

Gianni Buquicchio : “Nous sommes dans une phase de régression de la démocratie”

- La “Commission pour la démocratie par le droit”, dite “Commission de Venise”, est un organe consultatif du Conseil de l’Europe.
- Elle est constituée d’experts en droit constitutionnel.
- Gianni Buquicchio, son président, réélu pour un 4^e mandat, dresse un tableau peu réjouissant de l’état de la démocratie sur notre continent.

“La Constitution tunisienne est, de mon point de vue, un des plus grands succès de la Commission de Venise.”

Gianni Buquicchio
Président de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, alias la commission de Venise

Entretien Véronique Leblanc
Correspondante à Strasbourg

Le 12 décembre dernier, l’Italien Gianni Buquicchio a été réélu pour la quatrième fois à la présidence de la Commission de Venise du Conseil de l’Europe (COE). Il revient sur le rôle de cette structure particulièrement sollicitée dans le cadre des crises institutionnelles qui agitent depuis plusieurs années des pays comme la Turquie, la Hongrie et la Pologne. Comment est née la “Commission européenne pour la démocratie par le droit” dite “Commission de Venise” ?

La chute du Mur de Berlin en a été l’élément déclencheur. L’idée de créer un organe voué au développement et à la mise en réseau du droit constitutionnel était déjà bien avancée mais sans avoir été validée par le Comité des ministres du COE. A l’automne 1989, il est apparu qu’une telle commission serait utile aux pays d’Europe centrale et orientale qui accédaient à l’indépendance et elle a été formellement créée en mai 1990.

L’objectif essentiel était donc de participer à l’élaboration de nouvelles constitutions pour les pays issus de l’ancienne URSS ?

Effectivement et nous avons immédiatement travaillé sur la constitution roumaine tout en nous consacrant à un autre sujet important dans ces régions : la protection des minorités, question qui reste cruciale aujourd’hui comme le prouve l’avis que nous venons de rendre à propos de la loi sur l’éducation en Ukraine. Cette première phase a duré une bonne dizaine d’années, nous avons contribué

aux constitutions roumaine mais aussi russe, albanaise, polonaise, hongroise... en insistant à chaque fois sur l'importance de prévoir une Cour constitutionnelle. Toutes ces nouvelles démocraties l'ont fait à l'exception de l'Estonie mais ce pays dispose d'une Cour suprême.

Le COE compte 47 Etats membres, or la Commission de Venise regroupe actuellement 61 pays. Comment est-ce possible ?

A sa création, elle n'impliquait que 18 des 23 Etats membres du COE. Petit à petit, tous l'ont rejointe et en 2002 nous avons proposé au Comité des ministres de passer d'un statut d'accord partiel à un accord élargi à géométrie variable de façon à pouvoir inclure des Etats non-membres auxquels il faut ajouter des Etats observateurs tels que le Saint-Siège, l'Uruguay, le Japon, le Canada...

L'Union européenne est-elle membre ?

Tout comme l'OSCE, elle a un statut particulier. Elle peut nous solliciter, et, de manière générale, elle suit de très près nos avis, y compris ceux qu'elle n'a pas sollicités.

Notamment en ce qui concerne la Pologne, pays contre lequel la Commission européenne vient de déclencher l'article 7 du Traité européen qui, théoriquement, peut conduire à la suspension du droit de vote de ce pays ?

Effectivement, les deux avis négatifs que nous avons publiés en décembre ont beaucoup compté dans cette décision. Le premier concernait la loi sur les procureurs, le deuxième était relatif à la loi sur les Cours ordinaires, aux projets de loi sur la Cour suprême et sur le Conseil national du pouvoir judiciaire.

Les Cours constitutionnelles dont vous avez dit combien elles sont essentielles sont particulièrement ciblées depuis plusieurs années...

C'est flagrant pour la Pologne, ça a été le cas en Hongrie il y a trois ans, en Géorgie l'année dernière, en Moldavie récemment et dans d'autres pays dont évidemment la Turquie où elle a été qualifiée de "non patriotique". C'est intolérable. On a le droit de critiquer des décisions mais pas de remettre en cause l'institution, de l'affaiblir ou de la menacer surtout si ces pressions viennent des autorités nationales. La question de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire est essentielle dans le cadre de l'Etat de droit et contribue à sa "fiabilité" notamment en ce qui concerne les investissements internationaux.

Outre l'Union européenne, qui peut demander un avis de la Commission de Venise ?

Les Etats eux-mêmes pour évaluer les réformes qu'ils envisagent, d'autres Etats mais à la condition que l'Etat concerné soit d'accord, le Secrétaire général du COE, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du COE et, bien sûr, l'Assemblée parlementaire du COE. C'est elle qui est à l'origine de la plupart des avis concernant la Russie à propos, notamment, de la liberté d'association, du droit de manifester, du rôle du FSB (ancien KGB), de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et bien sûr de l'annexion de la Crimée.

Les avis de la Commission de Venise ne sont pas contraignants. Comment fait-elle pour qu'ils soient pris en compte ?

Nous avons instauré une procédure de suivi systématique. A chacune de nos réunions – c'est-à-dire plus ou moins tous les 3 mois – nous évaluons ce qui a été fait. Cette mise au point est très utile tant pour les Etats que pour l'APCE qui peut décider d'un monitoring comme elle vient de le faire à nouveau pour la Turquie ainsi que pour l'Union européenne comme on l'a vu pour la Hongrie et la Pologne. C'est une pratique que je souhaite développer davantage.

Quels sont les points forts de la Commission de Venise ?

L'engagement de ses membres et de son secrétariat ainsi que sa réactivité. Nous n'attendons pas des années avant de rendre un avis. Sa clairvoyance est un autre atout qui lui a permis de nouer des liens avec les pays du Maghreb dès 2007, bien avant les "printemps arabes". On sentait un intérêt pour les standards internationaux dans les cercles intellectuels, des contacts ont été noués notamment en Algérie et en Tunisie. Quand le régime de Ben Ali est tombé, c'est naturellement que nous avons été impliqués même si le parti Ennahda n'y était pas favorable au début. La Constitution tunisienne est, de mon point de vue, un des plus grands succès de la Commission de Venise. Celle de l'Ukraine à laquelle nous sommes en train de travailler est elle aussi en bonne voie.

Mais, aujourd'hui, quel est votre sentiment quant aux perspectives de l'Etat de droit en Europe et ailleurs ?

Nous sommes dans une phase de régression préoccupante de la démocratie et c'est en ce sens que la liste des critères de l'Etat de droit que nous avons publiée il y a deux ans prend toute son importance. Ces attaques nous préoccupent mais en même temps nous motivent. Toute entreprise humaine comprend des hauts et des bas, nous sommes déterminés à aller de l'avant et à tout faire pour "remonter" et contribuer à consolider la démocratie en Europe et au-delà.

A savoir**Constituée d'experts en droit constitutionnel,**

la "Commission pour la démocratie par le droit" dite "Commission de Venise" est un organe consultatif du Conseil de l'Europe. Sa mission est de procurer des conseils juridiques à ses Etats membres. Elle travaille dans trois domaines : le respect des institutions démocratiques et des droits fondamentaux, la justice constitutionnelle où elle favorise la mise en réseaux au niveau international notamment à travers la Conférence mondiale des cours constitutionnelles qu'elle a créée en 2009 et le domaine des élections, des référendums et des partis politiques, thèmes sur lesquels elle a élaboré des lignes directrices devenues

des références en Europe et dans le monde. Elle se réunit quatre fois par an à Venise.

Chiffres : La Commission de Venise a publié quelque 500 avis concernant plus de 50 pays ainsi que 80 études. Elle a organisé plus de 250 conférences et séminaires. Depuis 2002, des avis de la Commission de Venise ont été mentionnés par la Cour européenne des droits de l'homme dans plus de 90 affaires. Elle regroupe les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que 14 autres pays : l'Algérie, le Brésil, le Chili, la République de Corée, le Costa Rica, les Etats-Unis, Israël, le Kazakhstan, le Kirghizistan, Kosovo, le Maroc, le Mexique, le Pérou et la Tunisie.