophone la connaissance de la Commission de Venise et son approche des défis de l'État de droit, de la démocratie et de la mondialisation. Une présentation du livre a eu lieu le 24 octobre 2022 à Madrid et à Strasbourg.

Réseau des Conseils judiciaires francophones

La Commission a participé à une conférence internationale sur « l'État de droit et le système judiciaire », organisée par le Réseau à Gatineau (Canada) les 27 et 28 octobre 2022.

Réseau mondial pour la justice électorale (GNEJ)

Le Représentant spécial, Président émérite de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, au nom de la Commission, a reçu le prix pour « les progrès spécifiques vers les principaux objectifs du GNEJ » du Réseau mondial pour la justice électorale (GNEJ) le 9 octobre 2022 à Bali, en Indonésie.



M. Gianni Buquicchio recevant le prix de M. Rahmat Bagja, Président de l'Agence de supervision des élections générales (Bawaslu), Bali, octobre 2022

VIII. LISTE DES TEXTES ADOPTÉS AVEC MOTS CLÉ

CDL-AD(2022)054

Ukraine – Avis sur le projet de loi « Portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », adopté par la Commission de Venise lors de sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022)

(Procédure de sélection pour la nomination des juges à la Cour constitutionnelle, composition équilibrée des cours constitutionnelles, groupe consultatif d'experts, composition, mandat, durée du mandat, décisions, majorité qualifiée, technique législative)

CDL-AD(2022)053

Monténégro - Avis urgent sur les amendements à la loi sur le président du Monténégro, rendu par la Commission de Venise lors de sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022)

(Constitutionnalité des amendements législatifs, principe de la suprématie de la constitution, équilibre des pouvoirs, principe de coopération loyale entre les institutions, dispositions constitutionnelles sur la formation du gouvernement)

CDL-AD(2022)052

Kosovo - Avis sur les suites données à l'avis sur le projet de loi N°08/L-121 sur le Bureau d'État pour la vérification et la compensation des actifs injustifiés, adopté par la Commission de Venise lors de sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022)

(Bureau d'État pour la vérification et la confiscation des avoirs injustifiés, indépendance et efficacité de l'institution, comité de surveillance du Bureau, définition des intérêts généraux et publics, lutte contre le crime organisé et la corruption, procédure de vérification, charge de la preuve, seuil de preuve adéquat pour les mesures de sécurité provisoires)

CDL-AD(2022)051

République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* sur la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique, adopté par la Commission de Venise lors de sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022)

(Vérification de la constitutionnalité d'un parti politique par les tribunaux constitutionnels, normes internationales relatives à la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique, dissolution et interdiction des partis politiques, liberté d'association et de réunion, pluralisme politique, État de droit, souveraineté, indépendance et intégrité territoriale)

CDL-AD(2022)050

Monténégro - Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges, adopté par la Commission de Venise lors de sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022)

(Réforme judiciaire, Conseil de la magistrature, composition, fonctionnement et organisation, ministre de la justice en tant que membre de droit du Conseil judiciaire, membres non professionnels, mécanisme antiblocage, incompatibilités, nomination et transfert des juges, évaluation des juges, sanctions et procédures disciplinaires)

CDL-AD(2022)049

République de Moldova- Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe (DGI) sur les suites données à l'avis sur le projet de loi sur la Cour Suprême de Justice, adopté par la Commission de Venise lors de sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022)

(Coursuprême de justice, composition et organisation, indépendance des juges, transfert, promotion et révocation, évaluation extraordinaire des juges)

CDL-AD(2022)048

Arménie - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle d'Arménie sur certaines questions relatives à la loi sur la confiscation des biens d'origine illicite, adopté par la Commission de Venise à sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022)

(Lutte contre la corruption, présomption de l'origine illicite des biens, confiscation civile des biens d'origine illégale, droits de l'homme internationaux, Cour européenne des droits de l'homme, droit de propriété, norme de preuve dans la procédure de confiscation, rétroactivité de la loi)

CDL-AD(2022)047

Géorgie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur des projets d'amendements au Code électoral et à la loi sur les associations politiques de citoyens, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 75^e réunion (Venise, 15 décembre 2022) et adopté par la Commission de Venise à sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022)

(Législation électorale, stabilité du droit électoral, administration électorale, éligibilité et nomination des candidats, moyens électroniques de vote, vote des personnes en fauteuil roulant, recomptages, observateurs électoraux, contentieux électoral et infractions électorales)

[CDL-AD\(2022\)046](#)

Serbie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le cadre constitutionnel et juridique régissant le fonctionnement des institutions démocratiques en Serbie - Droit électoral et administration électorale, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 75^e réunion (Venise, 15 décembre 2022) et adopté par la Commission de Venise à sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 Décembre 2022)

(Législation électorale, fonctionnement des institutions démocratiques, droit à des élections libres, processus législatif, technique législative, droit de vote, droit d'être élu, administration électorale, campagne électorale, contentieux électoral, référendum et initiative populaire)

[CDL-AD\(2022\)045](#)

Roumanie - Avis Urgent sur trois lois concernant le système judiciaire, rendu le 18 novembre 2022 en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise, entériné par la Commission de Venise à sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022)

(Système judiciaire, processus législatif, responsabilité civile et disciplinaire des magistrats, concours d'admission dans la magistrature, nomination et révocation des procureurs spécialisés et de haut rang, police judiciaire, lutte contre la corruption dans la magistrature)

[CDL-AD\(2022\)044](#)

Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements au code judiciaire, adopté par la Commission de Venise à sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022)

(Réforme judiciaire, pouvoir du ministre de la Justice d'engager des procédures disciplinaires, mécanisme de recours contre les décisions en matière disciplinaire, chambres de première et de deuxième instance du Conseil supérieur de la magistrature examinant les questions disciplinaires)

[CDL-AD\(2022\)043](#)

Serbie - Avis sur les suites données à l'avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire de la Serbie, adoptés par la Commission de Venise lors à sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022)

(Réforme judiciaire, amendements constitutionnels, tâches liées à l'administration judiciaire, pouvoirs des présidents de tribunaux, interdiction de l'« influence induite » des juges, infractions disciplinaires, comportement éthique et code d'éthique, procédures disciplinaires et procédures de révocation, évaluation des performances des juges, incompatibilités, Conseil supérieur de la magistrature, composition, quorum et majorités pour la prise de décision)

[CDL-AD\(2022\)042](#)

Serbie - Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels concernant le ministère public, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022)

(Réforme judiciaire, amendements constitutionnels, réforme du ministère public, Haut conseil du ministère public, composition, mandat et procédure de décision, autonomie budgétaire, ministère public, fonctions et pouvoirs, autonomie, Procureur général, mandat des procureurs individuels)

[CDL-AD\(2022\)038](#)

Ukraine - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de OSCE/BIDDH sur le projet de loi sur le référendum local en Ukraine, rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 10 février 2022, entériné par la Commission de Venise lors de sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022)

(Référendum local, processus législatif, sujets et types de référendums locaux, restrictions à la tenue des référendums locaux, questions soumises au référendum local, enregistrement des groupes d'initiative populaire, droit de vote, système d'information automatisé, liberté des médias et de la campagne, financement de la campagne référendaire, observateurs internationaux, vote, dépouillement et détermination des résultats du référendum local)

[CDL-AD\(2022\)037](#)

Géorgie - Avis urgent sur le projet de loi sur les amendements au code de procédure pénale adoptés par le Parlement de la Géorgie le 7 juin 2022, rendu le 26 août 2022 en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise, entériné par la Commission de Venise à sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022)

(Système de surveillance secrète, processus législatif, liberté de communication et vie privée, mesures d'enquêtes secrètes, réforme de l'autorité de protection des données, service de protection des données personnelles, service d'enquêtes spéciales, contrôle judiciaire et surveillance institutionnelle)

[CDL-AD\(2022\)036](#)

Commentaires sur la sécurité en Europe face à de nouveaux défis : quel rôle pour le Conseil de l'Europe ? en vue de la réponse du Comité des Ministres à la recommandation 2235 (2022) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Adopté par la Commission de Venise, lors de sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022)

(Concepts de sécurité, démocratie et liberté en matière de sécurité, bon fonctionnement des mécanismes parlementaires, indépendance judiciaire, État de droit)

[CDL-AD\(2022\)035](#)

Bélarus - Avis final sur la réforme constitutionnelle, adopté par la Commission de Venise à sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022)

(Réforme constitutionnelle, droits fondamentaux, système électoral, président, Assemblée populaire du Bélarus, parlement, tribunaux ordinaires, Cour constitutionnelle, ministère public)

[CDL-AD\(2022\)034](#)

Türkiye - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et de l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet d'amendements au Code pénal concernant la disposition sur les « informations fausses ou trompeuses ». rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise, entériné par la Commission de Venise à sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022)

(Diffusion d'« informations fausses ou trompeuses », garanties et ingérence dans la liberté d'expression, jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, risque d'autocensure et droit à l'anonymat sur Internet, liberté d'expression en période électorale)

[CDL-AD\(2022\)033](#)

Andorre - Avis sur la loi sur la création et le fonctionnement du Médiateur, adopté par la Commission de Venise à sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022)

(Médiateur, amendements constitutionnels, mandat, indépendance et immunité, statut, budget, éligibilité et incompatibilité, pouvoirs d'enquête, accès à l'information, délais et procédure pour les plaintes)

[CDL-AD\(2022\)032](#)

Bulgarie - Avis sur les projets d'amendements au Code de procédure pénale et à la Loi sur le système judiciaire, adopté par la Commission de Venise à sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022)

(Responsabilité du Procureur général, pouvoirs du ministère public en dehors de la sphère pénale, Conseil judiciaire suprême, chambre des procureurs, procédures disciplinaires, procureur *ad hoc*, contrôle judiciaire, autonomie des procureurs, surveillance secrète, réouverture d'une enquête pénale)

[CDL-AD\(2022\)031](#)

Mexique - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels concernant le système électoral du Mexique, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 74^e réunion (20 octobre 2022) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 132^e session plénière (Venise 21-22 octobre 2022)

(Amendements constitutionnels, système électoral, réforme de l'administration électorale, administration électorale, Institut national des élections et des référendums, Tribunal électoral, composition et structure interne, partis politiques)

[CDL-AD\(2022\)030](#)

Serbie - Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels relatifs au pouvoirs judiciaires, adopté par la Commission de Venise à sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022)

(Réforme judiciaire, amendements constitutionnels, organisation des tribunaux, administration judiciaire, pouvoirs des présidents des tribunaux, interdiction de l'« influence induite » des juges, nominations judiciaires, incompatibilités, infractions disciplinaires, procédures disciplinaires et de révocation, évaluations des performances des juges, Conseil supérieur de la magistrature, composition, cessation des fonctions, prise de décision, quorum et majorités)

[CDL-AD\(2022\)029](#)

République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* conjoint de la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH relatif au délit d'enrichissement illicite, adopté par la Commission de Venise à sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022)

(Enrichissement illicite, présomption d'innocence, légalité de l'infraction, ne bis in idem, norme de preuve, principe de l'ultima ratio, lutte contre la corruption)

CDL-AD(2022)028

Kazakhstan - Avis sur le projet de loi constitutionnelle « Sur le commissaire aux droits de l'homme », adopté par la Commission de Venise à sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022)

(Médiateur, institutions nationales des droits de l'homme, compétence, immunité, élection, cessation des pouvoirs, mécanisme national de prévention, plaintes, pouvoirs d'enquête, personnel et budget)

CDL-AD(2022)027

République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* sur la clarté des dispositions relatives à la lutte contre les activités extrémistes, adopté par la Commission de Venise à sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022)

(Lutte contre les activités extrémistes, utilisation de symboles politiques, liberté d'expression, liberté de religion, Cour européenne des droits de l'homme)

CDL-AD(2022)026

République de Moldova - Avis sur les amendements au Code des services de médias audiovisuels et à certains actes normatifs incluant l'interdiction des symboles associés et utilisés dans les actions d'agression militaire, adopté par la Commission de Venise à sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022)

(Symboles associés à l'agression militaire, à la liberté d'expression, à l'ingérence dans le droit à la liberté d'expression, aux sanctions, à la sécurité de l'information, à la Cour européenne des droits de l'homme)

CDL-AD(2022)025

République de Moldova - Avis conjoint sur le projet de code électoral, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 74^e réunion (Venise, 20 octobre 2022) et adopté par la Commission de Venise à sa 132^e session plénière (Venise, 21 - 22 octobre 2022)

(Législation électorale, processus législatif, stabilité du droit électoral, administration des élections, droit de vote, nomination et enregistrement des candidats, déroulement des campagnes électorales, recours, vote, dépouillement et détermination des résultats, référendums)

CDL-AD(2022)024

République de Moldova - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des droits de l'homme et de l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi sur la Cour suprême de justice, adopté par la Commission de Venise à sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022)

(Pouvoir judiciaire, indépendance des juges, Cour suprême de justice, composition et organisation, évaluation extraordinaire des juges)

CDL-AD(2022)023

Ukraine – Mémoire *amicus curiae* conjoint de la Commission de Venise et la Direction Générale Droits de l'Homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur certaines questions liées à l'élection et la discipline des membres du Haut Conseil de la Justice

(Réforme judiciaire, Conseil supérieur de la justice, État de droit, indépendance des juges, évaluation des juges, Conseil d'éthique, révocation, cessation des pouvoirs)

CDL-AD(2022)022

Bulgarie - Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le système judiciaire concernant l'Inspection du Conseil Supérieur de la Magistrature, adopté par la Commission de Venise à sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022)

(Réforme judiciaire, inspection du Conseil judiciaire suprême, pouvoirs et compétences, Inspecteur général et inspecteurs, élection et responsabilité, code de conduite éthique, formations sur la lutte contre la corruption, intégrité, indépendance et conflits d'intérêts)

CDL-AD(2022)021

Tunisie - Avis sur le projet du Code des biens de l'État, adopté par la Commission de Venise à sa 131^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022)

(Droit à la protection de la propriété, lutte contre la corruption, légalité de l'ingérence de l'autorité publique, prévisibilité de la loi, garanties procédurales et protections judiciaires efficaces, proportionnalité et sanctions pénales)

CDL-AD(2022)020

Liban - Avis sur le projet de loi sur l'indépendance des tribunaux judiciaires, adopté par la Commission de Venise à sa 131^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022)

(Indépendance du pouvoir judiciaire, organisation de la gouvernance judiciaire, nomination des juges, organes de gouvernance judiciaire, ministère public, Conseil supérieur de la magistrature, Inspection judiciaire, Conseils de discipline, Commission d'évaluation judiciaire, évaluations des performances, système de promotions et de transferts, procédures disciplinaires et licenciement)

[CDL-AD\(2022\)019](#)

République de Moldova - Avis sur le projet de loi portant modification de certains actes normatifs (système judiciaire), adopté par la commission de Venise à sa 131^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022)

(Réforme judiciaire, amendements constitutionnels, période probatoire, nominations et transferts, immunité fonctionnelle, Conseil supérieur de la magistrature, élection des membres non professionnels, sécurité du mandat, budget, quorum et majorités décisives)

[CDL-AD\(2022\)018](#)

République de Moldova - Avis sur le projet d'amendements à la loi n° 3/2016 sur le ministère public, adopté par la Commission de Venise à sa 131^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022)

(Service des poursuites publiques, processus législatif, Conseil supérieur des procureurs, composition, Procureur général en tant que membre de droit, responsabilité du Procureur général, évaluations des performances)

[CDL-AD\(2022\)017](#)

Tunisie - Avis urgent sur le cadre constitutionnel et législatif concernant le référendum et les élections annoncés par le Président de la République, et notamment sur le décret-loi n° 22 du 21 avril 2022, amendant et complétant la Loi organique sur l'Instance Supérieure Indépendante des Elections (ISIE) », rendu le 27 mai 2022 en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise; entériné par la Commission de Venise à sa 131^e session plénière (Venise 17-18 juin 2022)

(Législation électorale, référendum, Conseil de la Haute Autorité Indépendante pour les Elections, bonne administration des élections, stabilité du droit électoral)

[CDL-AD\(2022\)016](#)

Türkiye - Avis conjoint sur les modifications de la législation électorale, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 73^e réunion (Venise, 16 juin 2022) et adopté par la Commission de Venise à sa 131^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022)

(Législation électorale, processus législatif, élections parlementaires, seuil électoral, attribution des mandats parlementaires, éligibilité et inscription des candidats, formation des administrations électorales, commissions électorales, inscription des électeurs, abus de pouvoir dans les campagnes électorales)

[CDL-AD\(2022\)015](#)

Code de bonne conduite en matière référendaire révisé, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 73^e réunion (Venise, 16 juin 2022) et adopté par la Commission de Venise à sa 131^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022) (Principes du patrimoine électoral européen, conditions de mise en œuvre, règles spécifiques)

[CDL-AD\(2022\)014](#)

Kosovo - Avis sur le projet de loi N°08/L-121 sur le Bureau d'État pour la vérification et la confiscation des avoirs injustifiés, adopté par la Commission de Venise lors de sa 131^e Session plénière (Venise, 17-18 juin 2022)

(Vérification et confiscation des avoirs injustifiés, confiscation civile sans condamnation, lutte contre le crime organisé et la corruption, protection des données, Bureau d'État pour la vérification et la confiscation des avoirs injustifiés, son Directeur général et son Comité de surveillance, procédures judiciaires, confiscation et exécution)

[CDL-AD\(2022\)013](#)

Mongolie - Avis conjoint de la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sur le Projet de loi sur les Partis Politiques, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa réunion 73^e (16 juin 2022) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 131^e Session plénière (Venise, 17-18 juin 2022)

(Législation électorale, liberté d'association, liberté d'expression, partis politiques, création, enregistrement et adhésion, organisation interne, processus décisionnel et activités des partis politiques, dissolution des partis politiques, financement, droit à un recours effectif)

CDL-AD(2022)012

Ukraine - Memoire *Amicus Curiae* sur les limites du contrôle ultérieur (*a posteriori*) des amendements constitutionnels par la Cour Constitutionnelle, adopté par la Commission de Venise à sa 131^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022)

(amendements constitutionnels, contrôle constitutionnel a priori, contrôle constitutionnel *a posteriori*, contrôle formel des amendements constitutionnels, contrôle de fond des amendements, clauses éternelles, hiérarchie des dispositions constitutionnelles, Cour constitutionnelle)

CDL-AD(2022)011

Kosovo - Avis sur le document conceptuel sur la vérification de l'intégrité des juges et des procureurs et amendements à la Constitution, adopté par la Commission de Venise lors de la 131^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022)

(Réforme judiciaire, indépendance de la justice, amendements constitutionnels, vérification de l'intégrité des juges et des procureurs, droit à la vie privée, réforme du Conseil des procureurs)

CDL-AD(2022)010

Géorgie - Avis sur les amendements de décembre 2021 portant sur la Loi organique sur les Tribunaux de Droit Commun, adopté par la Commission de Venise lors de sa 131^e Session plénière (Venise, 17-18 juin 2022)

(Réforme judiciaire, processus législatif, Conseil supérieur de la justice, nomination des juges, détachement ou transfert des juges, récusation, responsabilité disciplinaire des juges, sanctions disciplinaires)

CDL-AD(2022)009

Azerbaïdjan - Avis conjoint de la Commission de Venise et la Direction Générale des Droits de l'Homme et État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur la Loi sur les médias, adopté par la Commission de Venise lors de la 131^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022)

(Législation sur les médias, liberté d'expression, liberté d'information, liberté de pensée et de parole, restrictions et interférences avec les droits, utilisation d'enregistrements secrets et cachés, divulgation de sources confidentielles, Conseil de l'audiovisuel, autorisation des médias audiovisuels, accréditation des journalistes, registre des médias)

CDL-AD(2022)008

Bélarus - Avis intérimaire urgent sur la réforme constitutionnelle, rendu le 21 février 2022 en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise, entériné par la Commission de Venise lors de sa 130^e Session plénière (Venise et en ligne, 18-19 mars 2022)

(Réforme constitutionnelle, processus législatif, répartition des pouvoirs, changements institutionnels)

CDL-AD(2022)006

Kosovo - Avis sur le projet révisé d'amendements à la Loi sur le conseil des procureurs, adopté par la Commission de Venise à sa 130^e session plénière (Venise et en ligne, 18-19 mars 2022)

(Conseil des procureurs, composition, élection des membres du ministère public et des membres non professionnels, mode de fonctionnement transitoire du Conseil des poursuites)

CDL-AD(2022)005

Croatie - Avis sur l'introduction de la procédure de renouvellement de l'habilitation de sécurité par le biais d'amendements à la loi sur les tribunaux, adopté par la Commission de Venise lors de la 130^e session plénière (Venise et en ligne, 18-19 mars 2022)

(Réforme judiciaire, indépendance de la justice, contrôles d'intégrité et procédures de vérification, droit à la vie privée)

CDL-AD(2022)004

Chili - Avis sur la rédaction et l'adoption d'une nouvelle Constitution, adopté par la Commission de Venise lors de sa 130^e session plénière (Venise et en ligne, 18-19 mars 2022)

(Réforme constitutionnelle, neutralité et stabilité constitutionnelles, structure organisationnelle du pouvoir législatif, bicamérisme, droit constitutionnel comparé, forme de gouvernement, révision constitutionnelle, contrôle *ex post*, contrôle *ex ante*, système d'évaluation des juges, formation et sélection des juges, parité hommes-femmes, pluralisme juridique, accords de libre-échange, droit de propriété, non-abolition des droits fondamentaux)

CDL-AD(2022)003

Roumanie - Avis sur le projet de loi sur le démantèlement de la section chargée des enquêtes sur les infractions pénales commises au sein du pouvoir judiciaire, adopté par la Commission de Venise à sa 130^e session plénière (Venise, 18-19 mars 2022)

(Réforme judiciaire, système de justice pénale, lutte contre la corruption, section chargée d'enquêter sur les infractions pénales au sein du système judiciaire)

[CDL-AD\(2022\)002](#)

Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets de lois portant modification à la loi constitutionnelle sur le code judiciaire et à la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle, adopté par la Commission de Venise lors de la 130^e session plénière (Venise et en ligne, 18-19 mars 2022) (Réforme du système judiciaire, indépendance des juges, conditions d'incompatibilité, responsabilité disciplinaire des juges, garanties procédurales, application rétroactive de la législation)

[CDL-AD\(2022\)001](#)

Rapport sur les procédures nationales de ratification et de dénonciation des traités internationaux, adopté par la Commission de Venise à sa 130^e Session plénière (Venise et en ligne, 18-19 mars 2022)

(Ratification et dénonciation des traités, groupes et types de traités, forme et niveau de réglementation, degrés et modalités de la participation parlementaire)

[CDL-PI\(2022\)004](#)

Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant la sécurité juridique

(Sécurité juridique, accessibilité du droit, prévisibilité du droit, cohérence de la jurisprudence et de la pratique, non-rétroactivité, *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, *res judicata*).

[CDL-PI\(2022\)051](#)

Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant la vérification de l'intégrité des juges et des procureurs

(Vérification de l'intégrité, nomination des juges et des procureurs, indépendance des juges, séparation des pouvoirs, organes de vérification de l'intégrité, types de vérification de l'intégrité, délais, garanties procédurales, droit de recours, sanctions)