



**Doc. 16402**  
07 mai 2026

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

### Rapport<sup>1</sup>

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteuse: Mme Arusyak JULHAKYAN, Arménie, Groupe du Parti populaire européen

### Sommaire

### Page

A. Projet de résolution .....	2
B. Exposé des motifs par Mme Arusyak Julhakyan, rapporteure .....	4
1. Introduction .....	4
2. Intérêt de la Liste des critères de l'État de droit .....	5
3. Utilisation de la Liste des critères de l'État de droit au-delà du Conseil de l'Europe .....	5
4. Présentation succincte de la Liste actualisée des critères de l'État de droit .....	6
5. Évaluation générale .....	9

---

1. Renvoi en commission: [Doc. 16059](#), Renvoi 4836 du 4 octobre 2024.



## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. L'Assemblée parlementaire félicite la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) à l'occasion du 35<sup>e</sup> anniversaire de sa création. Depuis plus de trois décennies, la Commission de Venise est un garant indispensable de l'État de droit en Europe et au-delà. Elle a fourni des conseils en matière de réformes constitutionnelles, de lois électorales et d'indépendance judiciaire tant aux démocraties naissantes qu'aux démocraties établies, contribuant ainsi à définir les principes essentiels d'un système démocratique fondé sur l'État de droit. L'Assemblée salue une nouvelle fois les liens de coopération étroits qu'elle entretient avec la Commission, ainsi que la contribution continue et de grande qualité que celle-ci apporte aux travaux de l'Assemblée, à travers ses avis et rapports.

2. L'Assemblée rappelle sa [Résolution 2187 \(2017\)](#) «Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise», dans laquelle elle se félicitait de cette liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, qu'elle considérait comme une nouvelle référence harmonisée d'évaluation du respect de l'un des principes fondateurs du Conseil de l'Europe et comme un outil particulièrement pertinent et précieux pour identifier et analyser les situations préoccupantes dans différents pays. L'Assemblée a entériné la Liste des critères et a décidé de l'utiliser systématiquement dans ses travaux. Elle a également invité les parlements nationaux, les gouvernements, le Conseil de l'Europe dans son ensemble et d'autres organisations internationales à faire de même.

3. L'Assemblée se félicite de l'initiative prise par la Commission de Venise en vue de mettre à jour la Liste des critères de l'État de droit afin de tenir compte des défis contemporains auxquels celui-ci est confronté, ainsi que des enseignements tirés des évolutions observées dans ses 61 États membres. Depuis son adoption en 2016, plusieurs États membres ont été confrontés à des défis sans précédent en matière d'État de droit. Parmi les exemples de recul de l'État de droit en Europe et ailleurs, on peut citer la multiplication des atteintes à l'indépendance judiciaire, le non-respect des décisions des cours constitutionnelles et internationales, ainsi que l'affaiblissement progressif des mécanismes de contrôle et de l'espace civique. Une autre tendance préoccupante est le mépris affiché par certains États et dirigeants à l'égard de l'État de droit international, qui reflète souvent un schéma de non-respect de l'État de droit au sein de leurs propres systèmes nationaux. Tout État qui adhère aux principes de l'État de droit doit s'engager à respecter le droit international dans ses relations avec les autres États, ainsi qu'à respecter le mandat et l'autorité des cours internationales.

4. L'Assemblée se félicite que les «freins et contrepoids» et le «contrôle constitutionnel» aient désormais été élevés au rang de critères autonomes de l'État de droit dans la Liste actualisée des critères. Dans ce contexte, elle réaffirme que l'indépendance du pouvoir judiciaire et le principe de la séparation des pouvoirs font partie des traditions constitutionnelles fondamentales communes à l'Europe. Les médiateurs et les institutions nationales indépendantes de défense des droits humains, qui font partie du système de «freins et contrepoids», jouent également un rôle important dans la sauvegarde et la promotion de l'État de droit.

5. L'Assemblée salue également l'intégration transversale, dans la Liste actualisée des critères, de l'impact des nouvelles technologies sur l'État de droit. À la lumière de ses nombreuses résolutions et recommandations en la matière, telles que synthétisées dans son [Avis 303 \(2024\)](#) «Projet de convention-cadre sur l'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit», l'Assemblée réaffirme que la transformation numérique, notamment le déploiement de systèmes algorithmiques et d'intelligence artificielle dans l'administration publique, les services répressifs et le secteur de la justice, doit être transparente, reposer sur des fondements juridiques clairs et respecter les exigences de non-discrimination, d'explicabilité et d'obligation de rendre des comptes. Des évaluations d'impact effectives, un contrôle indépendant, des procédures de passation de marchés sûres et vérifiables, une protection solide des données ainsi que des voies de recours accessibles et effectives sont indispensables pour garantir le respect de l'État de droit à l'ère numérique.

6. L'Assemblée souligne l'importance de la Liste actualisée des critères de l'État de droit dans la prévention des reculs démocratiques et de l'État de droit. Elle se félicite de l'attention accordée par la Liste à l'importance du rétablissement de l'État de droit après une période de régression, en présentant cette démarche comme un effort global qui doit lui-même respecter les exigences de l'État de droit. Elle affirme que la Liste actualisée des critères de l'État de droit constitue un cadre cohérent, comparable et accessible qui devrait être utilisé par les parlements, les gouvernements, les juridictions, les institutions de contrôle, les

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 21 avril 2026.

autorités locales et régionales, les organisations internationales et la société civile pour évaluer et renforcer la résilience démocratique, diagnostiquer les faiblesses systémiques et orienter les réformes législatives et institutionnelles.

7. L'Assemblée approuve en conséquence la Liste actualisée des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, qui constitue une référence essentielle, harmonisée et opérationnelle permettant d'évaluer la résilience des institutions démocratiques et la solidité de l'État de droit dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe. Elle décide de l'appliquer, selon qu'il conviendra, dans ses propres procédures de suivi spécifiques à chaque pays, dans le cadre du suivi de l'observation des élections ainsi que dans ses rapports thématiques.

8. L'Assemblée appelle les États membres et les États observateurs de la Commission de Venise:

8.1. à intégrer systématiquement la Liste actualisée des critères de l'État de droit dans leurs processus internes d'élaboration législative et de révision constitutionnelle;

8.2. à procéder à des auto-évaluations périodiques fondées sur la Liste actualisée des critères de l'État de droit, notamment avant l'adoption de mesures d'urgence ou de réformes institutionnelles majeures, et à en publier les résultats;

8.3. à solliciter, le cas échéant, des avis de la Commission de Venise dès les premières étapes des processus de réforme et à assurer un suivi transparent de ses recommandations;

8.4. à promouvoir l'utilisation de la Liste actualisée des critères de l'État de droit et, à cette fin, à faciliter sa traduction dans la ou les langues nationales;

8.5. à diffuser la brochure de la Commission de Venise intitulée «L'État de droit, mode d'emploi», afin de favoriser une meilleure compréhension de l'État de droit et de son importance dans la vie quotidienne.

9. L'Assemblée invite en outre l'Union européenne:

9.1. à utiliser la Liste actualisée des critères de l'État de droit comme référence commune dans ses rapports relatifs à l'État de droit et dans ses activités d'assistance technique en faveur des pays candidats et des candidats potentiels à l'adhésion;

9.2. à coopérer étroitement avec la Commission de Venise afin de promouvoir les bonnes pratiques, de partager des données et de soutenir les réformes dans les États membres de l'Union européenne;

9.3. à utiliser la Liste actualisée des critères de l'État de droit dans ses propres processus institutionnels et législatifs, le cas échéant.

10. L'Assemblée invite les parlements nationaux des États membres et des États observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que ceux qui bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée, à faire connaître la Liste actualisée des critères de l'État de droit actualisée auprès des organisations de la société civile, des médiateurs, des institutions nationales des droits humains et du pouvoir judiciaire.

11. Enfin, l'Assemblée se félicite des initiatives prises par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour renforcer la sécurité démocratique, notamment dans le cadre du Nouveau Pacte démocratique pour l'Europe. Elle souscrit pleinement à l'idée selon laquelle la sécurité démocratique de l'Europe doit être ancrée dans la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et estime que la Liste actualisée des critères de l'État de droit devrait devenir un point de référence pour rétablir la confiance des citoyens dans la démocratie et ses institutions.

## B. Exposé des motifs par M<sup>me</sup> Arusyak Julhakyan, rapporteure<sup>3</sup>

### 1. Introduction

1. Le présent rapport se fonde sur une proposition de résolution déposée par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme le 2 octobre 2024, qui lui a été renvoyée pour rapport le 4 octobre 2024<sup>4</sup>. La commission m'a désignée rapporteure lors de sa réunion du 30 septembre 2025, en remplacement de l'ancienne rapporteure, M<sup>me</sup> Klotilda Bushka (Albanie, SOC), qui a quitté l'Assemblée parlementaire.
2. La proposition de résolution rappelle qu'en 2007, l'Assemblée avait invité la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) à mener une réflexion approfondie sur les notions 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 droit<sup>5</sup> 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 et 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 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. Lors de sa réunion tenue le 10 septembre 2024 à Paris, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a organisé 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 serait sollicitée, notamment celle de l'Assemblée et d'organisations de la société civile.
6. Le 3 mars 2025, l'ancienne rapporteure, M<sup>me</sup> Bushka, a présenté sa note introductive à la commission; celle-ci a ensuite été transmise à la Commission de Venise à titre de contribution préliminaire de l'Assemblée à la mise à jour<sup>6</sup>. Les principales propositions qui y figuraient portaient notamment sur l'évaluation de l'impact de l'intelligence artificielle et d'autres nouvelles technologies sur les processus démocratiques et l'indépendance du pouvoir judiciaire; l'influence des acteurs privés sur l'État de droit; le respect des obligations juridiques internationales; les situations post-crise et de transition (notamment l'élaboration de lignes directrices pour le rétablissement de l'État de droit après une période de recul démocratique); ainsi que l'applicabilité de la Liste actualisée des critères aux organisations supranationales, notamment l'Union européenne.

---

3. L'exposé des motifs est établi sous la responsabilité de la rapporteure.

4. [Doc. 16059](#).

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

6. [AS/Jur\(2025\)05](#), document déclassifié par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme le 3 mars 2025.

7. Lors de sa réunion tenue à Paris le 8 septembre 2025, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a organisé une audition avec la participation de M. Iain Cameron, membre de la Commission de Venise au titre de la Suède, de M<sup>me</sup> Erinda Ballanca, Médiatrice de la République d'Albanie, et de M. Laurent Pech, doyen de la faculté de droit et directeur de la Sutherland School of Law de l'University College Dublin.

8. La Liste actualisée des critères de l'État de droit a été adoptée par la Commission de Venise lors de sa 145<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 décembre 2025)<sup>7</sup>.

9. Dans le présent rapport, je résumerai l'intérêt de la Liste des critères de l'État de droit (chapitre 2) ainsi que son impact sur l'État de droit en Europe (chapitre 3). Je présenterai ensuite un résumé de la version actualisée de la Liste des critères de l'État de droit (chapitre 4) et j'en proposerai une évaluation globale (chapitre 5).

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

10. L'adoption de la Liste des critères initiale avait été précédée d'un rapport sur l'État de droit, adopté dès 2011<sup>8</sup>. L'un de ses enjeux essentiels était de révéler 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 initiale était divisée en cinq grandes parties. Dans chacune d'entre elles, des indicateurs de référence étaient proposés sous forme de questions. Ces parties étaient 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 traitait également de la question des défis à l'État de droit, abordant en particulier la corruption, la collecte excessive de données à caractère personnel et la surveillance.

11. 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 tire parti de la validité universelle de l'État de droit en définissant un cadre structuré pour évaluer les principes qui le fondent dans des contextes nationaux et internationaux. La liste souligne les relations étroites 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.

12. Dans son application, la liste vise à 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

13. 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 Leyen<sup>9</sup>, constituent un élément essentiel de la stratégie de l'Union européenne (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 expressément la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise parmi les normes d'évaluation pertinentes<sup>10</sup>. Elle prend ainsi en compte des aspects tels que l'indépendance de la justice, le processus de nomination des

7. Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), «La liste actualisée des critères de l'État de droit».

8. [CDL-AD\(2011\) 003rev](#), «Rapport sur la prééminence du droit», adopté par la Commission de Venise lors de sa 86<sup>e</sup> session plénière (Venise, 25-26 mars 2011).

9. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf) (en anglais uniquement).

10. [https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/63\\_1\\_52674\\_rol\\_methodology\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/63_1_52674_rol_methodology_en.pdf) (en anglais uniquement).

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 ont examiné 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.

14. 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<sup>er</sup> janvier 2021<sup>11</sup>. 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.

15. 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 (CJUE) fait expressément mention de la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, et rejette 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 a reconnu l'importance des critères de référence externes pour orienter la conception et l'application des principes de l'État de droit par l'UE.

#### **4. Présentation succincte de la Liste actualisée des critères de l'État de droit**

16. La mise à jour de la Liste des critères de l'État de droit a été engagée à la suite de la Déclaration de Reykjavík de mai 2023, qui appelait à renforcer la Commission de Venise et à accroître la visibilité et le soutien apportés à cette liste. Le Comité des Ministres a traduit cette impulsion politique en un mandat visant à mettre à jour cet outil, conformément à l'indication figurant dans la Liste elle-même selon laquelle une révision périodique serait nécessaire. La Commission a chargé M. Kaarlo Tuori de piloter ce processus et a constitué un groupe de travail. Une vaste consultation a ensuite été menée, à laquelle ont pris part des organes du Conseil de l'Europe, notamment l'Assemblée et la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que la Commission européenne et l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, des institutions de médiation régionales, des juridictions constitutionnelles nationales, le monde universitaire et la société civile. La Commission de Venise a également organisé des séminaires académiques consacrés aux acteurs privés, à l'exécution des décisions des juridictions constitutionnelles, aux normes constitutionnelles transnationales, ainsi qu'à un bilan de ses travaux depuis 1990. En juillet 2025, ma prédécesseure, M<sup>me</sup> Bushka, a participé à un événement organisé à Londres sur le thème «Protéger et promouvoir l'État de droit», par le bureau du Procureur général du Royaume-Uni, en collaboration avec le Foreign, Commonwealth and Development Office, la Commission de Venise et le Bingham Centre for the Rule of Law.

17. Dans la version actualisée, la Commission de Venise a, dans une large mesure, conservé la structure initiale de la Liste des critères. Les reculs démocratiques observés dans plusieurs pays au cours de la dernière décennie ont mis en évidence l'importance de la mise en place de mécanismes effectifs d'équilibre des pouvoirs, ainsi qu'un contrôle de constitutionnalité, pour préserver l'État de droit. C'est pourquoi ces éléments ont été élevés au rang de critères spécifiques de l'État de droit dans le texte actualisé. La mise à jour tient également compte des évolutions technologiques et du pouvoir croissant des acteurs privés, en particulier dans la sphère numérique, qui soulèvent des difficultés en matière d'obligation de rendre des comptes des décideurs, d'indépendance du pouvoir judiciaire et de régulation transfrontière. Ces questions sont traitées à la fois dans les différents critères et dans une section spécifique consacrée aux défis particuliers. L'analyse par la Commission des reculs récents de l'État de droit dans plusieurs juridictions fait apparaître de nouvelles questions, notamment celle de savoir comment rétablir efficacement et rapidement l'État de droit après une période de recul démocratique, tout en respectant les exigences de l'État de droit dans le cadre même de ce processus de rétablissement.

18. La Liste des critères a toujours pour objet de fournir un outil objectif, transparent et équitable permettant d'évaluer l'État de droit dans un pays donné, en se concentrant sur les structures constitutionnelles et juridiques, le droit en vigueur et la jurisprudence. Tout en tenant compte de la diversité

---

11. 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 page 1, et rectificatif JO 2021, L 373).

des traditions juridiques, elle en dégage des éléments normatifs communs et vise à servir de guide global d'évaluation du respect d'ensemble de l'État de droit. Il ne s'agit donc pas d'un ensemble de prescriptions rigides et uniformes. Les utilisateurs visés sont notamment les parlements, les gouvernements, les autorités locales et régionales, la société civile et les organisations internationales. La Commission de Venise a réaffirmé que la Liste des critères n'est ni exhaustive ni définitive, dans la mesure où de nouvelles questions continueront de se poser et où les normes évolueront, ce qui appellera un réexamen constant et de nouvelles mises à jour. Si l'accent est mis sur les garanties juridiques, la Commission souligne qu'une culture juridique et politique favorable, des médias libres et une société civile active sont indispensables à l'épanouissement de l'État de droit. L'adhésion culturelle aux principes fondamentaux ne dispense pas de la mise en place de garanties formelles, et la culture elle-même peut évoluer rapidement. L'éducation juridique et civique est dès lors mise en avant comme un élément essentiel de la réalisation de l'État de droit.

19. La Liste actualisée des critères réaffirme l'interdépendance de l'État de droit avec les droits humains et la démocratie. La démocratie légitime la prise de décision publique; les droits humains protègent les individus contre l'arbitraire, et l'État de droit limite l'exercice du pouvoir et le soumet à un contrôle indépendant. Ensemble, ces trois éléments empêchent la concentration du pouvoir et son usage arbitraire. La Liste des critères aborde les dimensions relatives aux droits humains et à la démocratie dans la mesure où elles sont liées à l'État de droit. Elle adopte également une approche à plusieurs niveaux, fondée sur le constat que le pouvoir public s'exerce non seulement aux niveaux supra-étatique et infra-étatique mais aussi, de plus en plus, par l'intermédiaire d'acteurs privés. L'État de droit exige que le pouvoir soit encadré et que les abus soient prévenus à tous les niveaux, qu'il soit exercé par des acteurs publics ou privés, l'accent étant mis sur l'indépendance et l'effectivité de l'autonomie locale et régionale dans un cadre constitutionnel.

20. Les critères actualisés, quant à eux, sont au cœur de la mise à jour de la Liste. Le premier, celui de la légalité, englobe la primauté du droit, le constitutionnalisme et la hiérarchie des normes, y compris la nécessité d'une constitution écrite consacrant les droits, la séparation des pouvoirs et les principes démocratiques. Il examine le respect du droit par les autorités publiques, ce qui suppose que leurs compétences soient définies par la loi, dûment habilitées et exercées dans le respect des limites procédurales et matérielles, sous le contrôle effectif du juge. À cet égard, l'exigence explicite d'étendre les garanties de l'État de droit aux acteurs privés qui exercent des fonctions publiques ou dont la position dominante dans un secteur donné leur permet de prendre des décisions qui ont un impact comparable sur les citoyens constitue un ajout majeur; en effet, un tel pouvoir doit être encadré par la législation pertinente et soumis à un contrôle juridictionnel effectif. En mentionnant expressément, dans ce contexte, les fournisseurs privés de systèmes d'intelligence artificielle, la Liste des critères impose des cadres de gouvernance, des évaluations des risques et des impacts, un contrôle indépendant ainsi que l'obligation de rendre des comptes en cas de dysfonctionnement. Le critère de légalité aborde également les relations entre le droit international et le droit interne. Il met l'accent sur le principe selon lequel les engagements doivent être respectés (*pacta sunt servanda*) et sur la nécessité d'assurer, au niveau national, la pleine mise en œuvre des décisions contraignantes des juridictions internationales, tout en accordant une attention appropriée aux instruments non contraignants, tels que les avis consultatifs de la Cour internationale de Justice et de la Cour européenne des droits de l'homme. Il souligne le rôle primordial du législateur dans l'élaboration de la loi et circonscrit l'exercice du pouvoir normatif de l'exécutif à des délégations expresses, précises et contrôlées. Il fixe en outre des exigences relatives à des procédures législatives démocratiques, transparentes et inclusives, notamment le débat public, les droits de l'opposition et les études d'impact, tout en reconnaissant que l'utilisation de l'intelligence artificielle ne doit pas se substituer à la délibération démocratique. Il prévoit également des critères stricts en matière de pouvoirs d'exception, lesquels doivent être nécessaires, proportionnés et temporaires, soumis à un contrôle parlementaire et juridictionnel, et assortis de garanties pour la société civile et les médias en période de crise. L'obligation de mise en œuvre de la loi est réaffirmée, notamment au moyen d'évaluations législatives *ex ante* et *ex post* et d'une application cohérente assortie de sanctions appropriées. Enfin, le critère de légalité comprend désormais des critères détaillés relatifs à l'usage des nouvelles technologies, en particulier la protection des données à caractère personnel, la surveillance, l'interception de masse et le déploiement de l'intelligence artificielle par les autorités publiques, et souligne à cet égard l'importance de la légalité, de la transparence, du contrôle humain, du contrôle indépendant et de l'existence de voies de recours effectives.

21. Le deuxième critère, la sécurité juridique, porte sur l'accessibilité et la prévisibilité du droit, sa stabilité et sa cohérence, ainsi que sur la clarté et l'accessibilité des décisions de justice. Il réaffirme des principes fondamentaux, notamment la protection de la confiance légitime, la non-rétroactivité, le principe selon lequel il ne peut y avoir ni infraction ni peine sans loi (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), l'autorité de la chose jugée (*res judicata*) et le principe selon lequel nul ne peut être poursuivi ou sanctionné deux fois pour les mêmes faits (*ne bis in idem*). Il souligne également la nécessité d'un délai raisonnable entre l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi (*vacatio legis*), ainsi que d'une retenue particulière à l'égard des lois rétroactives

susceptibles d'interférer avec des litiges en cours. Une dimension nouvelle concerne la sécurité juridique face aux nouvelles technologies; en effet les systèmes d'intelligence artificielle utilisés par les autorités publiques doivent respecter des normes minimales de fiabilité, de cybersécurité et de transparence, assorties de mécanismes d'audit et de certification propres à garantir des résultats prévisibles et conformes au droit.

22. Le troisième critère, la prévention des abus de pouvoir, énonce des garanties générales et procédurales contre l'arbitraire dans l'action administrative, notamment des limites claires au pouvoir discrétionnaire, l'obligation de motiver les décisions, le droit d'être entendu et le contrôle indépendant, auxquels peut s'ajouter, le cas échéant, l'intervention d'un médiateur. Il traite également de l'obligation de rendre des comptes dans le cadre de la prise de décision algorithmique, laquelle suppose l'explicabilité, une répartition claire des responsabilités entre acteurs publics et privés, ainsi qu'une information suffisante des personnes concernées afin qu'elles puissent contester les décisions. La composante relative à la lutte contre la corruption consolide les mesures préventives et les réponses de droit pénal. Elle met en évidence la nécessité d'instaurer des règles de conduite applicables aux agents publics, de prévoir des sanctions effectives, de garantir l'existence d'organes anticorruption indépendants et dotés de ressources suffisantes, d'assurer la protection des lanceurs d'alerte et de veiller à un suivi rigoureux des mécanismes internationaux de contrôle.

23. Le quatrième critère, celui de l'équilibre des pouvoirs, constitue l'une des principales innovations de la Liste actualisée des critères. Il appelle à une séparation constitutionnelle des pouvoirs, à une coopération loyale entre eux et à la mise en place de mécanismes propres à prévenir les blocages institutionnels. Il souligne également la nécessité de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire en droit comme en pratique, d'assurer un contrôle de constitutionnalité indépendant, de protéger les droits des minorités au sein du parlement, de préserver l'autonomie locale et de maintenir une fonction publique professionnelle à l'abri des révocations arbitraires. Le cadre ne se limite pas toutefois aux institutions, mais s'étend également à l'espace civique. La Liste des critères précise ainsi les garanties constitutionnelles et juridiques relatives à la liberté d'expression, de réunion et d'association, au pluralisme et à l'indépendance des médias, à l'accès à l'information, à la protection contre les poursuites stratégiques contre la participation publique (poursuites-bâillons) et à la protection des lanceurs d'alerte. Elle traite également des plateformes en ligne qui ont un impact important sur la société et prévoit des cadres d'évaluation et d'atténuation des risques, une régulation assurée par des autorités indépendantes et un contrôle juridictionnel.

24. Le cinquième critère, l'égalité et la non-discrimination, consolide l'obligation d'interdire les traitements inégaux injustifiés et de garantir une protection égale et effective contre la discrimination, directe ou indirecte, fondée sur un large éventail de motifs (le genre, la race, la religion ou d'autres motifs). Il distingue l'égalité dans la loi, qui exige des justifications objectives et raisonnables des différences de traitement, de l'égalité devant la loi, qui suppose une application égale et l'existence de recours effectifs contre toute mise en œuvre discriminatoire. La Liste des critères reconnaît la légitimité, et, dans certains cas, la nécessité, de mesures d'action positive visant à corriger des inégalités de fait ou historiques, dans des limites proportionnées et temporaires. Un sous-critère spécifique est consacré à l'égalité et aux nouvelles technologies; il prévoit un accès égal aux technologies, des mécanismes de prévention des biais discriminatoires tout au long du cycle de vie des systèmes d'intelligence artificielle, des voies de recours effectives et des évaluations préalables de l'impact sur l'égalité, notamment dans les contextes électoraux.

25. Le sixième critère, l'accès à la justice, porte sur les normes relatives à l'indépendance et à l'impartialité du pouvoir judiciaire, notamment l'existence de conseils de la magistrature indépendants ou de garanties équivalentes, de procédures de nomination fondées sur le mérite, d'une protection contre les ingérences politiques, de garanties en matière de durée des fonctions, de régimes disciplinaires proportionnés et équitables, ainsi que des ressources suffisantes pour assurer l'autonomie financière. Il souligne que l'indépendance de la justice constitue une garantie pour les justiciables et pour l'État de droit, et non un privilège des juges, et qu'elle doit s'accompagner de mécanismes appropriés d'obligation de rendre des comptes. L'indépendance et l'intégrité d'autres acteurs, notamment du ministère public et de la profession d'avocat, sont également examinées, au regard de critères relatifs à leur autonomie, à des procédures de nomination dépolitisées, à des règles claires en matière d'instructions, à des ressources suffisantes et à la protection des avocats, afin qu'ils puissent conseiller et représenter leurs clients sans ingérence. La composante relative au droit à un procès équitable regroupe les garanties d'un accès effectif aux juridictions, de l'égalité des armes, du droit à la défense et à l'assistance juridique, de la présomption d'innocence, de décisions dûment motivées, de procédures menées dans des délais raisonnables et de l'exécution effective des décisions. De nouvelles dispositions portent sur l'utilisation des technologies numériques dans le système judiciaire. Elles distinguent les outils administratifs des systèmes d'intelligence artificielle susceptibles

d'assister la prise de décision judiciaire et imposent une conception centrée sur l'humain, des garanties en matière d'explicabilité, un contrôle indépendant, des phases de test dans des environnements réglementaires expérimentaux et des voies de recours effectives en cas de violation.

26. Le septième critère, le contrôle de constitutionnalité, constitue un autre élément renforcé de la structure actualisée. Il affirme la nécessité d'un contrôle constitutionnel indépendant et le caractère contraignant des décisions des juridictions constitutionnelles pour l'ensemble des autorités publiques et des personnes, ce qui exclut toute tentative de contournement législatif par une nouvelle adoption de normes déclarées inconstitutionnelles. Il prévoit des garanties relatives à la composition et à la nomination, notamment une composition équilibrée et diversifiée, des critères objectifs fondés sur le mérite, des mandats suffisamment longs, l'inamovibilité et des incompatibilités destinées à préserver l'impartialité, ainsi que des garanties d'accès effectif à la justice constitutionnelle, notamment des recours individuels assortis de mécanismes de filtrage pour gérer la charge de travail dans le cadre de procédures équitables et effectives. Il met également en évidence l'obligation de respecter le droit international et supranational lorsqu'il est applicable, ainsi que le rôle des juridictions constitutionnelles dans la garantie de ces obligations au sein des ordres juridiques internes.

27. Enfin, la Liste actualisée des critères traite du rétablissement de l'État de droit après une période de régression. Elle présente ce processus comme une démarche globale qui doit elle-même respecter les exigences de l'État de droit, en conciliant des principes tels que la sécurité juridique, l'autorité de la chose jugée (*res judicata*) et l'inamovibilité des juges avec la nécessité impérieuse de rétablir une justice indépendante et des mécanismes effectifs d'équilibre des pouvoirs. Elle préconise un diagnostic complet, des mesures proportionnées, des garanties pour les droits des juges, la participation du public et une mise en œuvre rapide et transparente afin de limiter l'insécurité juridique, tout en soulignant que les mesures radicales appellent un examen particulièrement rigoureux et des garanties renforcées de manière à ne pas compromettre les objectifs poursuivis. Par ailleurs, la Liste des critères souligne que l'éducation juridique et civique est essentielle pour ancrer les valeurs des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit au sein des professions juridiques et de la société. Elle met également en avant la liberté académique, l'assurance qualité et la formation professionnelle continue, y compris pour les titulaires de fonctions publiques, ainsi que l'éducation civique dès l'école, afin de favoriser l'émergence d'une culture résiliente face aux risques de recul démocratique. La brochure «L'État de droit, mode d'emploi», publiée par la Commission de Venise, peut également y contribuer<sup>12</sup>.

## 5. Évaluation générale

28. La Liste actualisée des critères de l'État de droit demeure un outil d'évaluation conçu pour un usage législatif et institutionnel. Elle offre un cadre cohérent et global, fondé sur des normes juridiques, susceptible d'orienter les réformes et le contrôle dans l'ensemble des pouvoirs publics et à tous les niveaux de gouvernement, notamment dans les domaines où les acteurs privés exercent une influence comparable à celle des autorités publiques. La Liste actualisée intègre également au cœur de l'architecture juridique de l'État de droit des défis contemporains tels que la transformation numérique, l'intelligence artificielle et l'impact des plateformes privées de médias sociaux. Elle souligne à cet égard que les technologies doivent être encadrées par le droit et soumises aux principes de transparence, de contrôle et de recours effectif; elles ne doivent ni se substituer à la délibération démocratique ni porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Elle érige en outre les garanties institutionnelles, à savoir l'équilibre des pouvoirs et le contrôle de constitutionnalité, en critères essentiels. En effet, l'expérience récente des reculs démocratiques a montré qu'elles sont indispensables pour prévenir la concentration du pouvoir et garantir l'effectivité des garanties juridiques.

29. Je me réjouis que nombre des propositions formulées par la précédente rapporteure aient été reprises dans la mise à jour de la Liste des critères, en particulier celles qui sont relatives à l'impact des nouvelles technologies et des acteurs privés ainsi que celles relatives aux situations de transition, notamment lorsqu'elles visent au rétablissement de l'État de droit. L'approche ouverte et inclusive adoptée par la Commission de Venise pour cette mise à jour reflète l'excellente coopération que l'Assemblée entretient avec elle depuis plus de trois décennies.

30. Lors de l'audition devant la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, le professeur Laurent Pech a souligné que le phénomène de recul de l'État de droit procède d'un démantèlement méthodique des mécanismes d'équilibre des pouvoirs. Le pouvoir judiciaire devient généralement la cible privilégiée des régimes autoritaires, au même titre que les médias de service public. Il a

12. <https://edoc.coe.int/en/international-law/12256-l-etat-de-droit-mode-d-emploi.html>.

formulé une proposition intéressante visant à inclure, parmi les éléments pertinents pour évaluer le respect de l'État de droit par un État, des évolutions non juridiques, telles que des déclarations de hauts responsables publics qui refusent de se conformer à des décisions de justice exécutoires. Je partage l'analyse selon laquelle l'invocation de la «volonté du peuple» pour justifier le non-respect des décisions de justice par des représentants du gouvernement constitue un argument inacceptable et contribue fortement au processus de recul de l'État de droit.

31. Dans ce contexte, je me félicite tout particulièrement de ce que la Commission de Venise souligne que l'État de droit repose non seulement sur des normes formelles et le respect des standards juridiques, mais aussi sur la culture, l'éducation et la vigilance. Bien qu'elle soit un document évolutif, la Liste des critères est conçue pour permettre une évaluation objective, transparente et équitable dans des contextes et traditions juridiques divers. La Commission de Venise s'engage d'ailleurs à poursuivre son réexamen périodique afin de veiller à ce que les critères demeurent adaptés aux évolutions nouvelles et fidèles aux valeurs constitutionnelles communes qu'ils visent à protéger. Je suis convaincue que l'Assemblée continuera de coopérer étroitement avec la Commission de Venise dans cette entreprise.

32. Enfin, je tiens à souligner que l'adoption de la Liste actualisée des critères de l'État de droit intervient à un moment où l'ordre international fondé sur des règles est confronté à des défis sans précédent. Cette situation est illustrée par la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, les hostilités en cours au Moyen-Orient au sens large, ainsi que la résurgence d'une conception que l'on croyait révolue, selon laquelle la force primerait sur le droit. Dans le même temps, les récentes évolutions politiques en Hongrie et en Pologne, comme en témoignent les taux de participation record aux élections législatives et/ou présidentielles, montrent que les Européens demeurent profondément attachés aux fondements de notre système et contribuent à renforcer le modèle démocratique européen. Je suis fermement convaincue que la Liste actualisée des critères de l'État de droit peut constituer un outil pertinent dans le processus d'élaboration du Nouveau Pacte démocratique pour l'Europe<sup>13</sup>, initiative qui vise à renforcer la sécurité démocratique sur notre continent.

---

13. [www.coe.int/fr/web/new-democratic-pact-for-europe/](http://www.coe.int/fr/web/new-democratic-pact-for-europe/).