



Déclassifié*
AS/Jur (2025) 05
24 février 2025
fjdoc05 2025

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Mise à jour de la Liste des Critères de l'État de droit de la Commission de Venise : une contribution de l'Assemblée

Note introductive

Rapporteuse : Mme Klotilda BUSHKA, Albanie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

1. Introduction

1. La présente note introductive se fonde sur une proposition de résolution déposée par la commission le 2 octobre 2024, puis renvoyée par le Bureau devant la commission pour rapport le 4 octobre 2024¹. La commission m'a nommée rapporteure lors de sa réunion du 28 janvier 2025.

2. La motion rappelle qu'en 2007, l'Assemblée invitait la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) à mener une réflexion approfondie sur les concepts de « rule of law » et de « prééminence du droit ».

3. En mars 2016, la Commission de Venise a adopté la Liste des critères de l'État de droit², établie en étroite coopération avec l'Assemblée, qui a élaboré un rapport sur le même sujet. Dans sa [Résolution 2187 \(2017\)](#), l'Assemblée a décidé d'entériner la liste de la Commission de Venise, de l'utiliser systématiquement dans ses propres travaux pertinents et de recommander aux États membres du Conseil de l'Europe de faire de même. L'Assemblée s'est félicitée de l'existence d'un consensus sur les caractéristiques essentielles du concept désigné par les termes « rule of law », « Rechtsstaat » et « État de droit », à savoir : la légalité, la sécurité juridique, l'interdiction de l'arbitraire, l'accès à la justice, le respect des droits humains, la non-discrimination et l'égalité devant la loi.

4. Depuis son adoption, la Liste des critères de l'État de droit a été mentionnée dans de nombreuses résolutions ou recommandations adoptées par l'Assemblée, ainsi que dans les rapports qui les accompagnent, dont les textes suivants : [Résolution 2188 \(2017\)](#) « Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe – Exemples sélectionnés », [Recommandation 2121 \(2018\)](#) « Pour une convention européenne sur la profession d'avocat », [Résolution 2273 \(2019\)](#) « Création d'un mécanisme de l'Union européenne pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux », [Résolution 2277 \(2019\)](#) « Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire : principaux défis pour l'avenir », [Résolution 2293 \(2019\)](#) « L'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et ailleurs : veiller à ce que toute la lumière soit faite », [Résolution 2300 \(2019\)](#) « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe », [Résolution 2348 \(2020\)](#) « Les principes et garanties applicables aux avocats », [Résolution 2359 \(2021\)](#) « Les juges doivent rester indépendants en Pologne et en République de Moldova », [Résolution 2399 \(2021\)](#) « Crise climatique et État de droit », [Résolution 2437 \(2022\)](#) « Sauvegarder et promouvoir la démocratie véritable en Europe », [Résolution 2460 \(2022\)](#) « Le respect par la Hongrie des obligations découlant de l'adhésion au

* Document déclassifié par la commission le 3 mars 2025.

¹ Numéro de résolution 16059, numéro de renvoi 4836.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit.

Conseil de l'Europe », [Résolution 2509 \(2023\)](#) « La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains » et [Avis 303 \(2024\)](#) « Projet de Convention-cadre sur l'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit ».

5. L'intérêt que présentent encore ces rapports à l'heure actuelle montre que l'Assemblée a toujours été à la pointe des travaux sur les défis liés à l'État de droit, œuvrant souvent en étroite collaboration avec la Commission de Venise. La Liste des critères de l'État de droit n'a jamais eu vocation à être exhaustive et a été conçue dans le but de faciliter la conduite d'évaluations complètes, transparentes et objectives de l'État de droit, en ayant conscience qu'il serait nécessaire de la mettre à jour régulièrement pour tenir compte des nouveaux défis et des évolutions. Le phénomène mondial de recul de la démocratie qui se manifeste ces dernières années, associé au rythme sans précédent du progrès technique, pose de nouveaux défis à l'État de droit.

6. Lors de sa réunion tenue le 10 septembre 2024 à Paris, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a procédé à une audition à laquelle ont participé M. Kaarlo Heikki Tuori, président honoraire de la Commission de Venise, et M. Serhiy Holovaty, président de la sous-commission sur l'État de droit de la Commission de Venise, qui ont informé la commission de la prochaine mise à jour de la Liste des critères de l'État de droit, pour laquelle la contribution de nombreuses parties prenantes sera sollicitée, notamment de l'Assemblée et d'organisations de la société civile.

7. Dans ce document, j'exposerai succinctement l'intérêt que présente la Liste des critères de l'État de droit et son impact sur la situation de l'État de droit en Europe, et je formulerai quelques propositions préliminaires pour la contribution que l'Assemblée pourrait apporter à cette mise à jour.

2. Intérêt de la Liste des critères de l'État de droit

8. L'adoption de la liste actuelle a été précédée de l'établissement d'un rapport sur la prééminence du droit, adopté dès 2011³. L'un des enjeux essentiels de ce document était de mettre en évidence les différences entre l'État de droit et l'exercice du pouvoir par le droit. L'intention était de démontrer que l'État de droit n'est pas seulement un slogan politique ou idéologique, mais un terme juridique précis qui correspond à des normes précises. La liste actuelle est divisée en cinq grandes parties. Dans chacune d'entre elles, des indicateurs de référence sont proposés sous forme de questions. Ces parties sont ainsi libellées : Légalité, Sécurité juridique, Prévention de l'abus de pouvoir, Égalité devant la loi et non-discrimination et Accès à la justice. La liste traite également de la question des défis à l'État de droit, abordant en particulier la corruption et la collecte des données et la surveillance.

9. La Liste des critères de l'État de droit est devenue une référence harmonisée pour évaluer la situation de l'État de droit dans un pays donné. Elle vise à tirer parti de la validité universelle de l'État de droit en définissant un cadre structuré pour évaluer les principes qui le sous-tendent dans des contextes nationaux et internationaux. La liste souligne les étroites relations qui existent entre l'État de droit, la démocratie et les droits humains, les trois principes fondateurs du Conseil de l'Europe. Elle est principalement axée sur l'évaluation des garanties juridiques, mais traite aussi de leur mise en œuvre pratique pour assurer la protection des droits individuels et une bonne gouvernance. Elle prend en compte divers aspects de l'État de droit, tels que la légalité, la sécurité juridique, la prévention de l'abus de pouvoir, l'égalité devant la loi et l'accès à la justice, et est destinée à un large éventail de parties prenantes, qu'il s'agisse des parlements, des autorités de l'État, de la société civile ou des organisations internationales. La Liste des critères de l'État de droit met par ailleurs l'accent sur la nécessité de voir l'État de droit consacré et respecté par tous aux niveaux national et international, insistant sur le rôle que doit jouer un pouvoir judiciaire indépendant et sur l'obligation d'offrir des voies de recours effectives en cas de violation du droit.

10. Dans son application, la liste est conçue pour permettre de prendre en compte l'ensemble du contexte juridique, historique, politique et social de l'État évalué, en veillant à ce que la manière de respecter l'État de droit soit adaptée aux spécificités locales, tout en préservant les principes universels fondamentaux de celui-ci. Le but ultime de la Liste des critères de l'État de droit est de garantir que les pratiques nationales sont conformes aux normes internationales, favorisant ainsi un système juridique solide et juste à l'échelle mondiale.

3. Utilisation de la Liste des critères de l'État de droit au-delà du Conseil de l'Europe

³ [CDL-AD\(2011\)003rev-f](#), Rapport sur la prééminence du droit – Adopté par la Commission de Venise lors de sa 86^e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011).

11. Les rapports sur l'État de droit de la Commission européenne, dont la publication a commencé en 2020 à l'initiative de la Présidente Ursula von der Leyen⁴, constituent un élément essentiel de la stratégie de l'UE visant à préserver et à promouvoir les valeurs démocratiques. Ces rapports annuels ont pour but de contrôler le respect des principes de l'État de droit dans les 27 États membres, de déterminer les tendances en la matière et de recommander des réformes pour faire face aux risques systémiques. La méthodologie appliquée par la Commission pour élaborer ce rapport annuel mentionne explicitement la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise parmi les normes d'évaluation pertinentes⁵. Elle prend ainsi en compte des aspects tels que l'indépendance de la justice, le processus de nomination des juges et l'efficacité du système judiciaire. Les rapports de la commission mettent également en évidence l'importance de l'équilibre des pouvoirs institutionnels. Ainsi, les rapports publiés en 2023 et en 2024 examinent le rôle des institutions indépendantes, telles que les médiateurs, les organismes nationaux de défense des droits humains et les organisations de la société civile, dans la sauvegarde de l'État de droit, ce qui correspond aux recommandations de la Liste des critères de l'État de droit.

12. La Liste des critères de l'État de droit est en outre mentionnée dans le règlement novateur relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union européenne, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021⁶. L'objectif principal de cet instrument est de protéger le budget de l'UE contre toute utilisation abusive de fonds dans les États membres où des violations de l'État de droit sont constatées. Il établit un lien direct entre le respect des principes de l'État de droit et l'accès aux financements de l'UE, garantissant que l'argent des contribuables européens est dépensé de manière responsable et conforme aux valeurs de l'UE.

13. Dans les arrêts de principe qu'elle a rendus le 16 février 2022 (affaires C-156/21 et C-157/21), la Cour de justice de l'Union européenne fait explicitement mention de la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, rejetant les arguments avancés par la Pologne et la Hongrie pour restreindre la notion d'État de droit appliquée dans l'UE, notamment en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux et la non-discrimination. En se référant à la Liste des critères de l'État de droit, la CJUE reconnaît l'importance des critères de référence externes pour orienter la conception et l'application des principes de l'État de droit par l'UE.

14. Je pense que l'Union européenne, en tant qu'organisation supranationale adhérant aux principes de l'État de droit, tout autant que ses États membres, devrait également être en mesure d'appliquer la liste de critères de l'État de droit à son fonctionnement. Cela pourrait inclure la garantie que toutes les actions de l'UE, qu'elles soient législatives, judiciaires ou exécutives, s'appuient sur des cadres juridiques clairs qui respectent les droits de l'homme et l'État de droit. Compte tenu du rôle croissant de l'UE dans des domaines tels que la défense, la fiscalité et la sécurité, il est essentiel que les droits de l'homme et l'État de droit soient intégrés dans ses structures institutionnelles. Je suggérerais à la Commission de Venise d'envisager d'ajouter des critères spécifiques pour évaluer le respect de l'État de droit par des organisations supranationales telles que l'UE. Dans le cas de l'UE, cela pourrait contribuer à faire en sorte que l'UE elle-même serve de modèle pour le respect de l'État de droit sur la scène mondiale.

4. Propositions préliminaires pour la mise à jour de la Liste des critères de l'État de droit

15. Le fait que la Commission de Venise ait l'intention de mettre à jour sa Liste des critères de l'État de droit offre l'occasion de renforcer et d'étoffer cet outil important. Après une analyse préliminaire fondée sur les récents travaux de l'Assemblée parlementaire, je propose d'apporter certaines améliorations dans les domaines suivants.

a. L'impact des nouvelles technologies sur l'État de droit

16. L'Assemblée examine fréquemment les risques et les perspectives susceptibles de découler de l'élaboration de nouvelles technologies, en particulier de l'intelligence artificielle. En octobre 2020, elle a adopté une série de résolutions et de recommandations (fondées sur sept rapports élaborés par ses différentes commissions) sur les possibilités et les risques que l'IA présente pour la démocratie, les droits humains et l'État de droit. L'Assemblée a approuvé un ensemble de principes éthiques fondamentaux qui devraient être respectés lors du développement et de la mise en œuvre des applications d'IA. Ces principes,

⁴ <https://op.europa.eu/o/portal-service/download-handler?identifiant=43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1&format=pdf&language=fr&productionSystem=cellar&part=>

⁵ https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/63_1_52674_rol_methodology_en.pdf.

⁶ Considérant 16 du Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (JO L 433I 2020, p. 1, et rectificatif JO L 373 2021).

qui ont été précisés dans une annexe commune aux rapports, sont la transparence, notamment l'accessibilité et l'explicabilité, la justice et l'équité, notamment la non-discrimination, la capacité d'imputer la responsabilité des décisions à une personne, notamment l'engagement de la responsabilité de l'intéressé-e et l'existence de voies de recours, la sûreté et la sécurité, et la protection de la vie privée et des données. Dans chacune des situations examinées dans ses rapports, l'Assemblée a conclu qu'une réglementation juridique était nécessaire pour éliminer, ou réduire le plus possible, les risques pour la démocratie, les droits humains et l'État de droit.

17. Bien que l'IA présente un potentiel pour contribuer à l'efficacité de la justice en améliorant la qualité et la rapidité des recherches juridiques, elle peut également avoir un effet sur le bon fonctionnement de l'État de droit, en particulier sur l'indépendance et l'intégrité du pouvoir judiciaire et sur l'accès à la justice. L'utilisation de l'intelligence artificielle par les systèmes de police et de justice pénale pose ainsi de sérieuses questions au sujet du principe de la responsabilité humaine de la prise de décisions, de la justice et de l'équité⁷. Cette technologie offre aussi des moyens de nuire aux procédures et aux processus des démocraties et de fragiliser les institutions démocratiques⁸. L'utilisation de l'IA par les États et les acteurs privés, et les risques d'abus qui en découlent font peser une vraie menace sur les institutions, les processus et les normes de nos démocraties fondées sur des droits.

18. L'Assemblée a résolument plaidé en faveur de l'adoption d'un instrument international contraignant pour régir l'utilisation de cette technologie, reconnaissant la capacité potentielle de l'IA à perturber le fonctionnement des institutions et processus démocratiques, en permettant par exemple l'ingérence dans les processus électoraux, la diffusion de fausses informations et la manipulation de l'opinion publique. En effet, la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE n° 225) vise à protéger non seulement les droits humains, mais aussi les processus démocratiques et l'État de droit dans le contexte de l'IA. Son article 5 impose aux Parties d'adopter ou de maintenir des mesures visant à garantir que les systèmes d'intelligence artificielle ne sont pas utilisés pour porter atteinte à l'intégrité, à l'indépendance et à l'efficacité des institutions et processus démocratiques, y compris au principe de la séparation des pouvoirs, au respect de l'indépendance de la justice et à l'accès à la justice. Les citoyens et citoyennes devraient avoir la capacité de se forger librement une opinion sur les questions d'intérêt public et d'agir en conséquence. Ils devraient également avoir la capacité d'influencer les décisions prises en leur nom. Le rapport explicatif de cette convention précise qu'il pourrait s'agir, par exemple, de mesures générales en matière de cybersécurité contre les ingérences étrangères malveillantes dans le processus électoral ou de mesures visant à lutter contre la diffusion de fausses informations et de désinformation. Dans son avis sur le projet de convention-cadre, l'Assemblée faisait valoir que l'interprétation des « institutions et processus démocratiques » et de l'« État de droit » au sens de la convention-cadre devrait être guidée par les normes pertinentes élaborées par la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission de Venise.

19. Le 6 décembre 2024, la Cour constitutionnelle de Roumanie a annulé les résultats des élections présidentielles. S'appuyant sur les informations des services de renseignement roumains, elle a estimé que la manipulation des électeurs et la distorsion de l'égalité des chances entre les candidats avaient été découvertes, par l'utilisation non transparente des technologies numériques et de l'intelligence artificielle dans la campagne électorale, en violation de la législation électorale, ainsi que par le financement de la campagne électorale par des sources non déclarées, y compris en ligne. En réponse à cette décision, le Président de l'Assemblée parlementaire a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur l'annulation des résultats des élections par les cours constitutionnelles. Dans son rapport urgent⁹, la Commission de Venise a fait référence à la Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale¹⁰ et a recommandé aux États de réglementer les conséquences des troubles de l'information, des cyberattaques et autres menaces numériques sur l'intégrité électorale. La Commission de Venise a en outre recommandé la mise en œuvre de réglementations visant à garantir que les systèmes d'intelligence artificielle des intermédiaires Internet ne favorisent pas certains partis ou candidats par rapport à d'autres.

⁷ Voir [Résolution 2342 \(2020\)](#) « Justice par algorithme – Le rôle de l'intelligence artificielle dans les systèmes de police et de justice pénale ».

⁸ Voir [Avis 303 \(2024\)](#) « Projet de Convention-cadre sur l'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit ».

⁹ Commission de Venise, [CDL-PI\(2025\)001](#), Rapport urgent sur l'annulation des résultats des élections par les cours constitutionnelles.

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)044](#), Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle.

20. À mon avis, la Commission de Venise devrait envisager de traiter ces aspects dans la mise à jour de la Liste des critères de l'État de droit. Cela pourrait impliquer la mise à jour des critères de référence pertinents (par exemple, l'accès à la justice) et l'introduction d'une section spécifique consacrée aux nouvelles technologies. Il ne fait aucun doute que le développement des nouvelles technologies, en particulier de l'intelligence artificielle, est un exemple des défis contemporains posés à l'État de droit, y compris dans le contexte électoral. Dans l'analyse de l'incidence des nouvelles technologies sur l'État de droit, y compris de leur utilisation par les pouvoirs publics, la Commission de Venise devrait s'efforcer d'assurer la mise en œuvre des principes éthiques fondamentaux approuvés par l'Assemblée (voir paragraphe 15 ci-dessus) et des normes énoncées dans la nouvelle Convention-cadre du Conseil de l'Europe. Je salue le fait que la Commission de Venise ait déjà abordé certaines de ces questions dans la Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle qu'elle a adoptée récemment (décembre 2024). Je tiens aussi à souligner que la commission des questions politiques et de la démocratie de l'APCE élabore actuellement un rapport intitulé « Protection de la démocratie contre les perturbations causées par l'intelligence artificielle », qui pourrait également intéresser la Commission de Venise¹¹. D'autres commissions de l'APCE travaillent aussi sur différents thèmes liés à l'IA : les migrations et l'égalité de genre.

21. S'agissant des nouvelles technologies de surveillance, la Liste des critères de l'État de droit devrait également prendre en compte les nouveaux défis posés par les logiciels espions tels que Pegasus. Elle pourrait par exemple s'inspirer de son récent « Rapport sur une réglementation des logiciels espions conforme à l'État de droit et aux droits humains », adopté lors de sa 141^e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2024) à la demande de l'ancien Président de l'Assemblée (dans le cadre du suivi de la Résolution 2513 (2023) « Le logiciel espion Pegasus et les autres types de logiciels similaires, et la surveillance secrète opérée par l'État »).

b. L'impact du pouvoir et de l'influence des entités privées sur l'État de droit

22. L'État de droit vise à protéger les individus contre l'exercice arbitraire du pouvoir. Même si, ces dernières années, l'accent a été mis sur les atteintes à l'État de droit par les autorités publiques, la possible influence des puissances privées sur l'élaboration des normes juridiques est apparue comme un autre sujet de préoccupation important. Le rythme rapide du progrès technique, associé à une concentration sans précédent du capital, a creusé les écarts économiques et ont conduit à une situation dans laquelle les 1 % les plus riches possèdent plus de richesses que les 95 % les plus pauvres de la population mondiale¹². Il en résulte inévitablement que les acteurs privés, tels que les entreprises et les personnes qui détiennent des richesses colossales, acquièrent une influence considérable sur les dynamiques sociale, économique et politique. Cette influence pose des questions cruciales en ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes, la transparence et la possibilité que s'exerce un pouvoir arbitraire, qui remettent fondamentalement en cause les principes qui sous-tendent l'État de droit. Comme l'ont montré les récents événements aux États-Unis, les acteurs privés peuvent exercer une influence d'un niveau comparable à celle des pouvoirs publics, or dans ce cas de figure il est possible que leurs actes ne soient pas soumis aux mêmes systèmes d'équilibre des pouvoirs qui régissent la conduite de l'État. Cela peut engendrer des risques importants, notamment en ce qui concerne l'augmentation de la corruption, l'absence d'obligation de rendre des comptes¹³ et l'exploitation des personnes vulnérables.

23. Le libellé actuel de la Liste des critères de l'État de droit compte une référence aux entités privées, mais uniquement dans la mesure où celles-ci interviennent en tant que sous-traitants des pouvoirs publics. La Commission de Venise devrait définir un ensemble de critères permettant d'évaluer le niveau de protection des individus contre un exercice arbitraire du pouvoir par des acteurs privés ou les risques associés à leurs activités. Les mesures déjà existantes, telles que la protection des consommateurs, la protection de l'environnement, les garanties prévues par le droit du travail et le droit de la concurrence, visent en substance à modérer le pouvoir des acteurs privés vis-à-vis des individus. L'existence de ces mesures de protection met en évidence le fait que, si le pouvoir des entités privées est nécessaire au développement économique, il doit être réglementé pour prévenir les pratiques abusives qui portent atteinte aux intérêts publics. Les États ont l'obligation positive de protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit face aux acteurs privés, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme, aux normes du Conseil de l'Europe

¹¹ Doc. 15978 « Protection de la démocratie contre les perturbations causées par l'intelligence artificielle » (Rapporteuse : Mme Deborah Bergamini, Italie, PPE/DC).

¹² <https://www.oxfam.org/fr/communiqués-presse/les-1-les-plus-nantis-possèdent-plus-de-richesses-que-95-de-l'humanité-alerte>.

¹³ Veraldi, J., « Private Power, the Rule of Law and the European Union » (19 juillet 2023), *Hague Journal on the Rule of Law* (2023) 15, pp. 471–491, disponible à l'adresse <https://ssrn.com/abstract=4515322>.

applicables en la matière et aux autres textes internationaux relatifs aux droits humains¹⁴. Alors que les sociétés continuent d'évoluer en réaction à la mondialisation et aux avancées technologiques, il sera crucial, en vue de faire respecter les principes de justice et d'égalité inhérents à l'État de droit, d'adapter les normes juridiques pour tenir compte de la complexité du pouvoir et de l'influence exercées par les entités privées.

c. Respect du droit international : l'État de droit international

24. L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a débuté en 2014 avant de prendre toute son ampleur en février 2022, a constitué une violation des normes juridiques et morales qui régissent la coexistence pacifique des États (voir Avis 300 (2022) de l'APCE). La guerre déclenchée par le régime de Vladimir Poutine a fait apparaître le mépris flagrant de la Fédération de Russie pour ses obligations juridiques internationales, notamment pour celles qui lui incombent en vertu de la Charte des Nations Unies et des normes du droit international humanitaire. Les attaques lancées contre des infrastructures civiles, des établissements scolaires, des hôpitaux et des immeubles résidentiels se sont généralisées, à mesure que la frustration de la Russie face à la résistance ukrainienne grandissait. Les prisonniers de guerre ukrainiens sont affamés par leurs geôliers, accusés d'infractions montées de toutes pièces et souvent torturés. Malgré un nombre stupéfiant de preuves des crimes de guerre commis par les troupes russes, leurs auteurs jouissent d'une impunité totale. L'Assemblée a qualifié la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine de « violation la plus brutale de l'ordre international fondé sur des règles dans l'histoire récente »¹⁵.

25. Bien que la Liste des critères de l'État de droit contienne une partie consacrée au rapport entre le droit international et le droit interne, l'expérience récente laisse penser que cette question devrait être approfondie. Les États devraient être tenus de démontrer qu'ils respectent leurs obligations juridiques internationales, notamment celles qui découlent de la Charte des Nations Unies (en premier lieu l'interdiction de recourir à la menace ou d'employer la force contre un autre État et de commettre des actes d'agression) ainsi que des normes du droit international humanitaire. La Liste devrait aussi permettre de vérifier, sur la base de critères objectifs, le respect par les États de leurs autres obligations internationales, telles que l'obligation de coopérer avec la Cour pénale internationale pour les États parties au Statut de Rome ou d'exécuter les décisions des cours ou tribunaux internationaux ou encore des organes créés par une organisation internationale. Tout État qui souscrit au principe de l'État de droit devrait s'engager à respecter le mandat des instances de la justice internationale et les autres mécanismes visant à amener les responsables à répondre de leurs actes en cas d'atteinte au droit international.

d. Faire face aux situations d'après-crise et de transition

26. Depuis l'adoption de la Liste des critères de l'État de droit, nos sociétés ont été confrontées à des crises sans précédent, telles que l'utilisation d'outils hybrides par des régimes totalitaires pour déstabiliser des États, la pandémie de covid-19, l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Fédération de Russie, le changement climatique et le recul de la démocratie. La Commission de Venise, en créant son Observatoire des situations d'urgence dans les États membres de la Commission de Venise, a apporté une contribution remarquable à la compilation des expériences des différents États dans la gestion d'une crise de santé publique. Bien que la Liste des critères de l'État de droit contienne une partie consacrée aux exceptions dans les situations d'urgence, elle n'aborde pas explicitement le contexte très spécifique du retour au statu quo après une crise ou lors d'une transition démocratique, résultant soit d'évolutions historiques, soit d'une inversion du processus de recul démocratique.

27. Ces dernières années, la Commission de Venise a été invitée à rendre plusieurs avis liés à ce qui a été souvent qualifié de crise de l'État de droit en Pologne¹⁶. Dans son évaluation des réformes judiciaires de grande envergure adoptées à la suite des élections législatives d'octobre 2015, la Commission de Venise a observé que les réformes « permettent aux pouvoirs législatif et exécutif de largement s'immiscer dans l'administration de la justice, ce qui représente une grave menace pour l'indépendance de cette dernière en tant qu'élément essentiel de l'État de droit »¹⁷. Un nouveau gouvernement, nommé en décembre 2023, a

¹⁴ Voir Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises ; Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

¹⁵ Résolution 2581 (2025) « La nécessité d'un nouvel ordre international fondé sur des règles ».

¹⁶ Voir *Grzęda c. Pologne* [GC], n° 43572/18, par. 15, 15 mars 2022.

¹⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2017)031, Pologne, Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la justice, sur le projet de loi portant modification de la loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires. Voir aussi Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, Pologne – Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de

annoncé un plan d'action visant à restaurer l'État de droit en Pologne. Tout en reconnaissant qu'il n'y avait pas eu de situation comparable dans le passé, la Commission de Venise a explicitement indiqué que le rétablissement de l'État de droit ne devait pas lui-même provoquer une rupture du système ni enfreindre les principes de l'État de droit¹⁸.

28. L'expérience tirée de ce processus de rétablissement de l'État de droit devrait être prise en compte dans la version mise à jour de la Liste des critères de l'État de droit. De la même manière, en s'appuyant sur les travaux qu'elle a réalisés dans le passé pour aider les États dans leurs processus de démocratisation, la Commission de Venise pourrait envisager de définir des critères permettant d'évaluer le respect de l'État de droit dans les situations post-transitionnelles. Ils pourraient s'appliquer aux périodes d'après-transition dans les pays ayant connu un conflit armé (international ou interne) ou un régime autoritaire, et porter par exemple sur la manière de garantir que les responsables d'atteintes aux droits humains rendent des comptes et que les victimes obtiennent réparation, de prévenir les futures exactions et de promouvoir la vérité et la réconciliation. L'Assemblée a récemment appelé à développer l'action du Conseil de l'Europe dans ce domaine en mettant en place un processus de médiation sous l'égide de l'Organisation, afin d'aider à résoudre les conflits du passé et de promouvoir la réconciliation et la réparation en ce qui concerne les conflits entre États membres du Conseil de l'Europe¹⁹. L'élaboration de nouveaux critères applicables aux situations d'après-conflit qui seraient fondés sur l'État de droit constituerait une contribution précieuse de l'Organisation et comblerait une lacune actuelle. Elle pourrait en outre avoir une portée mondiale, au vu des membres qui composent actuellement la Commission de Venise.

e. Accessibilité

29. La révision de la Liste des critères de l'État de droit pourrait en outre être l'occasion d'améliorer son application pratique et son accessibilité. Elle pourrait ainsi donner des orientations plus concrètes sur la manière de mesurer et d'évaluer le respect des principes de l'État de droit mentionnés dans chacune de ses parties, dans différents contextes nationaux. À l'heure actuelle, la liste ne contient qu'une brève explication des éléments de chaque partie, et il pourrait lui être reproché de ne pas tenir suffisamment compte de la diversité des systèmes juridiques existants²⁰. En s'appuyant sur la somme considérable de ses travaux concernant divers contextes nationaux, la Commission de Venise pourrait se référer à ses avis antérieurs relatifs à des points particuliers de la liste, qui constitueraient des indicateurs pour les grands critères en question. La liste deviendrait ainsi plus applicable dans la pratique et offrirait une certaine souplesse dans l'interprétation de parties spécifiques.

5. Conclusions préliminaires et propositions pour la suite des travaux

30. En résumé, mes propositions préliminaires pour la mise à jour de la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise visent à faire face aux défis contemporains qui peuvent avoir des répercussions sur l'État de droit, notamment le progrès technique, l'influence des puissances privées, les menaces qui pèsent sur l'ordre international fondé sur des règles, les conditions particulières liées aux situations d'après-crise ou de transition, et les pouvoirs croissants des organisations supranationales telles que l'UE. La mise à jour de la liste dans ces domaines est essentielle afin qu'elle reste un outil complet, transparent et objectif pour évaluer le respect de l'État de droit, favorisant ainsi une gouvernance juste dans le monde entier.

31. Je salue le fait que la Commission de Venise cherche à s'assurer que la contribution de l'Assemblée est prise en compte dans cet exercice. Afin de mener mon travail à son terme et d'achever ce rapport, je souhaite organiser dans les prochains mois une audition d'expert-es, en invitant en outre éventuellement des représentant-es de la Commission de Venise à procéder à un échange de vues. En prenant en compte les nouveaux défis et en nous appuyant sur l'expérience passée, nous pouvons faire en sorte que la version mise à jour de la Liste des critères de l'État de droit reste un outil indispensable pour la sauvegarde de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit dans un contexte mondial en évolution.

l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires, à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois.

¹⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2024)029, Pologne – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit sur les normes européennes régissant le statut des juges.

¹⁹ Résolution 2559 (2024) « Processus de réparation et de réconciliation pour surmonter les conflits passés et construire un avenir commun de paix : la question des mesures réparatoires justes et équitables ».

²⁰ J. Polakiewicz et J. Sandvig, « The Council of Europe and the Rule of Law » in W. Schroeder (dir.), *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation* (Hart Publishing 2016) 130.

32. Enfin, je propose que cette note introductive soit déclassifiée immédiatement après son examen par la commission et qu'elle soit communiquée à la Commission de Venise en tant que contribution préliminaire à ses travaux.