



Presidency of Italy  
Council of Europe  
November 2021 - May 2022  
Présidence de l'Italie  
Conseil de l'Europe  
Novembre 2021 - Mai 2022



Strasbourg, le 23 mars 2022

CDL-PI(2022)005

Or. angl.

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

en coopération avec

**L'UNIVERSITÉ LA SAPIENZA ROME et**  
**L'UNIVERSITÉ DE BARCELONE**

Table ronde internationale

**UNE NOUVELLE CONCEPTION  
DES CONSEILS SUPÉRIEURS DE LA MAGISTRATURE  
FACE AUX DÉFIS CONTEMPORAINS**

Université *La Sapienza*, Rome

21 mars – 22 mars 2022

(Format hybride)

**CONCLUSIONS GÉNÉRALES**



*La table ronde internationale a été co-financée par le projet « Instrumentos contramayoritarios en el estado constitucional (PID2019-104414GB-C32) » du ministère espagnol de la Recherche et par le programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne dans le cadre de la convention de subvention n° 822590, DEMOS.*

**Table ronde sur le thème "Une nouvelle conception  
des conseils supérieurs de la magistrature face aux défis contemporains »**

**CONCLUSIONS GÉNÉRALES**

1. La table ronde internationale sur le thème "Une nouvelle conception des conseils supérieurs de la magistrature face aux défis contemporains" a été organisée par la Commission de Venise en collaboration avec l'Université *La Sapienza*, Rome, et l'Université de Barcelone, et s'est déroulée dans un format hybride (en présence et en ligne) au *Palazzo del Rettorato* de l'Université *La Sapienza* les 21 et 22 mars 2022.

2. Cette table ronde a examiné plusieurs modèles nationaux de gouvernance judiciaire basés sur un conseil de la magistrature et des institutions similaires. Des membres magistrats et membres non magistrats de conseils de la magistrature, des représentants de la société civile, des représentants des autorités, dont le ministre de la Justice de Serbie et le président de la commission juridique pour les nominations et les immunités du Parlement de la République de Moldavie, venant d'Albanie, de Bulgarie, du Danemark, de Géorgie, de France, d'Italie, de République de Moldavie, de Macédoine du Nord, de Pologne, et d'Espagne ont présenté leurs expériences nationales et ont eu des échanges de vues avec des membres de la Commission de Venise et des représentants d'organisations internationales et experts internationaux. Les participants à la table ronde ont également discuté des normes européennes dans ce domaine et des approches du Conseil de l'Europe et de ses organes, en particulier la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise, le CCJE et le GRECO, ainsi que de la Commission européenne. Les discours d'ouverture ont été prononcés par le sous-secrétaire d'État italien Benedetto Della Vedova, la ministre italienne de la Justice Marta Cartabia, le commissaire européen Didier Reynders et le représentant spécial de la Commission de Venise, Gianni Buquicchio. La liste complète des intervenants et le programme détaillé de l'événement sont annexés aux présentes conclusions générales.

3. Sur la base des expériences nationales récentes et des travaux des institutions européennes dans ce domaine, les participants à la conférence ont formulé de nouvelles recommandations concernant la composition et le mandat des conseils judiciaires. Ces conclusions générales sont basées sur les interventions des orateurs et ont été présentées lors de la session de clôture de la table ronde par Cesare Pinelli, professeur à la Faculté de droit de l'Université La Sapienza et membre suppléant de la Commission de Venise pour l'Italie.

4. Les conclusions générales suivantes ont été tirées des discussions :

- Il existe une grande diversité et aucun modèle uniforme de gouvernance judiciaire en Europe ;
- Les pays ayant une forte tradition de séparation des pouvoirs et d'indépendance de justice peuvent décider de ne pas instituer de conseils de la magistrature, mais la création d'un tel conseil est recommandée dans les pays où l'indépendance de juges est plus fragile ; si un conseil de la magistrature est créé, il doit répondre aux normes internationales applicables ;
- les conseils de la magistrature devraient être inscrits dans la constitution ;
- La Cour européenne des droits de l'homme s'est récemment penchée sur les aspects institutionnels de l'indépendance judiciaire au titre de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- D'autres normes européennes importantes comprennent les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les avis du Conseil consultatif de juges

européens (CCJE), les avis et rapports de la Commission de Venise et les recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) ;

- Les normes dans ce domaine devraient fournir des paramètres plutôt que des règles strictes ;
- L'indépendance du pouvoir judiciaire va de pair avec sa responsabilité ;
- Le bénéficiaire ultime de l'indépendance du pouvoir judiciaire est la société. L'indépendance n'est pas seulement une prérogative des juges, mais aussi leur premier devoir ; le pouvoir judiciaire doit jouir de la confiance du public et la mériter ;
- Les conseils de la magistrature doivent éviter le corporatisme et la politisation ;
- L'autonomie incontrôlée des juges peut aboutir à un pouvoir judiciaire égocentrique, détaché de la société ;
- La présence de membres non-juges au sein du conseil de la magistrature est essentielle pour atténuer le corporatisme, apporter une légitimité démocratique et garantir la responsabilité de cet organe et du système judiciaire dans son ensemble ;
- La politisation prend de nombreuses formes et constitue un risque tant pour les membres juges que non-juges (dit membres « laïcs ») du conseil de la magistrature ;
- La responsabilité du pouvoir judiciaire ne signifie pas la subordination au pouvoir exécutif. La responsabilité judiciaire, informationnelle et punitive sert l'objectif de la réalisation de l'État de droit et du constitutionnalisme démocratique ;
- La responsabilité est nécessaire pour la confiance du public mais ne doit pas devenir un outil pour influencer les décisions de la justice ;
- Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe recommande que « au moins la moitié » des membres du conseil de la magistrature soient des juges élus par leurs pairs. Toutefois, afin d'éviter la politisation, la proportion de juges devrait également dépendre des autres caractéristiques du système ;
- Lorsque des membres non professionnels sont élus par le parlement, cela devrait se faire avec le plus large consensus, en principe par un vote à la majorité qualifiée qui implique l'opposition.
- D'autres méthodes de nomination des membres non-juges avec la participation de la société civile peuvent être conçues ;
- Les critères d'éligibilité doivent être conçus en tenant compte des fonctions des membres du conseil de la magistrature. Des compétences juridiques sont normalement requises mais ne le sont pas toujours indispensable pour devenir membre laïc ;
- Les critères d'inéligibilité contribuent à éviter la politisation ;
- Les membres juges devraient être élus par leurs pairs d'une manière qui assure une représentation large et équitable de tous les niveaux et types de juridictions. L'influence des associations des juges doivent être pris en compte dans le choix du système électoral ;
- Un système échelonné de renouvellement de la composition du conseil de la magistrature peut être envisagé, mais cela ne devrait pas conduire à des processus électoraux sans fin ;
- Les membres des conseils de la magistrature doivent bénéficier de l'inamovibilité et de l'immunité fonctionnelle. Destitution / révocation devrait être impossible, mais un licenciement d'un membre devrait être possible pour une mauvaise conduite déclarée sur la base de critères identifiés dans la loi. Il devrait exister des règles déontologiques pour les membres des conseils de la magistrature ;
- Les conseils de la magistrature peuvent avoir une « architecture asymétrique », avec des sous-organes composés différemment du conseil de la magistrature ou même de différentes institutions autonomes traitant de différents aspects de la gouvernance judiciaire ;
- L'opportunité de la présence des membres de droit dans le conseil de la magistrature et leurs pouvoirs doivent être appréciée à la lumière de la composition du conseil et

de ses fonctions ; si le ministre de la Justice y siège, il ne doit pas statuer sur les questions de discipline de juges ;

- Des conseils de la magistrature devraient être mis en place aussi avec l'objectif d'assurer leur efficacité ;
- Les conseils de la magistrature doivent garantir la qualité de la justice ;
- Les conseils de la magistrature doivent assurer un processus décisionnel juste et transparent ; les décisions doivent être dûment motivé ;
- Un contrôle juridictionnel des décisions des conseils de la magistrature dans le domaine de la discipline et de la carrière de juges devrait être disponible, tout en respectant le mandat du conseil de la magistrature ;
- Il existe une diversité de modèles en ce qui concerne les fonctions attribuées à un conseil de la magistrature, qui peut comprendre tout ou une combinaison des pouvoirs relatifs au recrutement, à la carrière, à la discipline, à la formation, à la gestion et au budget de la magistrature, ainsi que les pouvoirs consultatifs ;
- Plus les pouvoirs sont attribués à un conseil de la magistrature, plus sa responsabilité doit être grande et plus il faut offrir de garanties d'indépendance ; des pouvoirs trop étendus, cependant, peuvent conduire à une pression extérieure accrue, qui pourrait compromettre l'indépendance du conseil ;
- Les conseils de la magistrature devraient être dotés de ressources appropriées pour remplir leur mandat ;
- L'indépendance des conseils de la magistrature et l'indépendance de la justice résulte autant de la cadre constitutionnel et juridique qui le régit, que de la culture constitutionnelle et juridique en vigueur dans chaque pays ;
- La réforme du système judiciaire est une nécessité politique dans de nombreux États ; toute procédure de « vetting » (un contrôle approfondi de l'intégrité des juges) devrait en tout cas être décidé par l'accord le plus large des forces politiques et être soutenus par la société, et, en tout cas, le « vetting » n'est pas la panacée ;
- Des normes relatives aux conseils de la magistrature devraient être élaborées en vue d'assurer le but ultime de protéger et de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, tout en apportant des solutions spécifiques adaptées au contexte prévalant dans chaque État.

## **APPENDIX : Programme et liste des participants**

**APPENDIX I****PROGRAMME****Introduction – Table ronde internationale****« Une nouvelle conception des Conseils supérieurs de la magistrature face aux défis contemporains »**

S'il existe une variété de systèmes de gouvernance judiciaire en Europe, le modèle le plus courant repose sur l'institution d'un conseil de la magistrature - un organe public autonome, généralement composé de juges et de membres non-juges (laïcs) dans des proportions différentes, et exerçant des pouvoirs liés à la carrière et à la discipline des juges, et remplissant également certaines fonctions administratives et normatives. Ce modèle a été recommandé par les organes du Conseil de l'Europe comme un moyen d'éviter les deux risques opposés que sont le corporatisme (et le manque de responsabilité du système judiciaire qui en découle) et la politisation (influence induite du parlement et du gouvernement sur le système judiciaire).

Trouver le bon équilibre entre l'indépendance et la responsabilité s'est avéré difficile dans certains États membres du Conseil de l'Europe, où des réformes fréquentes et répétées ont été tentées pour parvenir à une composition appropriée des conseils de la magistrature. La Commission de Venise a été consultée à propos de ces réformes et a analysé leur conformité avec les normes internationales applicables. Elle s'est rendu compte de la nécessité d'identifier des options et des solutions plus détaillées pour parvenir à une formule de composition des conseils de la magistrature qui réponde à la fois aux normes internationales et aux circonstances et besoins nationaux spécifiques, et qui attribue à ces conseils les fonctions et les pouvoirs nécessaires.

Cette table ronde examinera plusieurs exemples nationaux de composition du conseil de la magistrature et, sur la base d'expériences récentes, formulera de nouvelles recommandations quant à la manière dont ses membres - juges, membres « laïcs » et tout membre de droit - devraient être sélectionnés et nommés. Elle traitera également du mandat de ces conseils.

Les intervenants - membres des magistratures nationales ou des organes de gouvernance judiciaire, fonctionnaires gouvernementaux, universitaires et experts internationaux - sont encouragés à identifier non seulement les problèmes des modèles actuellement existants, mais aussi les solutions (existantes ou possibles) à ces problèmes.

Lundi, 21 mars 2022

### 10h00 – 10h30. Discours d'ouverture

- M. Benedetto Della Vedova, Sous-secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, Italie
- Mme Marta Cartabia, ministre de la Justice, Membre de la Commission de Venise, Italie
- M. Gianni Buquicchio, Représentant spécial de la Commission de Venise
- M. Didier Reynders, Commissaire européen à la Justice (vidéo enregistrée)

### 10h30-12h30. Session introductive : *Définir le cadre*

**Modérateur** : M. Christos Giakoumopoulos, Conseil de l'Europe, Directeur général, Direction des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI)

- M. Raffaele Sabato, Juge, Cour européenne des droits de l'homme :  
*L'indépendance du pouvoir judiciaire du point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)*
- M. Martin Kuijer, Juge à la Cour Suprême, Pays Bas, Commission de Venise :  
*L'indépendance du pouvoir judiciaire - un concept dynamique*
- Mme Anke Eilers, Présidente du CCJE (en ligne) :  
*Les travaux du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE)*
- M. Alastair Brown, juge, évaluateur du GRECO (en ligne) :  
*Les travaux du GRECO concernant la composition des conseils de la magistrature*
- Mme Anne Sanders, expert du CCJE nommé par le Conseil de l'Europe, professeur à l'Université de Bielefeld, Allemagne/Université de Bergen, Norvège (en ligne) :  
*Une enquête sur les conseils de la magistrature dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*

**Suivi d'une discussion**

12h30 – 14h00. Déjeuner

### **14h00 – 16h00. Premier panel : *Le statut des membres du conseil de la magistrature***

**Modérateur** : M. Josep Maria Castellà Andreu, Commission de Venise, Professeur de droit constitutionnel, Université de Barcelone, Espagne

**Questions particulières à couvrir** : inamovibilité et immunité, durée du mandat, possibilité de réélection ; réformes institutionnelles du conseil de la magistrature et renouvellement de sa composition ; avantages et inconvénients de la participation à temps partiel ; membres de droit (président de la République, président de la Cour suprême, procureur général, bâtonnier, médiateur) ; éventuels conflits d'intérêts et incompatibilités de mandats ; impact des membres de droit sur l'indépendance du conseil de la magistrature ; limitation éventuelle des pouvoirs des membres de droit ; membres de droit et présidence du conseil ; contrôles d'intégrité des candidats/membres des conseils ; possibilité pour les membres du conseil d'occuper des fonctions politiques ou gouvernementales avant ou après leur mandat (problème de la « porte tournante »).

- M. Richard Barrett, Commission de Venise, Ancien Directeur Général adjoint, Bureau du Procureur Général, Irlande
- Mme Nina Betetto, juge à la cour suprême de Slovénie, ancienne Présidente du CCJE
- Mr Ewegenii Staykov, juge à la Cour Suprême de Cassation, ancien membre judiciaire du Conseil Suprême de la Magistrature, Bulgarie
- Mme Nazi Janezashvili, directrice de « Georgian Court Watch », ancien membre laïc du conseil de la magistrature, Géorgie
- Mme Oleasea Stamate, Présidente de la Commission des affaires juridiques, des immunités et des nominations du Parlement, Commission de Venise, République de Moldova

**Suivi d'une discussion**

### **16h00. Pause café**

### **16h30 – 18h30. Deuxième panel : *Élection/nomination des membres du conseil de la magistrature***

**Modérateur** : Mme Simona Granata-Menghini, Directrice, Secrétaire de la Commission de Venise

**Questions particulières à traiter** : L'équilibre entre les membres laïcs et les membres-juges ; conseils mixtes de la magistrature (juges et procureurs siégeant ensemble) ; critères d'éligibilité des membres laïcs, règles relatives à l'affiliation politique ; pouvoir de nommer ou d'élire des membres laïcs ; garanties contre la politisation ; garanties de pluralisme politique ; avantages, inconvénients, alternatives à l'élection à la majorité qualifiée par le Parlement ; mécanismes antiblocage/systèmes proportionnels ; nomination/proposition de membres laïcs par la société civile ou des institutions indépendantes, garanties de représentativité et d'indépendance, procédure d'élection des membres juges.

- M. Kaarlo Tuori, Commission de Venise, Professeur de droit, Département de droit public, Université de Helsinki, Finlande
- Mme Ana Gallego Torres, Directrice générale, Direction Générale de la Justice et Consommateurs (DG JUST), Union européenne

- Mme Maia Popovic, ministre de la Justice, Serbie
- Mme Małgorzata Szuleka, Secrétaire du conseil d'administration, Fondation Helsinki des Droits de l'homme, Pologne
- Mme Lene Sigvardt, Vice-Présidente, Association danoise des juges, Danemark (en ligne)

**Suivi d'une discussion**

## 20h00 Réception/diner

**Mardi, 22 mars 2022**

### 9h30 – 11h30. Troisième panel : *Le rôle et les pouvoirs du conseil de la magistrature*

**Modérateur** : Mr António Henriques Gaspar, Commission de Venise, Juge Conseiller, Tribunal suprême de la justice, Ancien président de la Cour suprême et du Conseil supérieur de la magistrature, Portugal

**Questions particulières à couvrir** : Pouvoirs du conseil liés à la carrière des juges - première nomination aux postes judiciaires, promotion aux tribunaux supérieurs, promotion aux postes de direction au sein du pouvoir judiciaire ; pouvoirs et règles liés à la discipline ; pouvoirs de donner des avis sur la législation et le budget dans le domaine judiciaire ; interrelation entre la composition du conseil de la magistrature et ses pouvoirs - modèle centralisé vs modèle fragmenté ; organes annexes assumant certains des pouvoirs des conseils de la magistrature.

- M. Bertrand Mathieu, Membre du Conseil d'état, Commission de Venise
- M. Filippo Donati, Président, Réseau Européen des Conseils de la Justice (RECJ)
- Mme Renata Deskoska, Commission de Venise, Professeur de droit constitutionnel, Université « Ss. Cyrille et Méthode », ancien ministre de la Justice, Macédoine du Nord
- Mme Naureda Llagami, Présidente du Conseil supérieur de la magistrature, Albanie
- M. Juan Manuel Fernandez, Membre du Conseil supérieur de la magistrature, Espagne

**Suivi d'une discussion**

## 11h30. Pause café

### 12h00 – 13h00. Session de clôture : *Discussion générale et conclusions*

Conclusions par M. Cesare Pinelli, Commission de Venise, Chef de section de droit public, Département de Sciences juridiques, Université de La Sapienza, Rome



## APPENDIX II

### LISTE DES PARTICIPANTS

#### Autorités italiennes

M. Benedetto Della Vedova, Sous-secrétaire d'Etat, ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale

Mme Marta Cartabia, ministère de la Justice de l'Italie, Commission de Venise

#### Commission Européenne

M. Didier Reynders, Commissaire européen à la Justice (vidéo), DG Justice et Consommateurs

Mme Ana Gallego Torres, Directrice générale, Direction générale de la justice et des consommateurs (DG JUST)

#### Commission de Venise

M. Gianni Buquicchio, Représentant spécial de la Commission de Venise

M. Richard Barrett, avocat, ancien directeur général adjoint, Bureau du procureur général d'Irlande

Mme Renata Deskoska, professeur de droit constitutionnel, Université "Ss. Cyril et Methodius", ancienne ministre de la Justice, Macédoine du Nord

M. Josep Maria Castellà Andreu, Professeur de droit constitutionnel, Université de Barcelone, Espagne

M. Antonió Henriques Gaspar, Juge conseiller, Cour suprême de justice, Ancien président de la Cour suprême et du Conseil supérieur de la magistrature, Portugal (en ligne)

M. Martin Kuijer, Juge à la Cour suprême, Pays-Bas

M. Bertrand Mathieu, Haut Conseiller d'Etat, France

M. Cesare Pinelli, Chef de la Section de droit public, Département des sciences juridiques, Université *La Sapienza*, Rome

Mme Olesea Stamate, Présidente de la commission juridique des nominations et des immunités, Parlement, République de Moldavie

M. Kaarlo Tuori, Professeur de jurisprudence, Département de droit public, Université d'Helsinki, Finlande

#### Autres organes du Conseil de l'Europe et institutions européennes

M. Raffaele Sabato, Juge, Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)

Mme Anke Eilers, Présidente du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) (en ligne)

Mme Nina Betetto, Juge de la Cour suprême de Slovénie, ancienne Présidente du CCJE

Mme Anne Sanders, Expert scientifique du CCJE, Prof. Université de Bielefeld, Allemagne/Université de Bergen, Norvège (en ligne)

M. Sheriff Alastair Brown, Juge, Royaume-Uni, évaluateur GRECO

M. Filippo Donati, Président, Réseau Européen des Conseils de la Justice (ENCJ)

#### Experts nationaux et représentants des autorités des Etats membres

Mme Nazibrola Janezashvili, Directrice du Georgian Court Watch, ancien membre laïc du Conseil de la magistrature, Géorgie

M. Evgeniy Staykov, Juge de la Cour suprême de cassation, ancien membre judiciaire du Conseil de la magistrature, Bulgarie

Mme Małgorzata Szuleka, secrétaire du bureau, Fondation Helsinki pour les droits de l'homme, Pologne

Mme Naureda Llagami, Présidente du Conseil supérieur de la magistrature, Albanie

Mme Lene Sigvardt, Vice-présidente, Association des juges danois, Danemark (en ligne)

Mme Maia Popovic, ministre de la Justice, Serbie

M. Juan Manuel Fernandez, Membre du Conseil Supérieur de la Magistrature, Espagne

### **Membres du personnel du Conseil de l'Europe**

M. Christos. Giakoumopoulos, Directeur Général, Direction des Droits de l'Homme et de l'Etat de Droit (DGI)

Mme Simona Granata-Menghini, Directrice, Secrétaire de la Commission de Venise (DGI)

Mme Livia Stoica, Chef de bureau, Coopération juridique (CDCJ, CCJC et CCPE), (DGI)

M. Grigory Dikov, juriste, Commission de Venise (DGI)