



(English below)

**UNE NOUVELLE CONCEPTION DES CONSEILS SUPERIEURS
DE LA MAGISTRATURE FACE AUX DEFISCONTEMPORAINS Rome,
Université La Sapienza, 21-22 mars 2022**

Présentation par M. Gianni Buquicchio, Ancien Président, Représentant spécial
de la Commission de Venise

Madame la Ministre de la Justice d'Italie,
Madame la Ministre de la Justice de Serbie,
Monsieur le sous-secrétaire d'État,
Monsieur le Directeur General des droits de l'homme et état de droit,
Chers collègues de l'Université de La Sapienza et de l'Université de Barcelone,
Mesdames et Messieurs,

Je suis ravi d'être parmi vous aujourd'hui à l'occasion de cette table ronde sur les
conseils de la magistrature. Cet événement est organisé par la Commission de
Venise en collaboration avec l'Université *La Sapienza* et l'Université de Barcelone,
dans le cadre de la Présidence italienne du Conseil de l'Europe.

Je suis très heureux de voir parmi les participants, à côté d'universitaires, d'experts
internationaux et de personnalités politiques, des représentants de pays dans
lesquels la Commission de Venise a récemment travaillé sur les réformes
judiciaires : Bulgarie, Géorgie, République de Moldavie, Macédoine du Nord,
Pologne, Serbie et Albanie.

Depuis plus de trois décennies, nous aidons ces pays et d'autres pays européens
dans leurs réformes constitutionnelles. Comme vous le savez peut-être, j'ai fait
partie de la Commission de Venise dès sa conception et j'ai donc observé ces
réformes de très près.

Si, au cours de la première décennie, l'accent a été mis sur la restauration ou la création d'institutions et procédures démocratiques de base, les États membres ont très vite compris que le succès d'une transformation démocratique dépendait du pouvoir judiciaire.

Sans un pouvoir judiciaire indépendant et performant, il ne peut y avoir d'État démocratique fondé sur l'État de droit et les droits de l'homme.

Cependant, les réformes de la justice nationale ne sont pas sans risques. Les accusations de corruption et d'inefficacité des juges sont parfois utilisées comme un prétexte pour soumettre le pouvoir judiciaire à la majorité politique du moment.

Dans nos avis, nous avons cherché à protéger l'indépendance de la justice, sans pour autant faire obstacle aux véritables tentatives de réforme des systèmes judiciaires et de l'exclusion de leurs rangs des juges corrompus ou incompetents.

Les conseils de la magistrature sont un élément clé pour maintenir un juste équilibre entre l'indépendance et la responsabilité du pouvoir judiciaire. Tous les systèmes juridiques européens n'en disposent pas, mais au cours des dernières décennies, les conseils de la magistrature ont proliféré en Europe.

Leur principal avantage est leur indépendance institutionnelle et leur composition pluraliste qui protègent le pouvoir judiciaire de Scylla et Charybde de la gouvernance judiciaire, à savoir le corporatisme et la capture politique du pouvoir judiciaire.

Les éléments de base de la conception institutionnelle des conseils judiciaires sont plus ou moins communément acceptés. Ils doivent être composés d'une majorité de juges élus par leurs pairs et inclure également quelques membres dits « laïcs » représentant différents courants politiques et milieux professionnels.

Ces conseils devraient avoir des compétences dans le processus de nomination des juges, leur carrière et la discipline judiciaire. Les membres de ces conseils devraient jouir d'une indépendance suffisante.

Il s'agit des exigences les plus fondamentales qui découlent en partie des recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, et en partie des documents d'autres organismes internationaux, tels que le Conseil Consultatifs des Juges Européens, et la Commission de Venise elle-même.

Toutefois, notre expérience récente montre que le respect de ces quelques règles simples peut s'avérer insuffisant pour créer un système équilibré et performant. De nouvelles questions, plus complexes, se posent.

Par exemple, quel doit être le rôle des membres de *droit* dans un conseil ? Est-il permis de renouveler la composition d'un conseil à la suite d'une réforme institutionnelle ? La loi peut-elle transférer certaines fonctions du conseil à d'autres organes ?

Comme vous pouvez le voir dans le programme, nous avons formulé une liste préliminaire de questions à aborder dans chacun des trois panels de cette table ronde.

Mesdames et Messieurs,

Avant de passer à ces questions spécifiques, je voudrais faire deux remarques.

Tout d'abord, je suis persuadé qu'il n'existe pas de modèle idéal de conseil de la magistrature. Dans la Liste des Critères de l'État de droit, la Commission de Venise a reconnu l'importance (et je cite) de la « culture et des traditions juridiques, qui se sont développées au fil du temps ». Les traditions juridiques, donc, sont importantes.

La Commission de Venise a toujours essayé d'adapter ses recommandations au contexte national. Laissons-nous guider par cette approche contextuelle dans nos discussions d'aujourd'hui et de demain.

Ma deuxième remarque concerne le danger de ce qu'on appelle en anglais « cherry picking », c'est-à-dire une sélection opportuniste. Il est important d'éviter de copier ou d'emprunter arbitrairement et de manière chaotique des éléments de modèles d'organisation des conseils judiciaires d'autres pays.

Comme vous pouvez le voir dans le programme, nous avons trois panels différents axés sur trois sujets : le statut des membres des conseils judiciaires, leur mode d'élection et leurs pouvoirs. Mais ces thèmes ne doivent pas être examinés isolément. Le mode d'élection des membres prédéfinit en grande partie leur statut, et est également lié aux pouvoirs du conseil, et *vice versa*.

En résumé, la conception juridique d'un conseil judiciaire doit refléter la culture et les traditions juridiques nationales et être cohérente, afin de servir la fonction principale de cet organe, à savoir assurer un équilibre approprié entre l'indépendance, la transparence et la responsabilité du pouvoir judiciaire.

Chers collègues,

Cette table ronde nous donne l'occasion de trouver des réponses aux questions formulées dans le programme, ou, du moins, à certaines d'entre elles. Je vous encourage donc à être proactifs.

N'hésitez pas à nous faire part de votre expérience pratique, à nous parler des succès et des échecs des réformes de la justice dans vos pays, et à nous faire réfléchir sur la manière dont nous pourrions améliorer le fonctionnement de nos systèmes judiciaires.

Je suis convaincu que nos échanges et notre réflexion sur toutes ces questions contribueront à une meilleure gouvernance judiciaire dans nos pays et en Europe en général.

Je tiens à exprimer ma gratitude à la Ministre Cartabia, qui est membre de la Commission de Venise au titre de l'Italie et qui a beaucoup travaillé sur les questions qui sont au cœur de notre table ronde.

Je tiens également à exprimer ma gratitude au professeur Cesare Pinelli de l'université La Sapienza et au professeur Josep Castella Andreu de l'université de Barcelone pour leur précieuse contribution à la préparation de cet événement.

Enfin, je suis particulièrement heureux de voir, parmi les intervenants de cette session d'ouverture, le sous-secrétaire Della Vedova. Je saisis cette occasion pour saluer, une fois encore, le soutien indéfectible apporté par les autorités italiennes à la Commission de Venise lors de sa création et tout au long de ces trois dernières décennies.

Je souhaite à tous les participants une discussion fructueuse et stimulante,

Merci de votre attention,

G. Buquicchio



SHAPING JUDICIAL COUNCILS
TO MEET CONTEMPORARY CHALLENGES
Rome, Sapienza University, 21-22 March 2022

Presentation by Mr. Gianni Buquicchio, Former President, Special
Representative of the Venice Commission

Dear Madame Minister of Justice of Italy,¹
Dear Madame Minister of Justice of Serbia,²
Dear Undersecretary of State,³
Dear colleagues from the University of La Sapienza⁴ and the Barcelona
University,⁵
Ladies and gentlemen,

I am delighted to be with you today on the occasion of this round table on the judicial councils. This event is organised by the Venice Commission together with the Sapienza University and the University of Barcelona, under the aegis of the Italian chairmanship in the Council of Europe.

I am very happy to see among the participants, next to the academics, international experts and personalities, the representatives of the countries in which the Venice Commission has recently worked on the judicial reforms: Bulgaria, Georgia, Republic of Moldova, North Macedonia, Poland, Serbia, and Albania.

For over three decades we have been assisting those and other European countries with their constitutional and legal reforms. As you may know, I was in the Venice Commission from the moment of its very conception, so I observed those reforms very closely. While in the first decade the focus was on the restoration or creation of the basic democratic institutions and procedures, very soon member States realized that the success of a democratic transformation depends on the

¹ Marta Cartabia

² Maia Popovic

³ Benedetto Della Vedova

⁴ Pinelli, co-organiser

⁵ Casteilla, co-organiser

judiciary. Without independent and well-functioning judiciary there can be no democratic State based on the rule of law and human rights.

However, comprehensive judicial reforms are not without risks. Accusations of corruption and inefficiency of judges are sometimes used as a pretext to subjugate the judiciary to the political majority of the day. In our opinions we sought to protect judicial independence, without, at the same time, obstructing genuine attempts to reform the judiciaries and cleanse their ranks from corrupt or incompetent judges.

A key element to maintaining a right balance between the independence and the accountability of the judiciary are judicial councils. Not all European legal orders have them, but in the past decades judicial councils proliferated in Europe. Their main advantage is their institutional independence and a pluralist composition which protects the judiciary from the Scylla and Charybdis of the judicial governance, namely from the corporatist self-governance and the political capture of the judiciary.

Basic elements of the institutional design of the judicial councils are more or less commonly accepted. They should be composed of the majority of judges elected by their peers and also include some lay persons representing different political currents and professional backgrounds. These councils should have a say in the process of judicial appointments, careers of judges, and judicial discipline. Members of those councils should enjoy sufficient independence.

These are the most basic requirements which partly follow from the recommendation of the Council of Ministers of the Council of Europe, and partly from the documents of other international bodies, such as the CCJE and the Venice Commission itself.

However, our recent experience shows that respecting these few simple rules may be insufficient to create a balanced and well-functioning system. New, more intricate questions arise. For example, what should be the role of the *ex officio* members in a council? Is it permissible to renew the composition of a council following an institutional reform? Could the law transfer some functions of the council to other bodies? As you may see in the program, we formulated a preliminary list of such questions to address at each of the three panels of this round table.

Ladies and gentlemen,

Before we go to those specific questions, I would like to make two important remarks.

First of all, I am persuaded that there is no ideal “fit-for-all” model of a judicial council. In the Rule of Law Checklist the Venice Commission Conferring

acknowledged the importance of the (I quote) “legal culture and traditions, which have grown over a long time”. Legal traditions matter. The Venice Commission always tried to adapt its recommendations to the national context. Let us be guided by this context-sensitive approach in our discussions today and tomorrow.

My second remark is about the danger of “cherry-picking”. It is important to avoid arbitrarily and chaotically copying or borrowing elements from the organisational models of judicial councils in other countries. As you may see in the program, we have three different panels focused on three topics: the status of the members of the judicial councils, the method of their election and the powers of the councils. But these topics should not be examined in isolation. The method of election of members largely pre-defines their status, and is also linked to the powers of the council, and *vice versa*.

In sum, legal design of a judicial council should reflect national legal culture and traditions and be coherent, in order to serve the main function of this body, namely, to ensure a proper balance between transparency and accountability of the judiciary.

Dear colleagues,

This round table gives us an opportunity to find answers to the questions formulated in the program, or, at least, to some of them. I therefore encourage you to be pro-active. Please, bring in your practical experience, tell us about successes and failures of the judicial reforms in your countries, and let us reflect on how we could improve the functioning of our judiciaries.

I am convinced that our exchanges and reflection on all these issues will contribute to a better judicial governance in our countries and in Europe in general. I would like to express my gratitude to Minister Cartabia, who is a member of the Venice Commission on behalf of Italy and who worked extensively on the issues which are at the heart of the today’s round table. I would also like to extend my gratitude to Professor Cesare Pinelli from *La Sapienza* University and Professor Josep Castella Andreu from the Barcelona University for their valuable input to the preparation of this event.

Finally, I am particularly glad to see, amongst the speakers of this opening session, undersecretary Della Vedova. I use this opportunity to acknowledge, once again, the unfaltering support provided by the Italian authorities to the work of the Venice Commission in the past three decades.

I wish all the participants a fruitful and though-provoking discussion,

Thank you for your attention,

G.Buquicchio