

ÉVALUATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE)



Rapport abrégé
Février 2022

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**ÉVALUATION
DE LA COMMISSION EUROPÉENNE
POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)**

Rapport abrégé
Février 2022

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg ou publishing@coe.int). Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction de l'Audit interne et de l'évaluation.

Conception de la couverture et mise en page :
Division de la production des documents et des publications (DPDP), Conseil de l'Europe

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale de la DPDP.

Photos : © Shutterstock

© Conseil de l'Europe, avril 2022, tous droits réservés
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Référence :
(2022)35

Remerciements

Le Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES) et la Division de l'Évaluation de la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation remercient les nombreux acteurs qui ont contribué au présent rapport d'évaluation en y consacrant une partie de leur temps et en mettant leurs connaissances à la disposition de ses auteurs.

L'accès aux informations et aux données a été grandement facilité tout au long de l'évaluation par les représentants d'États membres et d'un large éventail d'entités qui ont gracieusement donné de leur temps et fourni des indications pour nous aider à mieux comprendre l'Organisation.

Avertissement

L'analyse et les recommandations présentées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les points de vue du Conseil de l'Europe ou de ses États membres. Il s'agit d'une publication indépendante établie à la demande de la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation.

Principaux contributeurs à l'évaluation

Expertise externe et auteurs du rapport

Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES) représenté par :

Jack Malan, chef d'équipe

Marta Guasp Teschendorff, évaluatrice principale et auteure du rapport

Elias Nacer, évaluateur

Clara Burillo Feduchi, évaluatrice

Direction de l'audit interne et de l'évaluation

Colin Wall, directeur de l'Audit interne et de l'Évaluation

Maria Goldman, cheffe de la Division de l'Évaluation par intérim

Teodora Lukovic, responsable d'évaluation

Cristina Matei, assistante d'évaluation

Assurance qualité

Cabinet Bridges Consulting, représenté par :

Marco Lorenzoni, consultant indépendant en évaluation

Table des matières

RÉSUMÉ	5
1. RÉSUMÉ – OBJECTIFS ET PORTÉE	7
2. CONCLUSIONS GÉNÉRALES	9
3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS PARTICULIÈRES	11
3.1. Pertinence	11
3.2. Efficacité	12
3.3. Efficience	13
3.4. Impact	15
4. ENSEIGNEMENTS TIRÉS	17



Résumé

Ce document est une version abrégée du rapport «Evaluation of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)».



1. Résumé – Objectifs et portée

L'évaluation avait pour objet de déterminer dans quelle mesure la Commission de Venise a atteint et continue d'atteindre ses objectifs. Il s'agissait plus précisément d'évaluer :

- ▶ la pertinence des travaux de la Commission de Venise pour ses différentes parties prenantes ;
- ▶ l'efficacité avec laquelle la Commission de Venise a atteint les objectifs et les résultats escomptés décrits dans les documents des Programme et Budget 2016-2021 ;
- ▶ la mesure dans laquelle la Commission de Venise a mis en œuvre son programme d'activité de manière efficiente ;
- ▶ les impacts que la Commission de Venise a eus au niveau du Conseil de l'Europe et à celui des États membres depuis sa création il y a 30 ans.

Le mandat de la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation était assorti d'une grille d'évaluation comprenant des points plus spécifiques concernant les critères d'évaluation (pertinence, efficacité,

efficience et impact), des indicateurs de performance possibles et d'autres informations. Cette grille reposait sur une « théorie du changement » et une approche méthodologique suggérée.

L'évaluation a pour objet de contribuer aux efforts déployés par le Conseil de l'Europe pour étudier et optimiser les travaux de la Commission de Venise, renforcer la cohérence et la synergie des actions et mettre en évidence l'impact de la Commission de Venise depuis sa création en 1990. En termes de portée, l'évaluation a pris en compte les 30 années écoulées depuis la création de la Commission de Venise en insistant toutefois sur la période 2016-2020. Le mandat précisait que l'évaluation devait porter sur toutes les activités de la Commission de Venise : avis, normes, rapports, lignes directrices, etc. En ce qui concerne l'impact de la Commission de Venise, l'accent a été mis principalement sur l'État de droit dans les États membres : assurer le fonctionnement démocratique des institutions, respect des droits fondamentaux ainsi que justice constitutionnelle et réforme électorale.



2. Conclusions générales

La Commission de Venise est une institution très respectée qui joue un rôle important dans le domaine international par ses activités de promotion des valeurs démocratiques et de l'État de droit. Tout au long de ses 30 années d'existence, elle a fourni aux États membres des conseils et une assistance juridiques jugés pertinents, utiles et opportuns, souvent dans des circonstances difficiles et dans un environnement en mutation rapide. Ce faisant, elle s'est imposée comme une autorité indépendante et largement respectée dans le domaine de la justice constitutionnelle et de l'État de droit, reconnue par les organisations internationales, les organes et les États membres du Conseil de l'Europe comme une référence importante. Dans des situations très politisées, les recommandations de la Commission de Venise ont parfois été sujettes à controverse et leur mise en œuvre a été limitée. Or, même dans ces situations, les recommandations de la Commission de Venise ont souvent été considérées comme importantes par les acteurs non gouvernementaux.

Le rôle important de la Commission de Venise en tant qu'organe consultatif indépendant est largement reconnu, en Europe et, de plus en plus,

au-delà du continent. L'impact direct attribuable à la Commission de Venise au fil des ans est difficile à mesurer, car de nombreux facteurs peuvent influencer les changements dans les États membres et aucun suivi interne systématique n'est fait pour vérifier la mise en œuvre des recommandations. Le rôle de la Commission de Venise comme l'une des principales autorités dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, qui fixe les normes à suivre fait toutefois l'objet d'un consensus général.

Si son mode de fonctionnement est fondamentalement viable, l'efficience et l'efficacité de la Commission de Venise pourraient être améliorées. Compte tenu de la demande croissante d'avis de la Commission de Venise, en particulier ces dernières années, mais de ressources limitées, la pérennité des activités de la Commission sur la base actuelle risque d'être mise en question dans un avenir proche. D'autres mesures pourraient aussi être prises pour améliorer la transparence des méthodes de travail et des procédures de la Commission de Venise et pour contribuer à produire le maximum d'effets.



3. Conclusions et recommandations particulières

Les conclusions plus spécifiques de l'évaluation sont résumées ci-dessous sous les rubriques pertinence, efficacité, efficience et impact. Des recommandations sont formulées au besoin.

3.1. Pertinence

Parallèlement à d'autres composantes du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise est devenue un élément important de l'ordre juridique international. Elle fournit une expertise juridique et technique, pour une bonne part à la demande, sous forme d'avis et d'« aide constitutionnelle » à ses États membres, conformément à la mission générale du Conseil de l'Europe. Sa pertinence tient à sa capacité d'apporter une assistance de qualité, opportune et impartiale aux États membres et à d'autres autorités sur des questions juridiques complexes. Au fil du temps, la Commission de Venise a adapté ses domaines de travail et répondu avec flexibilité aux besoins des États membres et à l'évolution de l'ordre international en général. Si ses activités sont demeurées très pertinentes, la Commission de Venise n'en devrait pas moins donner un aperçu actualisé de son champ d'activité et des domaines essentiels dans lesquels elle travaille pour plus de clarté. Elle pourrait en outre revoir son règlement intérieur pour s'assurer qu'il répond toujours à ses besoins actuels.

Recommandation 1 : La Commission de Venise devrait donner un aperçu actualisé de son champ d'activité et des domaines essentiels dans lesquels elle travaille pour plus de clarté et revoir son Règlement intérieur compte tenu des défis et des demandes actuels. Une révision de son Règlement intérieur, vieux de 30 ans, serait justifiée pour s'assurer qu'il est « à l'épreuve du temps » et reste pertinent au vu de l'augmentation du nombre de ses membres et de l'évolution de la situation. Un aperçu actualisé et clair des domaines d'activité de la Commission pourrait aider à hiérarchiser les activités, en particulier les demandes croissantes d'avis (urgents), ce qui aiderait aussi les États membres à savoir dans quels cas ils peuvent faire appel à l'expertise de la Commission de Venise.

Dans le cadre de son objectif de promotion de l'État de droit et de la démocratie, les activités de la Commission de Venise ont été très utiles pour le développement de normes et de principes européens. Ce faisant, la Commission de Venise a encouragé les États membres à mettre leur système juridique en conformité avec les normes internationales, par exemple en diffusant des documents présentant les normes internationales, comme des codes de bonnes pratiques, des lignes directrices et des listes de contrôle. Il est possible de renforcer ce rôle en préparant des compilations supplémentaires (par exemple sous forme de publications thématiques) donnant des aperçus des principes clés et contribuant en même temps à garantir une application cohérente de ces normes dans les États membres.

Recommandation 2 : Pour renforcer la pertinence de la Commission de Venise, une ou plusieurs compilations supplémentaires de normes européennes devraient être préparées dans certains domaines thématiques afin de donner plus d'orientations sur les principes internationaux relatifs à l'État de droit et à la démocratie. Des compilations de normes internationales dans différents domaines thématiques établies par la Commission de Venise en collaboration avec d'autres organes et partenaires du Conseil de l'Europe, comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/ Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH), apporteraient des éclaircissements supplémentaires sur les principes internationaux clés. En consolidant les principes internationaux à une plus grande échelle, la Commission de Venise renforcerait encore sa pertinence et sa position en tant que source majeure d'expertise juridique pour les États membres sur les questions auxquelles ils sont confrontés.

3.2. Efficacité

Il ressort des travaux de recherche que la Commission de Venise a réussi à atteindre ses objectifs tels qu'ils sont définis dans les documents du Programme et Budget. Plus précisément, en ce qui concerne l'obtention des « résultats attendus » énoncés dans le Programme et Budget du Conseil de l'Europe, en tant que mesure de l'efficacité de la Commission de Venise, on peut dire que la performance globale des cinq dernières années a été bonne et constante dans les trois catégories de « résultats attendus ». Si la pandémie de covid-19 a été un défi majeur en 2020-2021, elle n'a toutefois pas empêché la Commission de Venise de garder le cap pour atteindre les objectifs de 2020-2021.

Au-delà de la mesure des « résultats attendus », les conclusions sont moins claires pour ce qui est du résultat intermédiaire tel que défini dans la théorie du changement de la Commission de Venise : « Les autorités nationales adoptent, amendent et mettent en œuvre leur Constitution et leur législation en conformité avec le patrimoine constitutionnel commun, comme recommandé par la Commission de Venise ». C'est ce qui ressort des rapports de suivi de la Commission de Venise et des réactions observées au cours des entretiens et des enquêtes menés dans le cadre de cette évaluation. Le rapport examine les facteurs qui influent, de manière positive ou négative, sur les résultats de la Commission de Venise. Les principaux facteurs qui dépendent d'elle comprennent sa capacité à obtenir des résultats de qualité en temps utile et sa collaboration avec les autorités nationales moyennant un « dialogue constructif » flexible. L'influence que la Commission de Venise peut avoir sur les résultats intermédiaires est toutefois limitée et dépend aussi des actions menées par les États membres. En fin de compte, c'est la volonté politique des autorités nationales d'accepter et de suivre les recommandations de la Commission de Venise qui est décisive pour que le travail de cette dernière se concrétise par des modifications réelles de la législation et par des réformes juridiques. Les changements dans les États membres dépendent aussi de divers facteurs et pas seulement des recommandations de la Commission de Venise.

Si la Commission de Venise collabore avec toute une série de partenaires nationaux et internationaux dans le cadre de ses travaux, il est possible de formaliser la collaboration avec certaines entités. La participation de l'Union européenne et d'organisations internationales comme le Fonds monétaire international donne à la Commission de Venise un poids supplémentaire, car ses avis sont souvent liés aux négociations d'adhésion à l'Union européenne et/ou aux programmes d'aide

financière. La Commission de Venise est en effet plus efficace lorsque le contexte politique général crée les conditions d'une mise en œuvre réussie. Un rôle plus substantiel pourrait aussi être accordé aux organisations de la société civile pour qu'elles puissent également apporter leur expertise pour soutenir le travail de la Commission de Venise, contribuant ainsi à son efficacité. Cela pourrait se faire par l'intermédiaire des bureaux extérieurs et pourrait, par exemple, prendre la forme d'événements communs liés ou non aux avis.

Recommandation 3 : La Commission de Venise devrait collaborer plus étroitement avec les organisations de la société civile et les associations juridiques des États membres dans le cadre de ses avis et de ses autres activités, éventuellement par l'intermédiaire des bureaux extérieurs. Les organisations de la société civile et les associations juridiques intervenant dans les domaines de travail de la Commission de Venise ont beaucoup à apporter en termes de connaissances juridiques et politiques et de compréhension de la situation dans les pays. Par conséquent, la Commission de Venise devrait développer et systématiser les canaux permettant à ces entités, le cas échéant, d'apporter des contributions, concernant par exemple les développements juridiques et politiques dans un pays dans le cadre de la préparation d'un avis. Une participation plus large de la société permettrait à la Commission de Venise d'avoir une vision plus globale par rapport des questions qu'elle est invitée à examiner dans les États membres.

Si la communication externe de la Commission de Venise s'est améliorée, il est possible de davantage développer cet aspect de ses activités. Une meilleure communication interne et externe, mieux ciblée, pourrait contribuer, d'une part, à renforcer la coordination et la coopération avec d'autres organes du Conseil de l'Europe et, d'autre part, accroître la visibilité de la Commission de Venise. En interne, des canaux de communication structurés supplémentaires pourraient aider à promouvoir la mise en commun des compétences avec d'autres organes du Conseil de l'Europe, maximiser les résultats communs et faciliter l'exploitation des synergies. En externe, la couverture médiatique et la visibilité de la Commission de Venise varient d'un État membre à l'autre et sont plus importantes dans les pays ayant fait l'objet d'un plus grand nombre d'avis. La diffusion des avis de la Commission de Venise par les services de communication du Conseil de l'Europe est jugée bonne. Toutefois, cette tâche pourrait être davantage développée.

Recommandation 4(a) : La communication avec d'autres organes du Conseil de l'Europe devrait être renforcée pour faciliter des efforts coordonnés. Le développement de canaux de communication officiels entre la Commission de Venise et d'autres organes du Conseil de l'Europe pourrait aider au renforcement de la coopération et à l'ancrage de la Commission de Venise dans la structure plus large du Conseil de l'Europe. Les avis conjoints avec d'autres organes du Conseil de l'Europe pourraient être reproduits dans d'autres domaines thématiques, en particulier lorsque le Conseil de l'Europe a une expertise à apporter.

Recommandation 4(b) : La communication externe de la Commission de Venise devrait être développée en coopération avec la Direction de la Communication du Conseil de l'Europe afin d'accroître la visibilité des travaux menés dans les pays et auprès du grand public. Il faudrait s'attacher davantage à faire connaître les activités de la Commission de Venise et à communiquer les résultats plus largement, ce qui nécessiterait des ressources supplémentaires. Les initiatives visant à rendre la communication externe plus efficace pourraient inclure l'élaboration d'une stratégie de communication, qui attirerait davantage l'attention du public sur le bulletin trimestriel de la Commission de Venise ou permettrait d'approuver plus rapidement les communiqués de presse sur les avis individuels de manière que les médias puissent en rendre compte en temps utile. L'approche sélective consistant à ne publier des communiqués de presse que pour les avis plus techniques et sensibles est jugée efficace. Cependant, des délais de publication des avis adoptés après les sessions plénières plus clairs aideraient les journalistes à mieux planifier leur couverture des travaux de la Commission de Venise. En outre, il serait bon d'actualiser le site web de la Commission de Venise pour le rendre plus convivial et faciliter la navigation.

3.3. Efficience

Les recherches menées aux fins de la présente évaluation donnent à penser que la Commission de Venise fonctionne de manière très efficace et qu'en dépit de ressources financières et humaines modestes, ses performances sont bonnes. Des ressources supplémentaires seront toutefois nécessaires pour assurer la pérennité de ses activités. La Commission de Venise subit la pression de continuer à fournir des résultats de qualité, notamment sous la forme d'avis urgents, compte tenu en particulier des contraintes qui pèsent sur ses ressources

financières et humaines. Outre le rôle des membres de la Commission de Venise, le secrétariat est essentiel en veillant à ce qu'elle remplisse sa mission. Cela étant, si la demande de services continue de croître et si la Commission de Venise doit fonctionner sur une base durable et maintenir la qualité de ses avis, ses ressources humaines devront, comme le suggère l'analyse, être étoffées. En effet, une augmentation des ressources humaines sera essentielle non seulement pour la pérennité de ses activités mais aussi pour faciliter la mise en œuvre des recommandations issues de cette évaluation. Il serait en partie possible de faire face aux contraintes financières par des contributions volontaires, moyen clairement défini qui permet à la Commission de Venise de recevoir une aide financière supplémentaire des États membres.

Recommandation 5 : Il faudrait augmenter les ressources humaines de la Commission de Venise pour garantir la pérennité de ses activités. Une augmentation des ressources humaines correspondant à l'augmentation continue de la charge de travail permettrait à la Commission de Venise de poursuivre son travail de qualité dans tous ses domaines d'expertise et à travers ses différents types d'activités sans nuire à la qualité. La pression exercée sur le secrétariat de la Commission de Venise en serait atténuée et d'autres activités, comme des événements (conférences, séminaires) à plus grande échelle, pourraient être menées pour accompagner les avis. Une augmentation des ressources favoriserait en outre la mise en œuvre des recommandations résultant de cette évaluation. Il s'agit d'une décision qui devrait être prise par le Comité des Ministres dans le contexte de l'examen du prochain Programme et Budget.

Les projets d'assistance technique de la Commission de Venise constituent une base sur laquelle développer la confiance et une coopération étroite avec les autorités nationales, ce qui contribue à créer des conditions positives pour la mise en œuvre des recommandations de la Commission de Venise. Ils permettent en outre d'apporter une assistance ciblée au pays concerné. Leur exécution pourrait bénéficier d'un soutien plus étroit de l'organisation plus large du Conseil de l'Europe ou de ressources supplémentaires sur le terrain. La Commission de Venise pourrait ainsi développer au maximum ses meilleurs atouts, à savoir sa capacité d'émettre des avis juridiques rapides par l'intermédiaire du mécanisme de réaction rapide. La méthodologie de gestion de projet du Conseil de l'Europe pourrait aussi être intégrée dans les projets d'assistance technique de la Commission de Venise afin de rendre les projets

plus conformes aux méthodes de travail du Conseil de l'Europe, notamment en ce qui concerne les rapports internes et externes.

Recommandation 6 : La gestion des activités de coopération internationale devrait être revue et les projets d'assistance technique devraient être davantage conformes à la méthodologie de gestion de projet du Conseil de l'Europe.

Des ressources supplémentaires aux fins de l'exécution des projets sur le terrain, provenant soit du Conseil de l'Europe au sens large, soit de la Commission de Venise, contribueraient à maximiser l'atout majeur de la Commission de Venise sous la forme d'une assistance technique, que ce soit par l'intermédiaire d'avis ou d'autres types de soutien ciblé. Par exemple, les projets de coopération pourraient être plus étroitement liés aux réformes et aux modifications de la législation à la suite des avis de la Commission de Venise. Cela permettrait en outre d'établir davantage de rapports internes et externes pour les mettre en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe.

L'évaluation donne à penser que les critères d'éligibilité des membres individuels à la Commission de Venise pourraient devoir être révisés pour préserver l'indépendance des membres et réduire au minimum les ingérences politiques potentielles. À cette fin, une procédure d'approbation des membres analogue à celle de la Cour européenne des droits de l'homme pourrait être adoptée. Une autre possibilité serait de créer un organe chargé de revoir les nominations.

Recommandation 7 : Réviser le règlement intérieur en ce qui concerne la procédure de nomination des membres pour contribuer à garantir les normes les plus élevées en matière d'indépendance et de connaissances techniques.

Un groupe de la Commission de Venise comprenant des membres du secrétariat et/ou du Bureau élargi pourrait être constitué pour examiner les nominations. Il serait chargé d'examiner les nominations des membres de la Commission de Venise par les États membres et de donner un avis informel et confidentiel sur l'adéquation des candidats. Les critères que doivent actuellement remplir les membres potentiels de la Commission de Venise pourraient être élargis pour inclure par exemple les postes que les membres peuvent occuper dans leur pays d'origine tout en étant membres de la Commission de Venise, afin de garantir l'indépendance et la neutralité de cette dernière et de ses membres. Il serait de toute évidence important de préserver le droit des

États membres de prendre des décisions souveraines qui devraient, à ce titre, continuer d'avoir le dernier mot en matière de nomination.

La Commission de Venise fonctionne de manière efficace, sa souplesse étant considérée par beaucoup comme une force qui lui permet de répondre comme il convient aux besoins des États membres. Dans le même temps, il apparaît possible de systématiser les procédures afin d'accroître la transparence. L'évaluation a mis en évidence un certain nombre d'améliorations possibles, notamment la définition des mandats et l'établissement de procédures d'élection du président et des vice-présidents de la Commission de Venise plus claires, le renforcement de la transparence d'autres procédures telles que la procédure de sélection de rapporteurs pour avis ainsi qu'une plus grande clarté dans la procédure de prise de décision concernant les avis (urgents). Une clarté et une transparence accrues permettraient non seulement de renforcer la légitimité des activités de la Commission de Venise, mais aussi d'accroître la participation de certains de ses membres et de rassurer les autres sur la mise en place de règles et de procédures appropriées.

L'adoption à plus long terme de certaines des méthodes de travail qui se sont révélées efficaces pendant la pandémie de covid-19 pourrait renforcer l'efficacité des travaux de la Commission de Venise. L'utilisation croissante des méthodes de communication numériques (par exemple davantage de réunions virtuelles entre les sessions plénières) réduirait les coûts et pourrait faciliter la participation de membres de pays éloignés. En outre, une approche plus inclusive des travaux de la sous-commission de la Commission de Venise et l'emploi plus large des langues du Conseil de l'Europe augmenteraient la participation active des membres de la Commission de Venise qui ne maîtrisent pas l'anglais en tant que principale langue de travail.

Recommandation 8 : Revoir les méthodes de travail de la Commission de Venise pour systématiser certaines procédures par souci de clarté et de transparence tout en conservant suffisamment de souplesse. Une clarté et une transparence accrues des procédures applicables aux activités de la Commission de Venise seraient bénéfiques pour garantir une approche cohérente au-delà des pratiques communes et renforcer la légitimité des travaux de la Commission de Venise. Une sous-commission sur les méthodes de travail pourrait être créée avec la contribution des membres de la Commission de Venise.

3.4. Impact

L'impact de la Commission de Venise varie selon les pays et se manifeste par la mise en œuvre de ses recommandations au niveau national, mais aussi par les renvois des institutions internationales, des organisations de la société civile et des médias à ses travaux. La Commission de Venise a joué un rôle très important dans les années 1990 et au début des années 2000 en aidant les pays d'Europe centrale et orientale à opérer la transition vers des systèmes démocratiques fondés sur l'État de droit. Elle n'a cessé depuis lors d'assurer ce rôle à l'égard de certains pays européens et d'autres pays au-delà des frontières de l'Europe avec des résultats analogues. Ses lignes directrices, ses rapports et ses avis sont considérés par la communauté internationale comme fixant les normes en matière de démocratie, d'État de droit et de droits fondamentaux et les autorités nationales, la société civile et la communauté internationale au sens large s'y réfèrent.

Les contacts constructifs et ouverts que la Commission de Venise entretient avec les autorités nationales et d'autres parties prenantes au niveau national sont à la base du respect qu'elle inspire et, en fin de compte, de son impact. La capacité d'adaptation de la Commission de Venise, qui fait siennes les réformes aux côtés des autorités compétentes qu'elle accompagne dans le processus par des consultations formelles et informelles, est considérée comme essentielle pour contribuer au développement de la capacité des autorités nationales d'adopter, de modifier et de mettre en œuvre des réformes dans la mesure où la volonté politique et le contexte général le permettent. Si l'Union européenne et d'autres organisations internationales comme le Fonds monétaire international jouent un rôle utile en tant que levier de mise en œuvre, par exemple en faisant référence aux recommandations de la Commission de Venise comme condition dans les négociations d'adhésion, l'indépendance et l'autonomie de cette dernière doivent être préservées.

Recommandation 9 : Conserver et développer dans le temps l'approche constructive fondée sur le dialogue de la Commission de Venise vis-à-vis des États membres. L'approche constructive fondée sur le dialogue de la Commission de Venise devrait être maintenue et, de préférence, développée à l'aide de ressources supplémentaires, car elle est l'une des principales caractéristiques contribuant à l'influence positive de la Commission de Venise. Le rôle des consultations formelles et informelles dans la phase de mise en œuvre pourrait encore être élargi de manière à donner des orientations supplémentaires aux autorités pour mettre en pratique les recommandations. Un nombre plus approprié (c'est-à-dire

supérieur) d'événements devraient être organisés après la publication des avis afin d'en faciliter la diffusion et de garantir la compréhension et en fin de compte l'adhésion des parties prenantes. Ces réunions pourraient contribuer à clarifier des questions et favoriser la phase de mise en œuvre à la demande des autorités.

Enfin, le suivi limité de la mise en œuvre des recommandations formulées dans les avis réduit la capacité de la Commission de Venise de comprendre son propre impact dans le temps, de se faire une idée de l'évolution de tel ou tel pays et d'influer sur la manière dont les pays envisageront leurs engagements futurs. Bien qu'un certain suivi soit assuré lors sessions plénières, dans les rapports annuels et sur le site web, un suivi supplémentaire est possible sous la forme jugée la plus appropriée et conforme au mandat de la Commission de Venise et aux ressources dont elle dispose.

Recommandation 10 : Envisager l'élaboration d'un cadre de suivi et d'évaluation interne pour contribuer à mieux comprendre en interne l'étendue de l'impact de la Commission de Venise. Ce cadre devrait être élaboré en consultation avec les États membres pour être conforme au mandat de la Commission de Venise sans mettre en cause ses méthodes de travail et ses bonnes relations avec les États membres. Les ressources nécessaires devraient en outre être mises à la disposition de la Commission de Venise pour qu'elle puisse concevoir et mettre en œuvre un tel mécanisme de suivi. Différentes approches pourraient être envisagées, dont la couverture de tous les avis ou de certains uniquement (par exemple ceux demandés par les autorités de l'État et ceux considérés comme très sensibles). Ce mécanisme pourrait être interne ou rendu public – les conséquences de chaque option devraient être évaluées et le cadre devrait être appliqué par les rapporteurs eux-mêmes à l'issue d'un délai approprié ou en coopération avec les organes du Conseil de l'Europe chargés du suivi (par exemple l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ou le Comité des Ministres. Pour ce dernier, les organes du Conseil de l'Europe pourraient faire référence à la mise en œuvre dans leurs rapports de suivi, ce qui renforcerait encore les renvois entre les organes du Conseil de l'Europe). Si les résultats devaient être rendus publics, un cadre de suivi et d'évaluation plus développé serait apprécié des partenaires internationaux et nationaux et constituerait une source supplémentaire de référence pour la Commission de Venise dans le cadre de ses relations futures.



4. Enseignements tirés

Les enseignements tirés de cette évaluation peuvent être scindés en deux catégories: méthodologiques et substantielles. En ce qui concerne cette dernière catégorie, nous nous sommes concentrés sur plusieurs points pouvant présenter un intérêt plus large pour le Conseil de l'Europe, car les 10 recommandations énoncées dans la section précédente découlent en fait des enseignements tirés de l'évaluation.

Enseignements potentiels

- ▶ **Un enseignement à tirer de cette évaluation est que de telles évaluations devraient être menées plus fréquemment.** Cette évaluation de la Commission de Venise est la première depuis la création de cette dernière il y a 30 ans et il a été difficile d'évaluer les premières années de fonctionnement. Des évaluations périodiques (par exemple tous les 5 à 10 ans), coïncidant peut-être avec le passage d'une période de programmation à une autre, seraient préférables.
 - ▶ **Les recherches en matière d'évaluation ont montré que cette dernière pouvait être réalisée très efficacement à l'aide de méthodes numériques/à distance.** Il est peu probable qu'un travail d'enquête de l'ampleur de celui qui a finalement été mené (120 entretiens) aurait été possible selon une approche plus « traditionnelle » en face à face. Cela dit, l'évaluation a aussi montré que l'approche « traditionnelle » est utile lorsque le rôle de la Commission de Venise est sujet à controverse et que les personnes interrogées parlent sans doute plus librement lorsqu'elles s'adressent directement à quelqu'un.
- ▶ **Le soutien du secrétariat de la Commission de Venise et de la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation a été important pour garantir la participation des principales parties prenantes à la recherche.** La conception « hybride » de cette évaluation signifie que le personnel a été plus étroitement associé à l'étude que cela n'aurait probablement été le cas dans un modèle client-prestataire. Le soutien des bureaux du Conseil de l'Europe dans les États membres a aussi été précieux à cet égard.
 - ▶ **Il faut réussir à concilier le maintien de l'« image de marque » distincte des organes du Conseil de l'Europe tels que la Commission de Venise, d'une part, et une intégration plus étroite dans la structure du Conseil de l'Europe, d'autre part.** L'évaluation donne à penser que l'identité distincte de la Commission de Venise est sans conteste utile pour lui donner plus de visibilité dans les États membres et mettre en évidence son statut d'organe indépendant dans le domaine judiciaire international. Cependant, elle a montré dans le même temps que l'appartenance au Conseil de l'Europe présente des avantages du point de vue opérationnel, notamment au regard du soutien des bureaux extérieurs et de la possibilité de bénéficier des ressources et de l'expertise de l'Organisation dans son ensemble. La recherche d'un équilibre entre ces éléments devrait être importante pour d'autres organes du Conseil de l'Europe.

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) est un organe consultatif du Conseil de l'Europe qui a pour mission d'améliorer la compréhension des systèmes juridiques des États participants en vue de les rapprocher, de promouvoir l'État de droit et la démocratie et d'examiner les problèmes soulevés par le fonctionnement des institutions démocratiques ainsi que leur renforcement et leur développement. La Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation a commandé cette évaluation indépendante de la Commission de Venise en vue d'évaluer sa pertinence, son efficacité et son efficacité au cours de la période 2016-2020 et d'apprécier son impact depuis sa création en 1990. L'évaluation aide les principales parties prenantes à prendre des décisions et présente des recommandations pour contribuer à un apprentissage significatif et à des innovations et des changements ultérieurs pour la Commission de Venise. Elle a montré que la Commission de Venise est un organe très important du Conseil de l'Europe qui a toutefois besoin de ressources supplémentaires pour maintenir des normes élevées et la qualité de ses travaux.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.