



Strasbourg, le 19 mars 2025

CDL-AD(2025)007

Or. angl.

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

PÉROU

AVIS

**SUR LE PROJET DE MODIFICATION DE L'ARTICLE 99 DE LA
CONSTITUTION CONCERNANT LA MISE EN ACCUSATION
DES MEMBRES DES ORGANES D'ADMINISTRATION ÉLECTORALE**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
à sa 82^e réunion (Venise, 13 mars 2025) et adopté par la
Commission de Venise à sa 142^e session plénière
(Venise, 14-15 mars 2025)**

sur la base des commentaires de :

**M. Rafael BUSTOS GISBERT (membre, Espagne)
M. Srdjan DARMANOVIĆ (membre, Monténégro)
M. Oliver KASK (membre suppléant, Estonie)
Mme Inga MILAŠIŪTĖ (membre suppléant, Lituanie)
M. Warren NEWMAN (membre, Canada)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis	3
A.	Évolution politique et les organes d'administration électorale	3
B.	Champ d'application de l'avis	7
III.	Contexte constitutionnel et juridique	8
A.	Mise en accusation.....	8
B.	Aspects généraux du système constitutionnel pertinents pour le fonctionnement des organes d'administration électorale au Pérou.....	9
C.	Cadre constitutionnel et juridique pour le JNE et les autres organes d'administration électorale	9
D.	Dispositions constitutionnelles relatives à la mise en accusation	11
E.	Règlement intérieur du Congrès concernant la mise en accusation.....	12
F.	Responsabilité des membres du JNE et des autres organes d'administration électorale 13	
G.	Décisions de la Cour constitutionnelle du Pérou concernant l'application de l'article 99 de la Constitution au président du JNE et aux chefs de l'ONPE et de la RENIEC	15
IV.	Normes internationales.....	16
A.	Les standards dans le domaine d'indépendance des organes judiciaires	16
B.	Les standards dans le domaine d'indépendance des organes d'administration électorale	18
V.	Analyse	19
A.	Observations générales.....	19
B.	La nature du Conseil national des élections (JNE)	20
C.	La compatibilité de l'inclusion des membres du JNE dans l'article 99 de la Constitution du Pérou avec les standards internationaux.....	21
1.	Observations d'ordre général	21
2.	Juicio politico	23
3.	Ante juicio.....	26
D.	Compatibilité de l'inclusion dans l'article 99 des chefs de l'ONPE et du RENIEC avec les standards internationaux	27
VI.	Conclusion	28

I. Introduction

1. Par lettre du 5 août 2024, M. Jorge Luis Salas Arenas, à l'époque président du Conseil national des élections du Pérou (Jurado Nacional de Elecciones, ou JNE), a demandé un avis à la Commission de Venise sur la question de la révocation et de la responsabilité des hauts fonctionnaires électoraux au Pérou, à la lumière de la réforme proposée de l'article 99 de la Constitution du Pérou (CDL-REF(2025)008).

2. MM. Rafael Bustos Gisbert, Srdjan Darmanović, Oliver Kask, Warren Newman et Mme Inga Milašič ont exercé les fonctions de rapporteurs pour cet avis.

3. Les 29 et 30 janvier 2025, une délégation de la Commission composée de MM. Bustos Gisbert, Darmanović et Kask accompagnés de Mme Granata-Menghini, Directrice, Secrétaire de la Commission, et de M. Kouznetsov, membre du Secrétariat, s'est rendue à Lima et a eu des entretiens avec le Président du Conseil des Ministres, le Ministre des Affaires étrangères, le Premier Vice-Président et des représentants du Congrès de la République, le Ministre de la Justice et des Droits de l'Homme, le président et les juges de la Cour constitutionnelle, les juges de la Cour suprême, le Procureur général, le nouveau président du Conseil national des élections (JNE) et ses membres, le chef de l'Office national des processus électoraux (ONPE), le chef du Registre national d'identification et d'état civil (RENIEC), ainsi que plusieurs professeurs de droit, des représentants d'organisations de la société civile et de la communauté internationale. La Commission remercie le ministère des Affaires étrangères du Pérou pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Cet avis a été rédigé sur la base de la traduction anglaise des projets d'amendements constitutionnels et de la législation pertinente. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 29 et 30 janvier 2025. Le projet d'avis a été examiné lors de la 82^e réunion du Conseil des élections démocratiques le 13 mars 2025 et des sous-commissions du pouvoir judiciaire, de l'État de droit et de l'Amérique latine lors de leur réunion conjointe du 13 mars 2025. Après un échange de vues avec Mme Carmen Patricia Juárez Gallegos, première vice-présidente du Congrès du Pérou et M. Aaron Oyarce Yuzzelli, membre de l'Assemblée plénière du Conseil national des élections, il a été adopté par la Commission de Venise à sa 142^e session plénière (Venise, 14-15 mars 2025).

II. Contexte et portée de l'avis

A. Évolution politique et les organes d'administration électorale

6. La Constitution actuelle du Pérou, promulguée le 31 décembre 1993, est la cinquième du 20^{ème} siècle et remplace la Constitution de 1979. Elle a été rédigée par le Congrès constitutif démocratique convoqué par le président Alberto Fujimori pendant la crise constitutionnelle péruvienne de 1992, après qu'il eut dissous le Congrès (le corps législatif national) ainsi que le pouvoir judiciaire et se soit attribué les pleins pouvoirs législatifs et judiciaires. Le texte de la nouvelle Constitution a été publié le 4 septembre 1993. Il limite le mandat du président à deux périodes de cinq ans, crée un congrès monocaméral et autorise les amendements constitutionnels soit par référendum, soit par un vote à la majorité des deux tiers des députés lors de deux congrès successifs. Des référendums seraient également possibles si une pétition recueillait 0,3 % des signatures des électeurs. Le Pérou est resté une république présidentielle, mais avec d'importants éléments de contrôle parlementaire du gouvernement¹. La nouvelle

¹ Après 2019, la pratique et les développements constitutionnels ont renforcé cette tendance (voir également l'avis CDL-AD(2019)022, notamment le paragraphe 7). Lors des réunions avec les représentants des autorités

Constitution a été approuvée par 52% des électeurs et est entrée en vigueur le 29 décembre 1993.

7. Le système d'équilibre des pouvoirs inscrit dans la Constitution a assuré la stabilité des institutions de l'État pendant plus de 20 ans. Toutefois, depuis les élections générales de 2016, le Pérou a connu six présidents différents en raison de l'opposition croissante entre les pouvoirs exécutif et législatif. L'instabilité politique du pays s'est considérablement accrue après les élections générales de 2021². Entre le premier et le second tour des élections présidentielles (tenues respectivement le 11 avril et le 6 juin), plusieurs candidats ont commencé à accuser l'administration électorale, en particulier la JNE, d'être partielle. Pedro Castillo a été élu président, mais avec une courte victoire de 44 253 voix.

8. Le président Castillo ne disposait pas d'un groupe fort au sein du corps législatif, ce qui a contribué à accroître les tensions avec les différentes forces politiques au sein du Congrès³. En décembre 2022, il a tenté de dissoudre le Congrès et a appelé à la création d'une assemblée constituante. Le 7 décembre, le Congrès destitue le président Castillo à une majorité de 102 voix et sa vice-présidente, Dina Boluarte, devient la nouvelle présidente. Plusieurs tentatives d'élections générales anticipées ont été soumises au Congrès au cours de l'année 2023, mais aucune n'a abouti⁴.

9. L'instabilité politique résultant des élections présidentielles de 2021 a eu un impact direct sur les organes de gestion électorale du Pérou. Différentes missions d'observation électorale ont fait état des campagnes visant le JNE et son président, à partir du second tour des élections présidentielles de 2021. Par exemple, la déclaration préliminaire pour le second tour des élections de la Mission d'observation électorale (MOE) de l'Organisation des États américains (OEA)⁵ a noté que « *dans les semaines précédant l'élection, les institutions électorales ont fait l'objet d'attaques visant à saper leur crédibilité. Des tentatives ont été faites, par le biais de certains médias et, fondamentalement, des médias sociaux, pour remettre en question l'impartialité des autorités électorales, en particulier du Conseil national des élections et de son président. Des organisations de la société civile, des organismes internationaux, le Tribunal d'honneur et le président du Pérou ont publiquement exprimé leur soutien au travail de la Commission, soulignant ses antécédents, son professionnalisme et son indépendance* ». De même, le rapport final publié par la mission d'experts électoraux (EEM)⁶ de l'Union européenne (UE) a reconnu que « *le Conseil national des élections (JNE) et l'Office national des processus électoraux (ONPE) ont mené à bien un processus bien organisé, malgré des allégations non prouvées de manque d'indépendance, des campagnes de diffamation sans précédent et des attaques, y compris le harcèlement de leurs présidents, qui ont perturbé le processus* ».

péruviennes et d'autres interlocuteurs à Lima les 29 et 30 janvier 2025, les rapporteurs ont eu l'impression qu'après la destitution du président Pedro Castillo en décembre 2022, la prédominance des caractéristiques parlementaires dans la forme de gouvernement avait augmenté de manière significative.

² Les élections générales ont eu lieu le 11 avril et ont permis aux électeurs de choisir leur président et deux vice-présidents, les 130 membres du corps législatif (Congrès) et 5 représentants au Parlement andin. Aucun des candidats à l'élection présidentielle n'ayant obtenu plus de 50 % des votes valides requis, un second tour a été organisé le 6 juin pour ces seules élections.

³ Le plus grand nombre de représentants au Congrès a été obtenu par le Perú Libre (PL) de Pedro Castillo, avec 37 sièges (13,41 % des voix) et la Fuerza Popular (FP) de Keiko Fujimori, avec 24 sièges (11,34 %). Les 69 sièges restants ont été obtenus par Acción Popular (16), Alianza para el Progreso (15), Renovación Popular (13), Avanza País (7), Juntos por el Perú (5), Somos Perú (5), Podemos Perú (5) et Partido Morado (3).

⁴ Après la tentative de coup d'État de 2021, la fragmentation au sein du Congrès s'est considérablement accrue. La nouvelle composition des groupes parlementaires montre la réduction d'un tiers du groupe présidentiel formellement le plus important. Voir : <https://www.congreso.gob.pe/integrantes-grupos-parlamentarios/?idPeriodo=13>.

⁵ Déclaration préliminaire pour le second tour des élections par la MOE de l'OEA. www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=433&MissionId=515.

⁶ Rapport final publié par la mission d'experts électoraux (EEM).

10. Le rapport final d'observation électorale de l'OEA⁷ a souligné que la plupart des critiques concernaient la manière dont le JNE a traité les plaintes qui ont suivi le second tour des élections présidentielles de 2021⁸. L'OEA a décrit le climat comme étant caractérisé par une forte tension politique et a demandé que le désaccord soit canalisé par des procédures légales et conformément aux exigences réglementaires⁹. Les conclusions de la mission d'experts de l'UE étaient similaires à celles de l'OEA¹⁰.

11. En 2021, la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) a accordé des mesures de protection préventive à M. Arenas et à sa famille immédiate¹¹. À son tour, la Cour interaméricaine des droits de l'homme lui a accordé des mesures provisoires le 4 septembre 2023¹².

12. En 2021, la sous-commission des accusations constitutionnelles du Congrès de la République a formulé trois accusations constitutionnelles à l'encontre du président du JNE. La première était basée sur la plainte présentée le 16 février 2021 contre la résolution 0907-2021-JNE du JNE rejetant les plaintes contre la Direction nationale des registres des organisations politiques (plainte n°229/2021-2026). La seconde concerne la plainte constitutionnelle déposée le 31 août 2021 par le procureur général Luis Carlos Arce Córdova (plainte n°107/2021-2026) contre le président du JNE de l'époque pour avoir prétendument violé les articles 3, 176, 178 numéral 3, 179 et 180 de la Constitution, ainsi que pour avoir prétendument commis les délits d'abus d'autorité et d'usurpation de fonctions. La troisième plainte constitutionnelle contre le Président du JNE concernant la révocation d'un des membres du JNE a été déposée le 24 mai 2021 (plainte n°267/2021-2026). Le 4 mai 2022, la sous-commission des accusations constitutionnelles du Congrès de la République a notifié au président du JNE les plaintes constitutionnelles formulées à son encontre.

13. Le 6 juin 2022, le président du JNE a déposé un recours en *amparo* (c'est-à-dire en protection) contre le Congrès de la République, en invoquant la menace de violation de la Constitution.

14. Le 26 juillet 2022, la Chambre constitutionnelle du Tribunal supérieur de justice d'Arequipa a émis la résolution 6 déclarant (i) que le recours en *amparo* était fondé, essentiellement parce que, conformément aux dispositions de l'article 99 de la Constitution, il n'était pas possible d'accuser le président du JNE et que, par conséquent, la décision du Congrès représentait une menace de violation du plein exercice de la fonction publique et du droit du plaignant à l'indépendance dans l'administration de la justice électorale ; (ii) a ordonné la cessation de la menace de violation de ces droits, en ordonnant la suspension du traitement des plaintes constitutionnelles 107, 229 et 267 par la sous-commission des accusations constitutionnelles du Congrès ; et, (iii) a ordonné l'exécution immédiate de la sentence¹³.

⁷ Rapport final d'observation des élections par l'OEA, pages 19-20.

⁸ Le JNE a été appelé à examiner si le nombre total de votes exprimés dans les différents bureaux de vote, tel qu'exprimé dans les feuilles de décompte respectives, correspondait au nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale pour ces bureaux de vote. La JNE a jugé ces recours irrecevables, à moins que la plainte n'ait été soulevée lors du dépouillement des votes dans les bureaux de vote, étant donné que la validité des feuilles de pointage elles-mêmes ne pouvait pas être contestée.

⁹ Selon cette MOE, pour la première fois dans l'histoire des missions de l'OEA, une autorité électorale s'est plainte des attaques pendant la campagne et a considéré cet événement comme une preuve de ce qui se passait (OEA, 2021b : 13).

¹⁰ Par exemple, elle a noté que « [l]a transparence et le respect de la loi dont ont fait preuve toutes les institutions électorales à tous les stades du processus, en particulier lors de la résolution des litiges postélectorales, indiquent que ces allégations ne sont pas fondées ». (2021 : 1). Voir également le rapport de la Mission de suivi des élections (EFM) de l'UE, qui s'est déroulée du 15 janvier au 10 février 2024. Missions électorales de l'UE.

¹¹ Résolution 56/21, Mesures de protection préventive n° 607-21, du 26 juillet 2021.

¹² Suite à une demande de la CIDH du 20 juillet 2023.

¹³ Affaire (*Expediente*) 00400-2022-0-0401-JR-DC-01.

15. Le 18 octobre 2022, la Commission permanente du Congrès de la République a voté en faveur du rapport final de la plainte constitutionnelle 107 émis par la sous-commission des accusations constitutionnelles qui recommandait que cette plainte soit déposée, entre autres raisons, parce que le président du JNE ne pouvait pas être mis en accusation ou faire l'objet d'un procès politique conformément à l'article 99 de la Constitution. Cependant, peu avant le dépôt de la plainte contre le président du JNE, le 10 octobre 2022, le président du Congrès de la République a déposé une plainte auprès de la Cour constitutionnelle du Pérou contre le pouvoir judiciaire (*demanda competencial*) pour conflit de compétences, alléguant que ce dernier, en exerçant ses pouvoirs dans le domaine de l'administration de la justice, avait porté atteinte aux pouvoirs exclusifs du Congrès d'exercer un contrôle politique sur les hauts fonctionnaires de l'État, comme le prévoit l'article 99 de la Constitution de la République.

16. Dans sa décision du 23 février 2023¹⁴, la Cour constitutionnelle a jugé que la plainte était fondée et a annulé les décisions prises dans le cadre de la procédure *d'amparo* engagée par le président du JNE. La Cour a estimé que, conformément à la Constitution péruvienne, le contrôle politique des hauts fonctionnaires est un pouvoir inhérent du Congrès qui ne peut être limité par le pouvoir judiciaire, comme c'était le cas dans la procédure *d'amparo* contestée par le Congrès. Le président du JNE est un juge à vie de la Cour suprême et ces juges, selon la Constitution péruvienne, peuvent être soumis à un contrôle politique. Dans la même décision, la Cour constitutionnelle a réitéré l'exhortation faite au Congrès de la République dans l'une de ses décisions précédentes adoptées en 2012¹⁵, pour réformer l'article 99 de la Constitution politique de 1993, ainsi que pour réformer son règlement, conformément à sa décision et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle¹⁶.

17. Suite à cette décision de la Cour constitutionnelle, les groupes politiques (*bancadas*) du Congrès ont enregistré plusieurs propositions de loi concernant d'éventuels amendements à l'article 99 de la Constitution visant à inclure les membres des organes d'administration des élections dans la liste des fonctionnaires pouvant faire l'objet d'une mise en accusation. Le 9 avril 2024, la Commission constitutionnelle du Congrès a émis un avis regroupant un total de six propositions de loi introduites par différents groupes de parlementaires, ce qui a ouvert la voie à la soumission du texte à la session plénière de la législature.

18. L'exposé des motifs qui accompagne les projets de loi donne la raison d'être et l'objectif de ce projet de réforme constitutionnelle : « *se conformer à l'exhortation faite par la Cour constitutionnelle dans des arrêts répétés, afin d'incorporer les organes constitutionnels autonomes du système électoral dans le champ d'application de l'article 99 de la Constitution politique de l'État* ». Après avoir cité plusieurs extraits d'arrêts de la Cour constitutionnelle qui semblent encourager l'adoption d'une modification constitutionnelle ou d'une habilitation à cet effet, il est dit qu'il est « *donc nécessaire que le Congrès mette en œuvre cette exhortation afin de renforcer le régime démocratique et l'État de droit* »¹⁷.

19. En mars 2024, le Congrès de la République a adopté une vaste réforme constitutionnelle modifiant 58 des 206 articles de la Constitution, qui a été promulguée par la présidente Dina Boluarte le 20 mars. Cette réforme a introduit des changements substantiels, notamment la transformation du Congrès unicaméral en un Congrès bicaméral en rétablissant une Chambre

¹⁴ Affaire 0003-2022-CC/TC.

¹⁵ Affaire 00156-2012-PHC/TC.

¹⁶ L'un des juges de la Cour constitutionnelle a émis une opinion dissidente arguant que, dans l'application du principe selon lequel l'activité politique au Congrès n'est pas totalement exemptée du contrôle constitutionnel, les décisions judiciaires ont été rendues dans le cadre d'une procédure formelle et par des juges compétents. L'opinion soulignait également qu'au moment de la décision, le président de la JNE n'était pas mentionné dans l'article 99 de la Constitution politique du Pérou.

¹⁷ Voir l'avis de la commission de la Constitution et du règlement du Congrès sur les projets de loi 4333/2022-CR, 4347/2022-CR, 4430/2022-CR, 4435/2022-CR, 4477/2022-CR, ET 4495/2022-CR sur la loi de réforme constitutionnelle de l'article 99 de la Constitution politique du Pérou.

des sénateurs de 60 membres à côté d'une Chambre des députés de 130 membres (article 90). Les sénateurs et les députés peuvent se représenter sans limitation de durée (une loi de 2019 qui empêchait les législateurs de se présenter pour deux mandats consécutifs a été abrogée). La Chambre des députés sera élue à la représentation proportionnelle, dans une circonscription nationale, et les candidats devront avoir un âge minimum de 25 ans (article 90). La Chambre des sénateurs utilisera un système de représentation mixte : 33 sénateurs seront élus par une circonscription nationale et 27 par des circonscriptions départementales, l'âge minimum requis étant de 45 ans.

20. Les nouvelles dispositions constitutionnelles confèrent aux députés des pouvoirs de contrôle étendus, y compris la possibilité de créer des commissions d'enquête (article 97) ; ils peuvent en outre interroger et censurer les ministres de l'État et accorder ou refuser la confiance aux ministres de l'État à leur demande (articles 102-B, 132), ainsi qu'engager une procédure de destitution devant le Sénat (article 99).

21. Le Sénat aura le pouvoir d'examiner les initiatives législatives et les accusations constitutionnelles (pour engager une procédure de destitution) introduites par la Chambre des députés, ainsi que les décrets législatifs, les décrets d'urgence et les décrets suprêmes sur les traités et les états d'exception émis par le pouvoir exécutif (article 102-A). Le Sénat peut également ratifier et élire les hautes autorités des institutions indépendantes telles que les directeurs de la Banque centrale de réserve, les juges de la Cour constitutionnelle, le surintendant des banques, des assurances et des fonds de pension privés, ainsi qu'élire et révoquer les membres du Conseil national de la justice, le médiateur et le contrôleur général (nouvel article 87; article 102-A).

22. Par ailleurs, le 20 novembre 2024, le Congrès a adopté en première lecture des amendements constitutionnels aux articles 179, 180, 182 et 183 visant à « *renforcer la neutralité, l'indépendance et l'impartialité du système électoral* ». La réforme porte sur la procédure de nomination des membres du JNE, l'élection de son président et la limitation à un seul mandat de deux ans du mandat des membres du JNE. Lors de la visite à Lima en janvier 2025, plusieurs interlocuteurs de la délégation de la Commission ont exprimé leur inquiétude face à cette initiative qui pourrait, selon eux, et compte tenu notamment de la réforme constitutionnelle de mars 2024, porter atteinte à l'indépendance du JNE et des autres organes de gestion des élections.

23. Les amendements constitutionnels de 2024 entreront en vigueur après les prochaines élections générales qui auront lieu le 12 avril 2026.

B. Champ d'application de l'avis

24. La demande transmise par le président de la Commission électorale nationale du Pérou le 5 mars 2024 soulève les questions suivantes : (i) la compatibilité avec les normes internationales de l'application des procédures de destitution au président du JNE (en tant que chef d'un organisme indépendant de gestion des élections ; en tant que juge de la Cour suprême) et (ii) aux autres membres du JNE ; (iii) la conformité des accusations constitutionnelles portées contre le président du JNE avec le principe de l'indépendance judiciaire en général, étant donné qu'il existe d'autres dispositions constitutionnelles en matière disciplinaire, telles que, le cas échéant, la responsabilité pénale.

25. La Commission examinera ces questions afin de déterminer si et dans quelle mesure la mise en accusation des membres des institutions électorales constitutionnelles qui serait introduite par la modification de l'article 99 de la Constitution du Pérou affecterait l'indépendance de l'administration électorale.

26. Bien que la procédure de destitution prévue à l'article 99 de la Constitution concerne d'autres institutions, conformément à sa pratique concernant les demandes émanant d'organes

constitutionnels spécialisés, la Commission limitera son analyse aux questions relatives au JNE et aux organes électoraux.

III. Contexte constitutionnel et juridique

A. Mise en accusation

27. La mise en accusation est, d'une manière générale, une procédure semblable à un procès par laquelle une chambre du parlement (ou une chambre du congrès) porte des accusations d'actes répréhensibles à l'encontre de hauts fonctionnaires du gouvernement afin de les obliger à rendre des comptes. Si l'organe législatif estime que les accusations sont fondées, il peut voter la destitution du fonctionnaire.

28. Un certain nombre de pays européens disposent, en vertu de leur constitution, de procédures spéciales permettant d'engager la responsabilité juridique des ministres du gouvernement. Ces procédures sont souvent appelées « impeachment » et peuvent couvrir tous les aspects de la procédure, depuis les premières enquêtes et investigations, la décision d'engager des poursuites, les règles relatives aux poursuites, la composition du forum, de la cour ou du tribunal, et les règles relatives à la procédure elle-même, y compris les droits procéduraux des défendeurs. Généralement, les règles sont plus « politiques » que la procédure pénale ordinaire, une ou plusieurs étapes impliquant des institutions et des acteurs politiques, le plus souvent le parlement¹⁸.

29. Le mécanisme de l'impeachment, en tant qu'instrument permettant de mettre sous contrôle les titulaires des plus hautes fonctions du pouvoir exécutif, mais aussi d'autres hauts fonctionnaires, y compris les juges de la Cour suprême, existe dans plusieurs pays du monde et a une longue tradition dans les Amériques (notamment aux États-Unis¹⁹ et au Canada²⁰). Il existe des différences significatives entre les différents systèmes. Dans certains pays, comme le Pérou et les États-Unis, la procédure de destitution, si elle est confirmée par le Congrès, peut entraîner la révocation et la disqualification du haut fonctionnaire concerné, mais pas de sanctions pénales. La mise en accusation des dirigeants des organes électoraux ne semble pas être courante dans les pays d'Amérique latine, car nombre d'entre eux (outre le Pérou, l'Argentine, le Brésil, la Bolivie, la Colombie et le Panama) ne la prévoient pas.

¹⁸ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)001-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)001-f), § 21.

¹⁹ La Constitution américaine confère au Congrès le pouvoir de mettre en accusation et de révoquer le président, le vice-président et d'autres « fonctionnaires civils » fédéraux pour « trahison, corruption ou autres crimes et délits graves ». La responsabilité et l'autorité de décider de la mise en accusation d'un individu reposent entre les mains de la Chambre des représentants. Si une majorité simple de la Chambre approuve les articles de mise en accusation, l'affaire est alors présentée au Sénat, auquel la Constitution confère le seul pouvoir de juger une mise en accusation. Une condamnation sur l'un des articles de la mise en accusation requiert le soutien d'une majorité des deux tiers des sénateurs présents et entraîne la révocation de l'intéressé. Le Sénat a également le pouvoir discrétionnaire de voter la déchéance de ce fonctionnaire de toute fonction fédérale à l'avenir. La Constitution impose plusieurs exigences supplémentaires à la procédure de destitution. Lors d'un procès en destitution, les sénateurs doivent être « sous serment ou affirmation » et le droit à un procès avec jury ne s'étend pas aux procédures de destitution. Si le président est mis en accusation et jugé par le Sénat, le président de la Cour suprême des États-Unis préside le procès. La Constitution interdit au président d'utiliser le pouvoir de grâce pour protéger des personnes contre la mise en accusation ou la destitution. <https://www.congress.gov/crs-product/R46013>.

²⁰ Au Canada, la *loi constitutionnelle* canadienne de 1867 prévoit la possibilité de destitution d'un juge par le gouverneur général sur adresse (résolution) du Sénat et de la Chambre des communes.) Cependant, aucune destitution n'a jamais eu lieu. Au lieu de cela, la *loi sur les juges*, promulguée par le Parlement, prévoit un processus complexe assorti de garanties étendues en matière d'équité procédurale : le ministre de la Justice ne peut introduire une résolution de destitution qu'après un rapport et une recommandation du Conseil canadien de la magistrature (composé de juges des cours fédérales et provinciales suprêmes et d'appel) à cet effet, lui-même après une audience complète devant un tribunal distinct. Même après que le Conseil a recommandé la révocation d'un juge, aucun ministre de la Justice n'a jamais engagé de procédure de destitution devant le Parlement à l'encontre d'un juge, et cette procédure n'a même pas été envisagée avant que toutes les voies de recours et de contrôle judiciaire n'aient été rejetées ou épuisées.

B. Aspects généraux du système constitutionnel pertinents pour le fonctionnement des organes d'administration électorale au Pérou

30. La Constitution péruvienne fait du Pérou un État souverain, démocratique, social et indépendant, doté d'un gouvernement unitaire, représentatif et décentralisé, « organisé selon le principe de la séparation des pouvoirs » (article 43) et qui envisage également « l'État de droit démocratique » et « une forme républicaine de gouvernement » (article 3). Le pouvoir de l'État est déclaré émaner du peuple, « dans les limites et sous les responsabilités de la Constitution et de la loi » (article 45). « Les citoyens ont le droit de prendre part aux affaires publiques par le biais du référendum, de l'initiative législative, de la révocation des autorités et de l'obligation de rendre des comptes. Ils ont également le droit d'être élus et d'élire librement leurs représentants selon les dispositions et procédures prévues par la loi organique ». En outre, « la loi établit les mécanismes garantissant la neutralité de l'État lors des élections et des processus de participation citoyenne » (article 31).

31. Le pouvoir législatif est dévolu au Congrès, qui est unicaméral (article 90). Le Congrès élit les membres de la Commission permanente (article 101) et des commissions (article 94). Les membres de la Cour constitutionnelle, du pouvoir judiciaire et de la Commission électorale nationale (entre autres) ne peuvent être élus au Congrès s'ils n'ont pas démissionné de leurs fonctions au moins six mois avant l'élection (article 91).

32. Le pouvoir judiciaire est constitué d'organes juridictionnels qui administrent la justice et comprennent la Cour suprême de justice et d'autres cours et tribunaux (article 143). « *Les décisions de la Commission électorale nationale ne sont pas soumises à un contrôle [judiciaire]* » (article 142). Les juges se voient garantir « *leur indépendance* », qui n'est soumise qu'à la Constitution et à la loi, « *l'irrévocabilité de leur fonction* » et « leur maintien en fonction, pour autant qu'ils fassent preuve d'une conduite correcte et qu'ils soient qualifiés pour leur fonction » (article 146).

33. L'article 206 prévoit que toute réforme constitutionnelle « *doit être approuvée par le Congrès à la majorité absolue du nombre légal de ses membres et ratifiée par référendum* ». Le référendum peut être omis lorsque l'accord du Congrès est obtenu dans deux législatures ordinaires successives avec un vote favorable, dans chaque cas, de plus des deux tiers du nombre légal des membres du Congrès²¹.

C. Cadre constitutionnel et juridique pour le JNE et les autres organes d'administration électorale

34. Le cadre juridique régissant les processus électoraux au Pérou comprend la Constitution, au moins 14 lois, 24 règlements ainsi que les décisions de l'administration électorale.

35. Le chapitre XIII de la Constitution du Pérou traite spécifiquement du système électoral, et nombre de ses dispositions concernent le Conseil national des élections (articles 177 à 185).

36. La Constitution prévoit que l'administration électorale du Pérou est composée du Conseil national des élections (*Jurado Nacional Electoral*, JNE), de l'Office national des processus électoraux (*Oficina Nacional de Procesos Electorales*, ONPE) et du Registre national de l'identité et de l'état civil (*Registro Nacional de Identificación y Estado Civil*, RENIEC).

²¹ La réforme proposée de l'article 99 de la Constitution doit être examinée à la lumière de la loi n° 30682 de 2017 (modifiant la loi organique sur les élections, Ley n° 26859), qui prévoit dans son article 4 que « *Tous les règlements ayant le statut de loi, relatifs aux processus électoraux ou référendaires, qui sont publiés un (1) an avant le jour de l'élection ou de la consultation populaire, entrent en vigueur le jour suivant la publication de la résolution déclarant l'achèvement du processus électoral correspondant* ».

37. Selon l'article 179 de la Constitution, le JNE est composé de cinq membres, chacun désigné par une institution ou un groupe d'institutions : (1) les magistrats de la Cour suprême ; (2) le Conseil des procureurs généraux ; (3) l'Ordre des avocats de Lima ; (4) le Conseil des facultés de droit public ; et (5) le Conseil des facultés de droit privé. Le même article prévoit que le membre désigné par les magistrats de la Cour suprême exerce les fonctions de président du JNE. L'assemblée plénière du JNE requiert un quorum de quatre membres pour fonctionner. Dans les cas où seuls quatre membres sont présents, le président dispose d'une voix prépondérante²².

38. L'article 180 fixe les restrictions applicables aux candidats, en partant du principe que cette exigence vise à garantir l'indépendance des membres : « *Les candidats à des fonctions électives et les citoyens qui occupent des postes de direction nationale dans des organisations politiques ou qui ont occupé de telles fonctions au cours des quatre années précédant leur nomination ne sont pas éligibles comme membres du jury plénier* ». La loi organique sur le JNE (article 12) réitère les limitations, en les élargissant légèrement, par exemple aux membres des forces armées et de la police nationale.

39. Les responsables de l'Office national des élections (ONPE - chargé de l'organisation des élections) et de l'Office national d'identification et d'enregistrement de l'état civil (RENIEC - chargé, entre autres, de la tenue et de la mise à jour des listes électorales) sont nommés par le Conseil national de la magistrature (articles 182 et 183 de la Constitution)²³.

40. Les fonctions et les tâches du JNE sont établies par l'article 178 :

« *C'est le devoir de l'Office national des élections :*

1. *Contrôler la légalité du suffrage et la conduite des élections, référendums et autres votes populaires, ainsi que préparer les listes électorales.*
2. *Tenir et superviser le registre des organisations politiques.*
3. *Veiller à l'application des règles relatives aux organisations politiques et des autres dispositions concernant les questions électorales.*
4. *Administrer la justice en matière d'élections.*
5. *Déclarer les vainqueurs des élections et délivrer leurs lettres de créance, ainsi qu'annoncer les résultats d'un référendum ou d'un autre vote populaire.*
6. *Exercer d'autres fonctions prévues par la loi* ».

41. L'article 181 est également remarquable à cet égard :

« *L'Assemblée plénière du Conseil national des élections examine les faits avec un jugement discrétionnaire et résout les litiges en se fondant sur la loi et les principes généraux du droit. Sur les questions relatives aux élections, au référendum ou à tout autre vote populaire, ses décisions sont finales, définitives et non réversibles. Elles ne peuvent faire l'objet d'aucun recours* ».

42. En outre, conformément à l'article 142 de la Constitution, les décisions du JNE concernant les questions électorales ne sont pas susceptibles d'être réexaminées par la Cour. La législation nationale, notamment l'article 13 de la loi organique sur le JNE, prévoit que ses membres ont le même statut que les juges de la Cour suprême. Conformément à l'article 154, paragraphe 3, de

²² En 2021, le JNE a fonctionné avec quatre membres parce que l'Association du Barreau de Lima n'a pas désigné son représentant. Le 4 mai 2021, la législature a modifié la loi sur le JNE afin de permettre le remplacement temporaire de l'un des cinq membres du JNE dont le mandat a expiré par son suppléant, ce qui a permis de remédier à la situation des quatre membres du JNE et à sa dépendance à l'égard de la voix prépondérante du président.

²³ Après la réforme constitutionnelle adoptée le 20 mars 2024, cette compétence sera exercée par le Conseil national de la justice (CNJ).

la Constitution, le pouvoir de sanctionner et de révoquer les membres du pouvoir judiciaire appartient au Conseil national de la justice²⁴.

43. Le rôle du JNE est double, puisque selon l'article 178, paragraphe 2, il a également le pouvoir d'initier des lois et de soumettre le projet de budget de tous les organismes de gestion des élections au corps législatif, en plus des tâches mentionnées à l'article 178, paragraphe 1. L'article 96 prévoit le droit pour les membres du Congrès de demander un rapport au JNE. L'article 177 de la Constitution stipule que les différents organes de gestion des élections, y compris le JNE, sont autonomes²⁵ mais doivent coopérer²⁶.

D. Dispositions constitutionnelles relatives à la mise en accusation

44. L'actuel article 99 de la Constitution prévoit ce qui suit :

« Il incombe à la Commission permanente de mettre en accusation devant le Congrès : le Président de la République ; les membres du Congrès ; les ministres d'État ; les membres de la Cour constitutionnelle ; les membres du Conseil national de la magistrature ; les membres de la Cour suprême ; les procureurs généraux ; le médiateur et le contrôleur général pour violation de la Constitution et pour tout délit qu'ils commettent dans l'exercice de leurs fonctions et jusqu'à cinq ans après qu'ils ont cessé ces fonctions ».

45. L'article 99 de la Constitution de 1993 fournit une liste précise des fonctionnaires qui peuvent être accusés par la Commission permanente du Congrès pour toute violation de la Constitution ou tout délit commis dans l'exercice de leurs fonctions. En comparaison, l'article 183 de la Constitution de 1979 comprenait une disposition plus large sur l'accusation des fonctionnaires pour violation de la Constitution ou tout crime commis dans l'exercice de leurs fonctions, renvoyant la question à la législation correspondante²⁷. La question de savoir si la non-inclusion des hauts fonctionnaires électoraux dans la liste de l'article 99 était délibérée ou s'il s'agissait d'une omission est sujette à controverse.

46. L'article 100 prévoit les sanctions qui peuvent être prises à l'encontre des hauts fonctionnaires :

« Il incombe au Congrès, sans la participation de la Commission permanente, de décider de suspendre ou non un fonctionnaire accusé, de le déclarer inéligible à la fonction ».

²⁴ L'article 154.3 de la Constitution établit que le Conseil national de la justice « applique la sanction de révocation aux juges de la Cour suprême et aux procureurs généraux ; et, d'office ou à la demande de la Cour suprême ou du Conseil des procureurs généraux, respectivement, aux juges et aux procureurs de toutes les instances ». Dans le cas des juges suprêmes et des procureurs généraux, un blâme ou une suspension d'une durée maximale de cent vingt (120) jours civils est également possible, en appliquant des critères de raisonabilité et de proportionnalité. La résolution finale doit être motivée et faire l'objet d'une audition préalable de l'intéressé. Elle ne peut être contestée ».

²⁵ Les dispositions consacrant l'autonomie de l'administration électorale figurent, entre autres, à l'article 1 de la Loi organique sur les élections (n° 26859) ; à l'article 3 de la Loi organique sur le Conseil national des élections (*Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones* (n°26486) ; l'article 3 de la Loi sur l'Office national des processus électoraux (*Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales* (n°26487) ; l'article 3 de la loi organique sur le Registre national d'identification (*Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil* (n° 26497).

²⁶En même temps, la JNE a le pouvoir de superviser l'ensemble du processus électoral, et a donc le pouvoir et l'obligation de signaler les processus qui ont été exécutés de manière incorrecte par les deux autres autorités. En outre, c'est l'organe qui examine les recours déposés contre l'ONPE et la RENIEC.

²⁷ Article 183 : « Il incombe à la Chambre des députés de mettre en accusation devant le Sénat le président de la République, les membres des deux chambres, les ministres d'État, les membres de la Cour suprême de justice et les membres de la Cour des garanties constitutionnelles, ainsi que les hauts fonctionnaires de la République prévus par la loi pour infraction à la Constitution et pour tout délit commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions, même s'ils ont cessé d'exercer leurs fonctions ».

publique pour une durée maximale de 10 ans ou de le démettre de ses fonctions, sans préjudice de toute autre responsabilité.

Au cours de cette procédure, le fonctionnaire incriminé a le droit de se défendre ou de se faire assister par un conseil devant la Commission permanente et le Congrès dans son ensemble.

En cas d'acte d'accusation, le procureur général dépose dans les cinq jours un acte d'accusation auprès de la Cour suprême. Le juge de la Cour suprême chargé des affaires pénales entame alors l'instruction pénale.

L'acquiescement par la Cour suprême rétablit les droits politiques du fonctionnaire accusé.

Les termes de l'accusation du Procureur et de l'ordre d'ouverture de la procédure ne peuvent aller au-delà ou réduire les termes des accusations du Congrès ».

E. Règlement intérieur du Congrès concernant la mise en accusation

47. Au Pérou, l'impeachment (*acusación constitucional*) est une procédure menée par le Congrès à l'encontre de hauts fonctionnaires de l'État (tels que définis à l'article 99 de la Constitution) dans le but de leur demander des comptes et éventuellement de les déchoir de leur fonction. Elle peut prendre deux formes. L'impeachment (*juicio político*) de l'article 99 implique que ces fonctionnaires peuvent être déchus de leurs fonctions (et donc révoqués) à la majorité des 2/3 du Congrès pour « violation de la Constitution » et pour « crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions ». Il s'agit d'un processus exclusivement politique qui impose des sanctions politiques touchant à la fois les hommes politiques (le président de la République, les membres du Congrès et les ministres du gouvernement) et les membres d'autres organes : la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, le Conseil judiciaire, les procureurs en chef, ainsi que le médiateur et le contrôleur général. La procédure de pré-impeachment (*ante-juicio político*) de l'article 100 se réfère aux mêmes fonctionnaires, mais uniquement dans le cas de la commission éventuelle d'infractions pénales²⁸. Ces fonctionnaires ne peuvent faire l'objet de poursuites pénales que si le Congrès agit en tant qu'accusateur. Ainsi, pour qu'un tel fonctionnaire fasse l'objet de poursuites pénales, il doit d'abord être disqualifié par le Congrès, et ce dernier doit également agir en tant qu'accusateur dans l'affaire pénale. Il ne s'agirait pas d'une forme de responsabilité politique, mais d'un cas d'enquête sur le comportement criminel de ceux qui occupent des postes qualifiés de pouvoir d'État.

48. Conformément à l'article 89 du règlement intérieur du Congrès²⁹, les membres du Congrès, le Procureur général de la nation ou toute personne qui s'estime directement affectée par les décisions des hauts fonctionnaires de l'État entrant dans le champ d'application de l'article 99 de la Constitution, peuvent déposer une plainte constitutionnelle à leur encontre. Ces plaintes sont immédiatement transmises à la sous-commission des accusations constitutionnelles du Congrès pour traitement. La sous-commission des accusations constitutionnelles est l'organe chargé d'évaluer la recevabilité et la provenance des accusations constitutionnelles présentées, ainsi que de mener l'enquête³⁰ dans le cadre des processus d'accusation constitutionnelle et d'émettre

²⁸ Dans son arrêt de 2023 (affaire N.O 0006-2003-AIITC), la Cour constitutionnelle du Pérou a établi que « dans le cadre de la procédure de pré-mise en accusation (*ante juicio político*), qui doit porter sur des questions strictement juridiques, le Congrès ne peut qu'accuser et lever les prérogatives fonctionnelles du fonctionnaire, mais pas le sanctionner. La mise en accusation doit être approuvée par la moitié plus un du nombre légal de membres. Une fois le fonctionnaire sanctionné judiciairement, le Congrès peut appliquer les sanctions visées au premier paragraphe de l'article 100 de la Constitution ». Quant à l'impeachment, il souligne que « l'impeachment est une procédure éminemment politique, menée dans son intégralité devant le Congrès de la République, qui a le pouvoir de sanctionner le fonctionnaire pour des raisons strictement politiques » (paragraphe 25).

²⁹ Reglamento del Congreso de la Republica. Edición Oficial. Noviembre 2023. Page 141.

³⁰ Les procédures d'enquête sont établies à l'article 88 du règlement intérieur du Congrès.

le rapport final correspondant. Le nombre de membres et leur composition correspondent aux principes de pluralité et de proportionnalité de tous les groupes parlementaires. Ses membres, y compris son président, sont nommés par la Commission permanente du Congrès. La sous-commission dispose de 10 jours pour décider de la recevabilité de l'affaire.

49. Si l'affaire est déclarée recevable, la sous-commission présente un rapport à la commission permanente. Si les recommandations du rapport sont approuvées, la sous-commission mène une enquête, qui ne doit pas dépasser 15 jours, suivie d'une audition sur ses conclusions. Le rapport de l'audition et ses conclusions sont débattus lors d'une réunion de la sous-commission. Si l'accusation de l'agent public est confirmée, l'affaire est présentée à la commission permanente du Congrès et si cette dernière approuve l'accusation, une sous-commission spéciale d'accusation (*Subcomisión Acusadora*) est mise en place. Elle comprend au moins un membre de la sous-commission des accusations constitutionnelles³¹.

50. Après que le rapport a été étayé et que l'accusation constitutionnelle a été formulée et débattue par la sous-commission d'accusation, l'assemblée plénière du Congrès vote, décidant s'il existe ou non des motifs de poursuivre le traitement de l'affaire sur la base de l'accusation. Si les motifs d'accusation sont confirmés, l'assemblée plénière du Congrès débat et vote, au cours de la même session, la suspension de l'accusé dans l'exercice de sa fonction, de ses droits et de ses devoirs, sous réserve d'un procès conformément à la loi. Si l'accusation n'est pas approuvée, l'affaire est archivée.

51. L'accord d'approbation d'une accusation constitutionnelle, pour la commission présumée de crimes dans l'exercice de ses fonctions, requiert le vote favorable de la moitié plus un du nombre de membres du Congrès, sans participation des membres de la Commission permanente. L'approbation d'une suspension requiert la même majorité.

52. L'approbation d'une sanction de suspension, de déchéance ou de révocation pour violation de la Constitution, dans le cadre d'un procès politique prévu au premier paragraphe de l'article 100 de la Constitution, est adoptée à la majorité des 2/3 des membres du Congrès, sans la participation de la Commission permanente.

53. La réforme constitutionnelle de l'article 99 propose d'inclure les membres des organes électoraux dans l'article 99 en tant que personnes pouvant faire l'objet d'une mise en accusation constitutionnelle (*acusación constitucional*). Cela signifie qu'il faut leur accorder le « privilège » de la pré-mise en accusation (*ante-juicio*) et les soumettre à la « charge » de la mise en accusation (*juicio político*).

F. Responsabilité des membres du JNE et des autres organes d'administration électorale

54. Le Pérou dispose de trois institutions distinctes de gestion des élections, dotées de différents mécanismes de responsabilité de leurs membres, qui sont inscrits dans la législation relative à la responsabilité des membres du pouvoir judiciaire.

55. L'article 13 de la loi organique sur le JNE prévoit que ses membres « *jouissent, pendant l'exercice de leurs fonctions, des mêmes honneurs et du même statut que les membres de la Cour suprême de justice de la République* » et que « *les règles relatives à la responsabilité et aux sanctions prévues par ces derniers leur sont applicables, le cas échéant* ». La responsabilité et les sanctions à l'encontre des juges de la Cour suprême sont régies par la loi organique sur le pouvoir judiciaire (articles 19, 20 et 102-A). Conformément à la logique de l'article 13 de la loi sur

³¹ La plainte est notifiée à l'accusé par le président de la sous-commission dans les trois (3) jours ouvrables suivant la reconnaissance, par la plénière de la sous-commission des accusations constitutionnelles, de la période approuvée pour mener son enquête.

le JNE, l'organe chargé de l'enquête et des mesures disciplinaires à l'encontre du président (et d'autres membres) du JNE devrait être le Conseil national de la justice³². Toutefois, cette loi organique ne mentionne pas spécifiquement le JNE ou ses membres³³.

56. Le JNE est le seul organe de gestion des élections au Pérou composé de fonctionnaires nommés par différentes institutions, comme le prévoit la Constitution. Dans le cas de l'ONPE et de la RENIEC, seuls leurs chefs sont nommés à leurs postes et démis de leurs fonctions sur la base d'une disposition constitutionnelle³⁴.

57. Dans le cas de l'ONPE et de la RENIEC, leurs chefs respectifs sont nommés par le Conseil national de la justice conformément aux articles 2.d et 2.e de la loi organique sur le Conseil national de la justice. Les dispositions relatives à leur responsabilité sont incluses dans les articles II (titre préliminaire), 2.f et 45.2 de la même loi :

Article II : « La présente loi organique a pour objet d'établir les conditions légales de nomination des membres du Conseil national de la justice, des juges et des procureurs à tous les niveaux, sauf lorsqu'ils sont issus d'une élection populaire, ainsi que du directeur de l'Office national des processus électoraux (ONPE) et du directeur du Registre national d'identification et d'état civil (RENIEC) ; ainsi que de garantir, conformément au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, des procédures appropriées, méritocratiques et impartiales pour les nominations, les ratifications, les évaluations partielles et les procédures disciplinaires pour les juges, les procureurs, le chef de l'Office national des processus électoraux (ONPE) et le chef du Registre national d'identification et d'état civil (RENIEC) et de maintenir un système transparent, approprié et libre de toute corruption ».

58. Conformément à l'article 2.f : de la loi, le Conseil national de la justice (JNJ) a le pouvoir de « révoquer les juges et les procureurs de tous niveaux, tant permanents que provisoires, ainsi que le chef de l'Office national des processus électoraux (ONPE)³⁵ et le chef du Registre national d'identification et de l'état civil (RENIEC) »³⁶.

59. L'article 45.2 de la même loi prévoit que : « Les juges et les procureurs à tous les niveaux, le directeur de l'Office national des processus électoraux et le directeur du Registre national d'identification et d'état civil peuvent être suspendus de leurs fonctions par le biais d'une mesure provisoire, émise par le biais d'une résolution dûment motivée du Conseil national de la justice, à condition qu'il existe des éléments de conviction fondés concernant la commission d'une infraction disciplinaire passible de révocation et qu'il soit indispensable d'assurer le déroulement normal de l'affaire, d'empêcher l'obstruction de la procédure, de garantir l'efficacité de toute décision qui pourrait être rendue, ou d'empêcher la poursuite ou la répétition des faits faisant l'objet de l'enquête ou d'autres faits d'une importance similaire».

60. Conformément aux règles relatives aux procédures disciplinaires de la JNJ, si le chef de l'ONPE ou de la RENIEC est reconnu coupable d'avoir commis une infraction, il peut être licencié, recevoir un avertissement ou être suspendu pour une durée maximale de 120 jours (en attendant l'ouverture d'une enquête). La résolution doit être motivée et comprendre une audience à laquelle assiste la partie concernée³⁷. La décision n'est pas susceptible d'appel.

³² Loi organique sur le Conseil national de la justice (n° 30916).

³³ La jurisprudence du Conseil national de la justice montre que cet organe a traité plusieurs plaintes contre le président de la JNE. Par exemple, les plus récentes sont les résolutions n° 1299-2024-JNJ et n° 652-2023-JNJ.

³⁴ L'article 182 de la Constitution prévoit qu'il peut être démis de ses fonctions par la JNJ en cas d'infraction grave. L'article 183 prévoit la même sanction à l'encontre du chef de la RENIEC.

³⁵ Également mentionné à l'article 8 de la loi organique sur l'ONPE (Ley N° 26487).

³⁶ Également mentionné à l'article 12 de la loi organique sur la RENIEC (Ley N° 26497).

³⁷ R. N° 008-2020-JNJ (Résolution approuvant les règles de procédure disciplinaire de la JNJ).

61. L'article 13 du règlement relatif à la procédure disciplinaire de la JNJ, intitulé « Accusation constitutionnelle ou transfert de l'affaire au bureau du procureur », dispose que « lorsque la procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge ou d'un procureur est terminée, s'il existe une présomption de délit commis dans l'exercice de leur mandat, la décision est transmise au bureau du procureur. S'il y a présomption de violation de la Constitution, l'affaire est transmise au Congrès. En cas de présomption de délit imputable au chef de l'ONPE ou du RENIEC, au chef de l'Autorité nationale de contrôle du pouvoir judiciaire ou du ministère public, aux juges et aux procureurs d'autres instances, spécialisées et temporaires, l'action doit être menée par le ministère public conformément à la loi ».

62. Conformément à la Constitution, le Bureau du Contrôleur général de la République peut également entamer une procédure engageant la responsabilité administrative fonctionnelle des membres du JNE et des chefs de l'ONPE et de la RENIEC. Les membres du JNE ainsi que les chefs de l'ONPE et du RENIEC doivent soumettre au bureau du contrôleur général de la République une déclaration d'intérêts comme le prévoit la loi³⁸. L'absence de déclaration, les déclarations d'intérêts assermentées tardives, incomplètes ou fausses sont sanctionnées conformément à la loi organique du système national de contrôle et du contrôleur général de la République (loi 27785). L'article 11 de cette loi établit que « lorsqu'une responsabilité administrative fonctionnelle est identifiée, le Bureau du Contrôleur général identifiera les actions pour la détermination de la responsabilité et l'imposition des sanctions respectives ». Si des responsabilités civiles ou pénales sont identifiées, les autorités compétentes, conformément à la loi, transmettent le dossier à la juridiction compétente. Dans le cas de responsabilités pénales, le chef de l'organe d'audit interne informe simultanément le procureur général de l'infraction commise.

G. Décisions de la Cour constitutionnelle du Pérou concernant l'application de l'article 99 de la Constitution au président du JNE et aux chefs de l'ONPE et de la RENIEC

63. Le 26 juillet 2022, la Chambre constitutionnelle de la Haute Cour de justice d'Arequipa a émis une résolution (Résolution 6) déclarant que le recours en amparo présenté par le président du JNE de l'époque contre l'accusation constitutionnelle du Congrès était fondé et qu'il n'était pas possible d'accuser le président du JNE parce que cela violait le droit du plaignant à l'indépendance dans l'administration de la justice électorale. Le 10 octobre 2022, le président du Congrès de la République a introduit un recours pour conflit de compétences contre le pouvoir judiciaire, alléguant que ce dernier, dans l'exercice de ses pouvoirs dans le domaine de l'administration de la justice, portait atteinte aux pouvoirs exclusifs du Congrès d'exercer un contrôle politique sur les hauts fonctionnaires de l'État, tels qu'établis à l'article 99 de la Constitution péruvienne.

64. Ce n'était pas la première fois que la Cour constitutionnelle était saisie pour déterminer si le président du JNE était responsable en vertu de l'article 99 de la Constitution. En 2003, dans l'une de ses décisions, la Cour constitutionnelle a invité le Congrès de la République à réformer l'article 99 de la Constitution, en incluant les membres du JNE et les chefs de l'ONPE et du RENIEC parmi les dignitaires qui jouissent du privilège de pré-impeachment (*ante-juicio político*), ou, selon le cas, en incluant une disposition permettant le privilège de pré-impeachment, comme le faisait l'article 183 de la Constitution de 1979³⁹.

65. En 2012, la Cour constitutionnelle a réitéré sa position concernant la réforme des articles 99 et 100 de la Constitution⁴⁰. Le Congrès n'a pris aucune mesure visant à adopter des modifications de ces articles jusqu'en 2023.

³⁸ Article 3.f de la Loi Organique N° 31227 sur la présentation au Bureau du Contrôleur Général de la République de la déclaration d'intérêts.

³⁹ Décision de la Cour constitutionnelle. Affaire 0006-2003-AIITC.

⁴⁰ Décision de la Cour constitutionnelle. Affaire 00156-2012-PHC/TC.

66. Le 23 février 2023, la Cour constitutionnelle a rendu une nouvelle décision concernant le conflit de compétence contre le pouvoir judiciaire déposé par le président du Congrès le 20 octobre 2022⁴¹. La Cour constitutionnelle a établi que la plainte était fondée et a annulé la décision du Tribunal supérieur d'Arequipa car ses « résolutions ont pour effet d'empêcher la conduite d'enquêtes parlementaires sur des questions d'intérêt public, ainsi que la conduite de procédures d'impeachment et de pré-impeachment ». La Cour constitutionnelle a souligné qu'elle « comprend que la compétence pour traiter les accusations constitutionnelles correspond au Congrès de la République, et que, dans la nature de la représentation exercée par le membre de la Cour suprême de justice de la République qui occupe le poste de président du JNE par mandat exprès du texte fondamental, doit être évaluée » (paragraphe 98). Au contraire, la Cour a souligné que l'*amparo* est approprié dans la mesure où les droits fondamentaux sont affectés dans le cadre de la procédure de pré-impeachment ; mais il doit être clair qu'il ne peut être utilisé comme un instrument pour entraver l'exercice des pouvoirs constitutionnellement réservés au Congrès de la République.

67. La Cour s'est référée à sa décision de 2012 et a insisté « sur la nécessité de mettre à jour la Constitution politique de 1993 pour formaliser le contrôle politique, non seulement dans le cas du Président du JNE, mais aussi pour les membres de la plénière et les responsables de l'ONPE et du RENIEC »⁴², et a exhorté le Congrès à modifier l'article 99 et son règlement intérieur, conformément à cet arrêt et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

IV. Normes internationales

A. Les standards dans le domaine d'indépendance des organes judiciaires

68. La Commission de Venise a toujours souligné que le pouvoir judiciaire, y compris une Cour constitutionnelle, ayant pour tâche de statuer sur les affaires dont il est saisi de manière impartiale, sur la base des faits et conformément à la loi, il ne doit pas être soumis à des influences, incitations, pressions, menaces ou ingérences indues, directes ou indirectes, de quelque origine ou pour quelque raison que ce soit. Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire donne au pouvoir judiciaire le droit et l'obligation de veiller à ce que les procédures judiciaires se déroulent équitablement et que les droits des parties soient respectés. Les juges doivent avoir la liberté absolue de statuer sur les affaires de manière impartiale, en accord avec leur conscience et leur interprétation des faits, et conformément aux règles de droit en vigueur. Comme l'ont rappelé les précédents avis et rapports de la Commission de Venise, l'indépendance du pouvoir judiciaire est une question qui concerne tous les pays, quel que soit leur système, et qui est essentielle pour tout système démocratique et le respect de la séparation des pouvoirs. Elle est une garantie fondamentale de l'Etat de droit, de la démocratie et du respect des droits de l'homme⁴³. Il garantit que la justice peut être rendue et perçue comme telle sans ingérence indue d'une autre branche du pouvoir, d'autres organes au sein du système judiciaire, d'autres juges ou de tout autre acteur.

69. Un pouvoir judiciaire indépendant signifie également que les juges sont responsables de leur travail. En ce sens, lorsque l'on examine les tâches clés des juges qui ont été spécifiées dans l'Avis n° 17 (2014) du CCJE, il est clair qu'ils remplissent des fonctions essentielles dans toute société démocratique qui respecte l'Etat de droit : les juges doivent protéger les droits et les libertés de toutes les personnes de manière égale. Les juges doivent prendre des mesures pour assurer une résolution efficace et abordable des litiges et trancher les affaires en temps utile, en toute indépendance, et ne doivent être liés que par la loi. Ils doivent motiver leurs décisions de manière convaincante et écrire de manière claire et compréhensible. Si le pouvoir judiciaire fait

⁴¹ Décision de la Cour constitutionnelle. Affaire 00003-2022-PCC/TC.

⁴² Paragraphe 105.

⁴³ Liste des critères de l'État de droit.

l'objet d'abus et de mauvais usages, il ne peut servir son objectif. En ce qui concerne la destitution des juges, la Commission a estimé que « l'introduction d'une procédure [de destitution] est en contradiction flagrante avec le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire et rendrait la position des juges dépendante d'un organe politique »⁴⁴. Il est incontestable que les juges doivent être protégés contre toute influence extérieure indue. À cette fin, ils devraient bénéficier d'une immunité fonctionnelle - mais uniquement fonctionnelle - (immunité de poursuites pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, à l'exception des délits intentionnels, par exemple l'acceptation de pots-de-vin)⁴⁵.

70. La Commission a exprimé l'avis que l'inviolabilité, « [...] une « immunité procédurale », en d'autres termes une protection juridique spéciale/une garantie procédurale pour les juges accusés d'avoir enfreint la loi, généralement dirigée contre l'arrestation, la détention et les poursuites, contribuerait à garantir que les juges puissent exercer correctement leurs fonctions sans que leur indépendance soit compromise par la crainte de poursuites ou d'autres actions judiciaires de la part d'une partie lésée, y compris les autorités de l'Etat ». Dans un certain nombre de pays, cette « inviolabilité » ou « immunité procédurale » existe pour protéger les juges contre des accusations potentiellement frivoles ou fausses, des plaintes vexatoires ou manifestement mal fondées qui pourraient exercer une pression sur eux. [...] la portée de cette immunité devrait être strictement circonscrite. En tout état de cause, la procédure de levée de l'immunité devrait comporter des garanties procédurales visant à protéger l'indépendance judiciaire et la décision requise devrait être prise par un organe judiciaire indépendant ou une autre entité indépendante, tout en veillant à ce que les conditions et les mécanismes de levée de cette immunité ne placent pas les juges hors de portée de la loi⁴⁶. Lorsqu'elle existe, l'inviolabilité judiciaire ne devrait être levée que par les organes du système judiciaire. C'est pourquoi la Commission a accueilli favorablement la levée de l'immunité par le Conseil suprême de la magistrature ou la Cour constitutionnelle⁴⁷, plutôt que par le Parlement⁴⁸.

71. La Commission a exprimé l'avis que « [...] les procédures disciplinaires à l'encontre des juges fondées sur l'Etat de droit devraient correspondre à certains principes de base, dont les suivants : la responsabilité devrait résulter d'une violation d'un devoir expressément défini par la loi ; il devrait y avoir un procès équitable avec audition complète des parties et représentation du juge ; la loi devrait définir l'échelle des sanctions ; l'imposition de la sanction devrait être soumise au principe de proportionnalité ; il devrait y avoir un droit de recours auprès d'une autorité judiciaire supérieure »⁴⁹. Tout en reconnaissant qu'« il n'existe pas d'approche uniforme de l'organisation du système de discipline judiciaire et que la pratique varie considérablement d'un pays à l'autre en ce qui concerne le choix entre définir en termes plutôt généraux les motifs de la responsabilité disciplinaire des juges et fournir une liste exhaustive des violations disciplinaires », [...] la Commission de Venise privilégie une description spécifique et détaillée des motifs de la procédure disciplinaire, [...] tout en reconnaissant que, dans une certaine mesure, il est inévitable qu'un législateur utilise des formules ouvertes afin d'assurer la flexibilité nécessaire⁵⁰. Les

⁴⁴ CDL-AD(2013)034, Avis sur les propositions de modification du projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges d'Ukraine, §§31-32.

⁴⁵ CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : L'indépendance des juges, §61. Voir également CDL-AD(2018)022, Avis sur la loi portant modification de la loi sur le Conseil de la magistrature et la loi portant modification de la loi sur les tribunaux de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », §79 ; CDL-AD(2017)002, Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur la responsabilité pénale des juges, §9 ; CDL-AD(2015)013, Avis sur le projet de révision des dispositions de la Constitution relatives à l'immunité des membres du parlement et des juges d'Ukraine, §23.

⁴⁶ CDL-AD(2016)025, Avis conjoint approuvé sur le projet de loi « sur l'introduction d'amendements et de changements à la Constitution » de la République kirghize, §§77 et 78.

⁴⁷ CDL-AD(2015)037, Premier avis sur les projets d'amendements de la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie, §154.

⁴⁸ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)013-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)013-f), § 24.

⁴⁹ CDL-AD(2016)009, Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, §34.

⁵⁰ CDL-AD(2023)015, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la

dispositions vagues (telles que la « violation du serment » ou le « comportement contraire à l'éthique ») augmentent le risque d'une interprétation trop large et d'abus, ce qui peut être dangereux pour l'indépendance des juges. C'est pourquoi la Commission de Venise a toujours été en faveur d'une définition plus précise des infractions disciplinaires dans la législation elle-même. [...] »⁵¹

72. En résumé, les procédures disciplinaires ou pénales à l'encontre des juges doivent offrir les garanties procédurales suivantes :

- Des motifs clairs d'infractions disciplinaires graves qui sont clairement, restrictivement et exhaustivement énoncés dans la loi ;
- Procès équitable, avec le droit de présenter des preuves et le droit d'être entendu ;
- L'organisme d'enquête doit être non partisan et apolitique ;
- L'enquête doit être menée par une institution séparée et distincte de celle qui décide du licenciement ;
- Cette décision doit être motivée ;
- Un recours devant une juridiction de dernier ressort dans un délai raisonnable devrait être prévu.

B. Les standards dans le domaine d'indépendance des organes d'administration électorale

73. Les normes de base sur l'indépendance des organes de gestion des élections sont stipulées dans le Code de bonne conduite en matière électorale :

II.3.1. « a. Un organe impartial doit être chargé de l'application du droit électoral.

b. Là où il n'y a pas de longue tradition d'indépendance des autorités administratives par rapport aux détenteurs du pouvoir politique, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être mises en place à tous les niveaux, depuis le niveau national jusqu'au niveau des bureaux de vote.

f. Les organes qui nomment les membres des commissions électorales ne doivent pas être libres de les révoquer à leur guise ».

74. Selon les lignes directrices :

« 68. Seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance à l'égard de toute manipulation à caractère politique garantiront une bonne administration du processus électoral, depuis la période préélectorale jusqu'à la fin du traitement des résultats.

74. La composition d'une commission électorale centrale peut donner lieu à des débats et devenir la question politique clé dans l'élaboration d'une loi électorale. Le respect des lignes directrices suivantes devrait favoriser un maximum d'impartialité et de compétence de la part de la commission.

77. D'une manière générale, les organes qui nomment les membres des commissions électorales ne devraient pas être libres de les révoquer, car cela jette un doute sur leur indépendance. La révocation discrétionnaire est inacceptable, la révocation pour raisons disciplinaires est permise - à condition que les motifs soient clairement et restrictivement spécifiés dans la loi (de vagues références à des « actes discréditant la commission », par exemple, ne sont pas suffisantes) ».

75. Des normes similaires sont recommandées pour l'organisation des référendums. Afin d'éviter toute influence politique, il est essentiel qu'au moins les organes centraux d'administration des élections présentent des garanties d'indépendance suffisantes. Les organes d'administration des élections doivent également travailler de manière transparente et impartiale.

magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et les procédures disciplinaires en France, §56.

⁵¹ CDL-AD(2018)032, Avis sur le document de réflexion sur la réforme du Conseil supérieur de la magistrature du Kazakhstan, §78.

76. Les mêmes principes ne sont pas moins importants pour les institutions qui traitent les plaintes électorales. Ces institutions jouent un rôle central dans la garantie de la légalité des processus électoraux. Selon le rapport sur la résolution des litiges électoraux⁵², si la procédure de recours est faite devant un organe non judiciaire, la procédure doit assurer que l'organe compétent offre des garanties suffisantes de son impartialité et des garanties effectives d'une décision juste, objective et suffisamment motivée.

77. La Commission de Venise a déjà abordé la question de la responsabilité des membres des commissions électorales centrales et d'autres organes électoraux. Elle a reconnu que les membres des organes d'administration des élections peuvent être révoqués par les organes qui les ont nommés sous certaines conditions. Le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit que « les organes qui nomment les membres des commissions électorales ne doivent pas être libres de les révoquer à leur guise »⁵³. Le rapport explicatif ajoute que : « *D'une manière générale, les organes qui nomment les membres des commissions électorales ne doivent pas être libres de les révoquer, car cela met en doute leur indépendance. La révocation discrétionnaire est inacceptable, mais la révocation pour raisons disciplinaires est permise - à condition que les motifs soient clairement et restrictivement spécifiés dans la loi (de vagues références à des « actes discréditant la commission », par exemple, ne sont pas suffisantes)* »⁵⁴. Dans plusieurs avis, la Commission a ajouté que les membres de la Commission doivent être expressément protégés contre la révocation arbitraire, en précisant les motifs justifiant la révocation⁵⁵. Ces motifs ne doivent pas être vagues, ce qui risquerait d'être utilisé pour des révocations basées sur des raisons subjectives et inappropriées : afin de maintenir l'indépendance des membres de la CEC, les motifs de révocation doivent être sérieux et clairement, restrictivement et exhaustivement spécifiés dans la loi. La loi doit définir la procédure permettant de vérifier l'existence de ces motifs et prévoir une possibilité claire de contrôle judiciaire de la décision de révocation⁵⁶. La décision de licenciement doit être motivée⁵⁷.

78. En résumé, les membres d'un organe de gestion des élections peuvent être démis de leurs fonctions :

- Pour des raisons disciplinaires graves ;
- Pour des motifs clairement, limitativement et exhaustivement définis par la loi ;
- Par le biais d'une procédure prévue par la loi ;
- Sur la base d'une décision motivée ;
- Avec la possibilité d'un contrôle judiciaire par une cour d'appel de la décision de licenciement.

V. Analyse

A. Observations générales

79. La réforme en cours de l'article 99 de la Constitution du Pérou vise à ajouter les membres de la Commission électorale nationale (JNE), le chef de l'*Oficina Nacional de Procesos Electorales* (ONPE) et le chef du *Registro Nacional de Identificación y Estado Civil* (RENIEC) aux hauts fonctionnaires de l'État que le Congrès, conformément à l'article 100, peut suspendre, révoquer et/ou déchoir de leurs fonctions pour une durée maximale de dix ans⁵⁸. L'objectif de la réforme,

⁵²[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)025-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)025-f), § 115.

⁵³ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002))

⁵⁴ Ibidem, § 77.

⁵⁵ CDL-AD(2009)001, Avis conjoint sur le code électoral de Géorgie

⁵⁶ CDL-AD(2022)025, République de Moldova - Avis conjoint sur le projet de code électoral, approuvé par le Conseil des élections démocratiques, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2022\)025](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2022)025)

⁵⁷ CDL-AD(2011)021, Avis conjoint intérimaire sur le projet de nouveau code électoral de l'Arménie

⁵⁸ Cet ajout implique, en principe, la nécessité de modifier également l'article 39 de la Constitution qui énumère et classe les hauts fonctionnaires, et qui n'inclut pas actuellement les membres de la plénière du jury national des

qui a été encouragée par la Cour constitutionnelle (voir ci-dessus), est d'étendre les pouvoirs du Congrès en vertu des articles 99 et 100 de la Constitution aux organes électoraux. Le principal argument en faveur de la réforme est que ces hauts fonctionnaires exercent des fonctions fondamentales dans un État démocratique et qu'il est nécessaire de contrôler le bon exercice de ces pouvoirs par ces fonctionnaires et d'exercer un contrôle adéquat et légitime sur d'éventuelles accusations, notamment de corruption, portées contre eux ; en effet, ils sont actuellement les seuls hauts fonctionnaires à ne pas relever des pouvoirs de destitution du Congrès prévus aux articles 99 et 100 de la Constitution. En outre, certains des interlocuteurs consultés par la délégation de la Commission ont souligné que seuls deux membres du JNE, le président (qui est un juge de la Cour suprême) et le procureur général, bénéficient des protections accordées par l'article 99, alors que les autres membres du JNE, le chef de l'ONPE et le chef du RENIEC, n'en bénéficient pas.

80. La Commission de Venise estime que, dans un Etat de droit, tous les titulaires d'une fonction publique doivent être tenus responsables de leurs actes, et les membres des organes de gestion des élections ne font pas exception à la règle. Des élections libres et équitables sont une caractéristique essentielle d'un État démocratique, et seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance à l'égard de toute manipulation à motivation politique garantiront la bonne administration du processus électoral tout au long du cycle électoral, et en particulier de la période préélectorale jusqu'à la fin du dépouillement des votes et du traitement des résultats. La question se pose donc de savoir quelle est la forme de responsabilité la plus appropriée pour préserver leur indépendance et le bon déroulement d'élections libres et équitables.

B. La nature du Conseil national des élections (JNE)

81. Conformément à l'article 178 de la Constitution, la JNE est investie des tâches habituelles des organes centraux d'administration des élections (y compris le contrôle de l'égalité du suffrage et de la conduite des élections, des référendums et d'autres processus électoraux populaires ; la préparation des listes électorales ; l'application des règles relatives aux organisations politiques et d'autres dispositions concernant les élections ; la déclaration des vainqueurs des élections et la délivrance de leurs lettres de créance ; l'annonce des résultats des référendums ou d'autres consultations populaires). Cependant, la JNE est également chargée d'administrer la justice en matière électorale et, conformément à l'article 142 de la Constitution, ses décisions sont « fondées sur la loi et les principes généraux du droit », plutôt que sur la simple base de la politique ou de l'opportunité, et ne sont pas susceptibles d'être contrôlées par la Cour. Enfin, la JNE a le pouvoir supplémentaire, en vertu de l'article 178, paragraphe 2, d'initier la législation et de soumettre le projet de budget de tous les organes de gestion des élections au Congrès ; l'article 96 envisage le droit des membres du Congrès de demander un rapport à la JNE, ce qui n'est pas courant en ce qui concerne les tribunaux. Un tel droit n'est pas non plus prévu pour les tribunaux au Pérou. L'article 177 de la Constitution prévoit que les différents organes d'administration électorale, y compris la JNE, doivent coopérer. Une telle coopération prévue au niveau constitutionnel n'est pas courante entre les tribunaux et les organes administratifs. La même conclusion peut être tirée des articles 1 et 5 de la loi organique du JNE.

82. La Commission observe que le JNE, qui est spécifiquement compétent pour « administrer la justice en matière électorale », ne compte que cinq membres, dont la tâche principale ne peut être essentiellement liée à la coordination et au contrôle général non fondé sur des plaintes et des recours ; le nombre d'affaires à juger par le JNE est élevé ; et bien que la Constitution ne le désigne pas expressément comme une cour de justice (préférant le titre de « *Jurado Nacional de Elecciones* » à celui de « *Tribunal* »), l'article 142 de la Constitution figure au chapitre 8 sur le « Pouvoir judiciaire ». La Commission est donc d'avis que le JNE doit être considéré comme un

élections, le chef du bureau national des processus électoraux et le chef du registre national de l'identification et de l'état civil.

organe judiciaire, même si la procédure de nomination des membres du JNE est largement différente de celle des juges.

83. La Commission de Venise observe également que dans l'affaire *Aguinaga Aillón c. Equateur* concernant le Tribunal suprême électoral (TSE), la Cour interaméricaine des droits de l'homme a déclaré que « bien que le TSE ait rempli des fonctions administratives, d'organisation et de gestion des processus électoraux, il a également été chargé d'entendre et de juger des questions relatives à la justice électorale. La Cour conclut que le TSE a exercé des fonctions matériellement judiciaires dans le domaine des élections et que ses membres, tels que M. Aguinaga Aillón, ont donc bénéficié des mêmes garanties d'indépendance judiciaire que les juges en général, compte tenu de la nature matériellement judiciaire de leurs fonctions »⁵⁹.

84. A la lumière de ce qui précède, la Commission est d'avis que le JNE est à la fois un organe de gestion des élections (OGE) et un organe judiciaire⁶⁰.

C. La compatibilité de l'inclusion des membres du JNE dans l'article 99 de la Constitution du Pérou avec les standards internationaux

1. Observations d'ordre général

85. La Commission de Venise souhaite souligner une fois de plus que des élections libres et équitables sont une caractéristique essentielle d'un Etat démocratique, et que seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance à l'égard de toute manipulation à motivation politique garantiront la bonne administration du processus électoral tout au long du cycle électoral, et en particulier depuis la période préélectorale jusqu'à la fin du dépouillement des votes et du traitement des résultats. La commission électorale centrale et le tribunal électoral devraient être dûment protégés des pressions politiques. Des mécanismes de responsabilité pénale et disciplinaire des commissions et tribunaux électoraux devraient être mis en place et être efficaces, mais ils ne devraient pas exposer leurs membres à des pressions politiques. Il convient de souligner que ni les membres des organes d'administration des élections ni les juges électoraux n'ont besoin de confiance politique ; ils doivent agir conformément à la loi, ce qui constitue la base de la confiance du public à leur égard et à l'égard des organes électoraux.

86. La Commission rappelle qu'il existe également des mécanismes institutionnels pour garantir la bonne conduite des membres des organes d'administration électorale ou des tribunaux électoraux et pour prévenir les fautes professionnelles. L'un de ces mécanismes est la nomination de ces fonctionnaires pour un mandat spécifique⁶¹. Il s'agit d'une garantie qui assure

⁵⁹ Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaire *Aguinaga Aillón c. Équateur*, arrêt du 30 janvier 2023, § 59.

⁶⁰ Parlant de « l'évolution moderne des organismes juridictionnels non judiciaires qui jouent un rôle si important dans notre société », la Cour suprême du Canada a déclaré dans l'affaire *Blaikie* : « S'il s'agit d'organismes statutaires qui sont juridictionnels, appliquant des principes juridiques à l'affirmation de revendications en vertu de leur législation constitutive, plutôt que de régler des questions pour des raisons d'opportunité ou de politique administrative, ce sont des organes juridictionnels, bien que certaines de leurs procédures puissent différer non seulement de celles des tribunaux, mais aussi de celles d'autres organes juridictionnels ». Dans l'état rudimentaire du droit administratif en 1867, il n'est pas surprenant qu'il n'y ait eu aucune référence aux agences juridictionnelles non juridictionnelles. Aujourd'hui, ils jouent un rôle important dans le contrôle d'un large éventail d'activités individuelles et d'entreprises, les soumettant à diverses normes de conduite qui constituent à la fois des limites à la compétence des organismes et à la situation juridique de ceux qui en font l'objet ». *Procureur général du Québec c. Blaikie et autres*, [1979] 2 R.C.S. 1016, <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/2637/1/document.do>, à la page 1028. En ce qui concerne les principes de l'indépendance judiciaire et de la séparation des pouvoirs tels qu'ils ont évolué dans la jurisprudence canadienne, voir Warren J. Newman, « The Principles of the Rule of Law, the Separation of Powers and Judicial Independence in Canada », *Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford University Press, 2017, chapitre 48.

⁶¹ Dans les pays dotés d'un système basé sur le modèle britannique du Parlement de Westminster, les juges des cours de justice bénéficient d'un mandat à vie ou du moins d'un mandat long. Au Canada, par exemple, les juges ont bénéficié d'un mandat à vie jusqu'à ce que la Constitution soit modifiée en 1960 pour prévoir un mandat jusqu'à l'âge de la retraite, fixé à 75 ans. Aux États-Unis, les juges de la Cour suprême bénéficient toujours d'un mandat à

qu'après l'élection, il est possible de modifier la composition de l'institution. Pendant le processus électoral, les fautes alléguées mineures peuvent être tolérées dans une plus large mesure, car la révocation de la personne et la nomination d'une nouvelle personne peuvent non seulement entraîner des difficultés administratives, mais aussi conduire à une perte de confiance dans l'impartialité de l'institution. Un autre mécanisme permettant de garantir que les personnes occupant des postes dans les tribunaux électoraux ou les organes centraux d'administration électorale agissent conformément à la loi est l'évaluation préalable des candidats et la sélection des personnes par des experts hautement qualifiés.

87. La Commission ayant conclu que le JNE est à la fois un organe d'administration électorale et un organe judiciaire, elle examinera cette question à la lumière des normes internationales d'indépendance judiciaire, qui sont plus exigeantes que celles relatives à l'indépendance des organes d'administration électorale.

88. La Commission note d'emblée qu'il existe plusieurs mécanismes de responsabilisation des membres du JNE : ils peuvent faire l'objet d'enquêtes pénales par le ministère public ; ils sont soumis à une procédure de contrôle de la légalité de l'exécution du budget national, des opérations de la dette publique et des activités par le bureau du contrôleur général (article 82 de la constitution). En outre, les actes de corruption présumés impliquant la JNE peuvent faire l'objet de *denuncias ciudadanas*⁶². La Commission note également que le président du JNE (en tant que juge de la Cour suprême) et le membre du JNE nommé par les procureurs (en tant que procureur général) sont également soumis à la responsabilité disciplinaire devant le Conseil national de la justice, ainsi qu'à la « ratification » tous les sept ans (article 154 de la Constitution). Les autres membres du JNE, en revanche, ne le sont pas. Alors que la loi assimile essentiellement les membres du JNE à des juges (voir ci-dessus), il n'est pas clair si les autres membres du JNE sont soumis à une responsabilité disciplinaire devant la *Junta del Poder Judicial*.

89. Il convient de noter que le président du JNE et le procureur membre du JNE sont déjà soumis à l'article 99 en leur qualité individuelle de juge de la Cour suprême et de procureur principal respectivement, alors que les trois autres membres du JNE ne le sont pas. Ce chevauchement et cette différence de traitement sont à la fois déroutants et insatisfaisants.

90. Le système de responsabilité établi par les articles 99 et 100 de la Constitution du Pérou est *sui generis*. Il comporte deux volets : d'une part, il prévoit la possibilité pour le Congrès de « mettre en accusation » certains hauts fonctionnaires pour des « délits constitutionnels » (« violation de la Constitution ») par le biais d'un processus politique : la procédure de destitution permet d'engager une procédure parlementaire contre les fonctionnaires énumérés à l'article 99 de la Constitution, au motif d'infractions constitutionnelles de nature politique commises par eux dans l'exercice de leurs fonctions ; si la responsabilité du fonctionnaire est établie, le Congrès de la République lui-même est autorisé à le sanctionner et même à l'exclure de l'exercice de la fonction publique. D'autre part, la destitution confère à ces mêmes hauts fonctionnaires une prérogative fonctionnelle, dans le but d'éviter qu'ils ne soient poursuivis pour des délits de droit commun commis dans l'exercice de leurs fonctions, sans procédure préalable assortie des garanties d'une procédure régulière devant le Congrès de la République. Les interlocuteurs péruviens ont qualifié la première de « charge » et la seconde de « privilège ». Ces deux procédures découlent des mêmes dispositions de la Constitution, à savoir les articles 99 et 100. Les partisans de la réforme ont souligné l'aspect « privilège », tandis que les opposants ont mis l'accent sur l'aspect « charge », mais les deux aspects ne peuvent être dissociés l'un de l'autre, car être soumis à l'article 99 signifie être soumis à la fois au *juicio político* et à l'*ante juicio* au sens de l'article 100.

vie. La garantie d'un mandat à vie (ou de longue durée) s'accompagne de la possibilité d'abus de pouvoir. C'est pourquoi la Constitution canadienne prévoit que les juges sont garantis dans leurs fonctions en cas de bonne conduite, mais qu'ils peuvent être révoqués par l'exécutif sur adresse des chambres du Parlement.

⁶² <https://www.gob.pe/21129-denunciar-un-presunto-acto-de-corrupcion?child=883>

2. Juicio político

91. La Commission de Venise a précédemment exprimé l'avis que les juges ne devraient pas être soumis à une procédure de destitution politique, car cela les expose à une ingérence induite de la part du parlement. Cependant, les interlocuteurs de la délégation de la Commission au Pérou, y compris des universitaires et des militants de la société civile, ont considéré cela comme allant de soi et n'ont pas remis en question cet instrument juridique en tant que tel. Tout en reconnaissant que la destitution des juges est une caractéristique acceptée de certains systèmes démocratiques des Amériques, la Commission, tout en maintenant sa position selon laquelle elle représente une menace potentielle, voire réelle, pour l'indépendance des juges, souhaite souligner que, pour s'aligner sur les normes d'indépendance du pouvoir judiciaire, la procédure de destitution des membres du JNE par le Congrès, si elle est introduite, devrait répondre à certaines exigences.

92. En premier lieu, il devrait être fondé sur des motifs clairs de fautes disciplinaires graves, clairement, limitativement et exhaustivement énoncés dans la loi⁶³. La Commission considère que la notion de « violation de la Constitution » sur laquelle se fonde le *juicio político* est extrêmement vague et qu'elle peut donc être interprétée de manière très subjective. Elle peut être interprétée de manière imprévisible en utilisant des arguments généraux tels que « déraisonnable », « illégal », « inconstitutionnel », qui ne sont pas expliqués plus en détail, ou en utilisant des raisons politiques en ne considérant qu'un seul des principes constitutionnels ou légaux applicables sans tenir compte de tous les principes applicables. En outre, même si la destitution peut être fondée sur une violation des principes constitutionnels par le membre du JNE, ce motif juridique ne peut être lié au travail du membre du JNE que dans une faible mesure. Lors de ses échanges de vues à Lima, la délégation de la Commission n'a pas réussi à obtenir une liste d'exemples de ces soi-disant infractions constitutionnelles. Il n'existe pas de délit pénal de « violation de la Constitution ». En l'absence de motifs clairs pour l'accusation constitutionnelle, le bien-fondé de l'accusation, et donc la gravité de l'infraction, dépendront uniquement de la majorité au sein du Congrès qui la soutiendra (la mise en accusation requiert une majorité des deux tiers)⁶⁴. La Commission note que la Commission interaméricaine, dans son rapport 2023 sur la situation des droits de l'homme au Pérou, a recommandé de « s'abstenir d'adopter des réformes constitutionnelles ou légales qui affaiblissent l'autonomie et l'indépendance du système électoral national ou du pouvoir judiciaire » et de « définir les types d'accusations constitutionnelles [...] d'une manière qui définisse avec des critères clairs et objectifs les comportements qui peuvent être sanctionnés et les conséquences correspondantes »⁶⁵.

93. Les autorités péruviennes ont fait valoir que la nature abstraite de ce concept permettrait d'évaluer chaque cas en fonction de son contexte. L'établissement d'une définition stricte limiterait la capacité du Congrès à exercer son rôle de contrôle. C'est la Constitution elle-même qui constitue le paramètre normatif permettant d'évaluer si l'un des hauts fonctionnaires a commis ou non une infraction à son encontre. La Commission de Venise rappelle qu'elle a précédemment reconnu qu'« il n'existe pas d'approche uniforme de l'organisation du système de discipline judiciaire et que la pratique varie considérablement d'un pays à l'autre en ce qui concerne le choix entre la définition en termes plutôt généraux des motifs de responsabilité disciplinaire des juges

⁶³ En Lituanie, par exemple, le mandat du président, du vice-président et des membres de la commission électorale centrale peut être révoqué par un vote de défiance à la majorité de tous les membres du Seimas (article 37 de la Constitution de Lituanie), mais uniquement pour des motifs énumérés de manière exhaustive dans le code électoral.

⁶⁴ Voir, mutatis mutandis, Cour constitutionnelle du Pérou, Ordonnance EXP. N.º00003-2022-PCC/TC du 16 avril 2024, n° 28.

⁶⁵ Commission interaméricaine des droits de l'homme, Situation des droits de l'homme au Pérou dans le contexte des manifestations sociales, 23 avril 2023.

et l'établissement d'une liste exhaustive des infractions disciplinaires »⁶⁶. Toutefois, la Commission de Venise est favorable à une description spécifique et détaillée des motifs de poursuites disciplinaires⁶⁷, considérant qu'elle a reconnu que, dans une certaine mesure, il est inévitable qu'un législateur utilise des formules ouvertes afin d'assurer la flexibilité nécessaire⁶⁸.

94. La Commission souhaite souligner à cet égard qu'il est essentiel qu'un délit constitutionnel ne soit pas lié au contenu d'une décision spécifique. Certains interlocuteurs de la délégation de la Commission à Lima ont déclaré qu'il ne serait pas possible pour le Congrès de mettre en accusation un membre du JNE sur la base du contenu d'une décision prise par celle-ci ; cependant, il n'existe aucune garantie expresse en ce sens, et d'autres interlocuteurs ont fait référence à une décision du président du JNE de ne pas disqualifier un candidat à la présidence comme motif clair pour une procédure de mise en accusation. Certains interlocuteurs de à Lima ont déclaré que si le JNE était inclus dans l'article 99, cela reviendrait à « soumettre un arbitre au jugement des joueurs ».

95. Si la « faute professionnelle », y compris une infraction à la loi électorale, était considérée comme une violation de la Constitution, la loi devrait stipuler en détail ce qui est considéré comme une faute professionnelle, car dans la plupart des cas, l'illégalité de l'application de la loi peut être corrigée par le mécanisme de résolution des litiges électoraux. Toute mauvaise application de la loi électorale ne doit pas être un motif de révocation. Une compréhension ou une interprétation différente de la loi électorale doit être tolérée dans les limites du raisonnable. Des allégations générales et non spécifiées de comportement contraire à l'éthique, d'incompétence, d'incapacité, de non-présence aux réunions de l'organe d'administration des élections pendant une période donnée sans raison valable, ou d'engagement dans des activités partisans ne devraient pas conduire automatiquement à la révocation du membre de l'organe d'administration des élections : ces motifs sont généralement trop vagues sans détails supplémentaires et peuvent conduire à une application imprévisible ou inégale de la loi. Des garanties procédurales doivent être mises en place, y compris le droit de la personne à présenter des preuves et à faire appel de la décision devant un tribunal, à moins que la décision ne soit prise par la plus haute juridiction.

96. La Commission souligne qu'il serait particulièrement dangereux pour l'indépendance des organes électoraux que des membres du Congrès puissent exercer des représailles contre le JNE, car la crainte de telles représailles pourrait affecter les décisions du JNE. Le recours ou la menace de recours à l'impeachment *pendant les* élections serait particulièrement dangereux. Dans ce contexte, il convient de souligner que même si ces mécanismes de destitution ne sont pas largement utilisés, comme cela semble être le cas, la possibilité d'être destitué pourrait avoir un effet dissuasif, et les membres du JNE pourraient éviter de prendre des décisions ou d'agir d'une manière qui ne soit pas conforme aux attentes de la majorité politique par crainte d'être destitués.

97. La Commission souhaite souligner l'importance de fournir des garanties *explicites* contre d'éventuelles représailles politiques de la part du Congrès. Alors que certains interlocuteurs ont souligné l'engagement du Congrès à ne pas abuser de la procédure de destitution contre les

⁶⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2014)018, Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les projets d'amendements au cadre juridique relatif à la responsabilité disciplinaire des juges en République kirghize, paragraphe 23.

⁶⁷ Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2014)006, République de Moldova, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe, et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova, paragraphe 15.

⁶⁸ Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2017)018, Bulgarie, Avis sur la loi relative au système judiciaire, paragraphe 108 ; et Commission de Venise, CDL-AD(2019)024, Arménie, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'Etat de Droit (DGI), relatifs aux modifications apportées au Code judiciaire et à d'autres textes législatifs, paragraphe 40. Voir également CEDH, Oleksandr Volkov c. Ukraine, 9.01.2013, requête n° 21722/11, paragraphe 175 et seq.

membres du JNE et le recours relativement rare à ce mécanisme contre d'autres hauts fonctionnaires, la Commission a déjà souligné que les normes informelles devaient compléter et soutenir les garanties formelles, et non pas s'y substituer complètement. « L'expérience d'autres pays a montré que dans un contexte politique polarisé, les normes informelles soutenant l'État de droit offrent peu de résistance face à des forces puissantes déterminées à utiliser toutes les dispositions légales et constitutionnelles disponibles »⁶⁹.

98. De l'avis de la Commission, pour être conforme au principe de sécurité juridique, la notion de « violation de la Constitution » devrait être clarifiée et définie, notamment par une liste d'exemples d'actes du JNE susceptibles de constituer une telle infraction, qui devrait être grave, et devrait exclure explicitement qu'une mise en accusation puisse être fondée sur le raisonnement ou le contenu substantiel de décisions spécifiques rendues par le JNE.

99. En outre, la Commission estime qu'il convient de prévoir expressément qu'aucune procédure de destitution ne peut être engagée à l'encontre d'un membre du JNE pendant la période de la campagne électorale, jusqu'à l'annonce des résultats des élections et après la résolution de toutes les contestations des résultats des élections. Si une procédure de destitution est en cours, elle doit être suspendue. Cette interdiction devrait s'appliquer à toutes les procédures de ce type, indépendamment des preuves à l'appui de l'infraction présumée.

100. La Commission reconnaît que la procédure de destitution devant le Congrès péruvien est assez large et prévoit la possibilité d'être assisté d'un avocat, de présenter des preuves et d'être entendu, comme l'exige la Constitution. Toutefois, compte tenu en particulier de la gravité des conséquences de la destitution, la Commission considère que, même si la décision du Congrès de mettre en accusation est intrinsèquement politique, il devrait y avoir un contrôle judiciaire de sa conformité avec les exigences procédurales (procédure régulière) et matérielles (commission d'un délit constitutionnel) énoncées dans la Constitution. Ce contrôle pourrait avoir lieu avant que la procédure formelle de destitution ne soit engagée⁷⁰, ou après. Le contrôle *ex ante* ne soulèverait pas de problèmes de privilège parlementaire, mais pourrait présenter certaines lacunes : s'il intervient au tout début, le tribunal évaluerait l'affaire avant que les faits et le raisonnement complet ne soient fournis, sans pouvoir évaluer pleinement la proportionnalité de la décision ; si le contrôle judiciaire intervient juste avant le vote final au parlement, il pourrait retarder la décision finale du Congrès pendant très longtemps. Le choix entre le contrôle *ex ante* et *ex post* appartiendrait en tout état de cause aux autorités péruviennes. Le contrôle juridictionnel pourrait être effectué par la Cour suprême ou par la Cour constitutionnelle (même si les juges de ces deux organes juridictionnels sont eux-mêmes susceptibles d'être mis en accusation en vertu de l'article 99). Pour qu'un tel recours ait un sens, les décisions du Congrès devraient être dûment motivées.

101. Les autorités péruviennes ont fait valoir que le droit des hauts fonctionnaires de contester devant une instance judiciaire la procédure parlementaire s'ils considèrent qu'il y a eu violation de la procédure régulière est toujours reconnu. La Commission observe toutefois que cette possibilité n'est pas explicitement prévue dans la Constitution. En ce qui concerne un éventuel *recurso de amparo*, la Commission note que le Tribunal constitutionnel a reconnu⁷¹ que si un acte parlementaire affecte directement un droit fondamental, un contrôle judiciaire de cet acte politique devrait être possible. Toutefois, s'il s'agit d'un acte purement politique (« *acto político puro* »), le recours n'a pas la même portée et n'est recevable que sur la forme et non sur le fond : l'*amparo* ne doit pas pouvoir se substituer à l'exercice de compétences qui sont constitutionnellement réservées au Congrès. Une modification récente du code de procédure constitutionnelle a introduit une procédure spéciale pour les demandes d'*amparo* sur la question de l'exercice des attributions exclusives et des exclusions du Congrès, relatives à l'élection, à la

⁶⁹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)029-e), § 10.

⁷⁰ C'est le cas au Canada (voir note 20 ci-dessus) et en Lituanie (voir chapitre XXVII du statut du Seimas).

⁷¹ Tribunal constitutionnel, arrêt 96/2024 du 30 mars 2024.

désignation, à la ratification et à la révocation des hauts fonctionnaires, ainsi que sur celles liées au *juicio* et à l'*ante juicio*. Les mesures conservatoires et l'exécution immédiate des arrêts ne sont pas applicables⁷². La Commission estime qu'il n'est pas clair s'il est possible de contester l'existence d'un « délit constitutionnel » par le biais d'un recours d'*amparo*. En outre, la Commission n'a reçu aucun exemple de recours en *amparo* contre des *juicios políticos* après mars 2024.

102. La Commission est donc d'avis que pour s'aligner sur les normes internationales généralement reconnues, la possibilité pour les membres du JNE de faire appel à un organe judiciaire (la Cour suprême ou la Cour constitutionnelle, par exemple), que ce soit *ex ante* ou *ex post*, devrait être explicitement prévue.

3. Ante juicio

103. La Commission note que la protection procédurale de l'*ante juicio* correspond à un mécanisme d'« inviolabilité », avec la particularité, cependant, que dans l'*ante juicio* le Congrès exerce lui-même la fonction de poursuite s'il maintient l'accusation. La Commission de Venise a précédemment exprimé l'avis que l'inviolabilité est une garantie utile pour les hauts magistrats, mais que la levée de l'inviolabilité devrait relever de la compétence d'un organe judiciaire tel que le Conseil judiciaire ou la Cour constitutionnelle, et non du Congrès. La Commission fait donc cette recommandation aux autorités péruviennes, même si, comme elles l'ont fait valoir, une compétence similaire n'existe pas en tant que telle dans le système constitutionnel du Pérou.

104. Au Pérou, l'enquête sur les crimes présumés n'est pas menée par le ministère public mais par le Congrès lui-même, même si la procédure prévoit des garanties procédurales (voir ci-dessus). Le Congrès peut suspendre le membre du JNE de ses fonctions pendant la durée de l'enquête, à sa discrétion. Il est légitime d'exiger que les personnes ayant commis un crime n'exercent pas de fonctions publiques, en particulier des fonctions supérieures. La responsabilité pénale doit s'appliquer à tous, y compris aux juges et aux membres de l'organe d'administration des élections. Il est dans l'intérêt public que les personnes faisant l'objet d'une enquête pénale ne remplissent pas le rôle de juge ou de membre d'un organe d'administration des élections. La possibilité de suspendre la personne de ses fonctions pendant la procédure pénale est donc conforme aux normes internationales. Toutefois, ce mécanisme doit être utilisé de manière impartiale, soit comme une conséquence automatique de l'ouverture de la procédure pénale, soit sur la base d'une décision du tribunal ou du procureur, et non d'un organe politiquement chargé tel qu'un parlement ou, dans le cas présent, le Congrès. Il est vrai qu'au Pérou, la décision finale de démettre un membre du JNE de ses fonctions est prise par la Cour suprême, et la réhabilitation est alors automatique, mais la procédure peut durer plusieurs mois. Si la procédure *ante juicio* est engagée avant le début des processus électoraux, la suspension du membre du JNE peut durer bien au-delà de la promulgation des résultats des élections ; ainsi, la suspension, même si elle est de nature temporaire, peut amener le membre à ne pas participer à la prise de décision pendant les élections. Rien dans la loi n'interdit que de telles procédures se succèdent de telle sorte que le Congrès suspende en fait la personne nommée jusqu'à la fin de son mandat, même si la Cour suprême décide finalement de rejeter l'affaire dont elle est saisie (ce qui s'est souvent produit, d'après les informations fournies à la Commission). La publicité de la procédure devant le Congrès risque de porter atteinte à la réputation du membre du JNE, ce qu'un acquittement définitif ne peut entièrement réparer.

105. La Commission de Venise est d'avis que l'enquête sur la responsabilité pénale des membres du JNE devrait être menée uniquement par le ministère public ; la suspension devrait être décidée par un organe judiciaire. La possibilité de tenir des audiences à huis clos devrait être envisagée. En tout état de cause, le Congrès ne devrait pas avoir la possibilité de suspendre un membre du

⁷² Loi 321053 du 18 octobre 2024, articles 52 et 52-A.

JNE au cours d'un processus électoral (la suspension, y compris dans les cas flagrants d'infraction grave, devrait être ordonnée par un juge).

106. Les autorités péruviennes ont souligné que le pouvoir de suspendre les hauts fonctionnaires est conféré au Congrès par la Constitution, car le fait de rester en fonction pourrait permettre d'interférer avec les procédures judiciaires. Toutefois, la Commission estime que le Congrès pourrait autolimiter ce pouvoir, en excluant la période de campagne électorale.

D. Compatibilité de l'inclusion dans l'article 99 des chefs de l'ONPE et du RENIEC avec les standards internationaux

107. L'ONPE et le RENIEC sont des organes de gestion des élections et, en tant que tels, ils bénéficient des garanties d'indépendance des organes électoraux (voir les paragraphes 85 et 86 ci-dessus). Les procédures disciplinaires à l'encontre de leurs membres devraient donc répondre aux garanties suivantes (voir les paragraphes 73 à 77 ci-dessus) :

- Être fondé sur des raisons disciplinaires sérieuses ;
- Pour des motifs clairement, limitativement et exhaustivement définis par la loi ;
- Être mis en œuvre dans le cadre d'une procédure prévue par la loi ;
- Les décisions doivent être motivées ;
- La possibilité d'un contrôle judiciaire de la décision de licenciement par une cour d'appel devrait être prévue.

108. Comme indiqué ci-dessus pour les organes judiciaires électoraux, des mécanismes de responsabilité pénale et disciplinaire des OGE devraient être mis en place et être efficaces, mais les OGE devraient être dûment protégés des pressions politiques, et des mécanismes institutionnels tels qu'un mandat d'une durée limitée peuvent prévenir les fautes.

109. En ce qui concerne le Pérou, la Commission note que l'éventuelle application illégale de la loi par l'ONPE et la RENIEC peut, dans la plupart des cas, être corrigée par le mécanisme de résolution des litiges électoraux (la JNE). Les infractions disciplinaires potentielles relèvent déjà de la compétence de la JNJ et les infractions pénales de la compétence du ministère public (voir ci-dessus).

110. En ce qui concerne la responsabilité politique, la Commission rappelle que le devoir de ces organes est d'appliquer la loi et d'agir conformément à la loi, ce qui constitue la base de la confiance du public à leur égard ; ils n'ont pas besoin d'être tenus directement responsables devant les institutions politiques. C'est pourquoi la Commission estime que les chefs de l'ONPE et du RENIEC ne devraient pas être soumis à une procédure de destitution politique en vertu de l'article 99 de la Constitution. En ce qui concerne leur inviolabilité, si cela est jugé nécessaire, la compétence pour la lever devrait être donnée à la Junta Nacional de Elecciones ou à la Cour suprême.

111. Si les autorités péruviennes décident d'inclure les chefs de l'ONPE et de REINIEC dans l'article 99 de la Constitution, la Commission de Venise estime qu'il serait nécessaire de fournir certaines garanties. Comme l'expliquent les Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale (voir paragraphes 77-78 ci-dessus), la révocation discrétionnaire des membres des commissions électorales mettrait en doute l'indépendance des commissions, alors que « la révocation pour raisons disciplinaires est permise à condition que les motifs en soient clairement et restrictivement spécifiés dans la loi » : il s'ensuit que le délit de « violation de la Constitution » devrait être clarifié et défini, et ne devrait pas porter sur le contenu des décisions, afin d'exclure la possibilité de représailles politiques de la part du Congrès. En outre, afin d'éviter toute interférence directe ou même un effet paralysant sur le processus électoral, le Congrès ne devrait pas avoir le pouvoir de mener des procédures de destitution pendant la période de campagne électorale, jusqu'à ce que toutes les contestations électorales aient été résolues. Enfin, même si la destitution par le Congrès est une décision intrinsèquement politique, compte tenu de la gravité

de ses conséquences, la Commission est d'avis qu'un contrôle judiciaire ex ante ou ex post de la conformité de la décision avec les exigences procédurales et matérielles énoncées dans la Constitution devrait être prévu.

VI. Conclusion

112. À la demande du Jurado Nacional de Elecciones (Conseil national des élections, JNE), la Commission de Venise a examiné la compatibilité avec les normes internationales du projet d'amendement à l'article 99 de la Constitution du Pérou, visant à inclure les membres du JNE et les chefs de l'ONPE et de la RENIEC, les deux autres organes électoraux, dans la liste des titulaires de hautes fonctions publiques que le Congrès a le pouvoir de suspendre, de révoquer et/ou de déchoir de leurs fonctions pour une durée maximale de dix ans pour violation de la Constitution.

113. La Commission de Venise est d'avis que dans un Etat de droit, tous les titulaires d'une fonction publique doivent être tenus responsables de leurs actes, et les membres des organes de gestion des élections et des tribunaux électoraux ne font pas exception à la règle. Des élections libres et équitables sont une caractéristique essentielle d'un État démocratique, et seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance à l'égard de toute manipulation à motivation politique garantiront la bonne administration du processus électoral tout au long du cycle électoral, et en particulier de la période préélectorale jusqu'à la fin du dépouillement des votes et du traitement des résultats. La question se pose donc de savoir quelle est la forme la plus appropriée de responsabilité des membres des organes et tribunaux électoraux, qui préservera leur indépendance et le bon déroulement d'élections libres et équitables. Il existe, en premier lieu, des mécanismes institutionnels pour garantir la bonne conduite des membres des OGE ou des tribunaux électoraux et pour prévenir les fautes, notamment leur nomination pour un mandat limité et spécifique, l'évaluation préalable des candidats et la sélection des membres de ces organes par des experts hautement qualifiés.

114. Des mécanismes de responsabilité pénale et disciplinaire des commissions et tribunaux électoraux devraient être mis en place et être efficaces, sans exposer leurs membres à des pressions politiques. Il convient de souligner que ni les membres des organes d'administration des élections ni les juges électoraux n'ont besoin d'entretenir la confiance politique par une responsabilité directe ; ils doivent agir conformément à la loi, ce qui constitue la base de la confiance du public à leur égard et à l'égard des organes électoraux.

115. De l'avis de la Commission, le JNE est à la fois un organe de gestion des élections et un organe judiciaire, et les normes internationales d'indépendance judiciaire lui sont applicables. Ces normes exigent, en résumé, que les procédures disciplinaires ou pénales à l'encontre des membres du JNE offrent les garanties procédurales suivantes :

- Des motifs clairs d'infractions disciplinaires graves qui sont clairement, restrictivement et exhaustivement énoncés dans la loi ;
- Procès équitable, avec le droit de présenter des preuves et le droit d'être entendu ;
- L'organisme d'enquête doit être non partisan et apolitique ;
- L'enquête doit être menée par une institution séparée et distincte de celle qui décide du licenciement ;
- Cette décision doit être motivée ;
- Un recours devant une juridiction de dernier ressort dans un délai raisonnable devrait être prévu.

116. Au Pérou, il existe déjà des mécanismes de responsabilité pénale et disciplinaire. L'inclusion dans l'article 99 ajouterait un mécanisme de responsabilité politique (*juicio político*) et un mécanisme d'immunité procédurale ou d'invulnérabilité (*ante juicio*).

117. La mise en accusation des juges va à l'encontre des normes européennes : la Commission de Venise est donc d'avis que les membres du JNE ne devraient pas être soumis à un *juicio politico*. La Commission reconnaît toutefois que la destitution des juges est une caractéristique acceptée de certains systèmes démocratiques des Amériques et qu'elle n'est pas contestée en tant que telle au Pérou. La Commission est d'avis qu'en tout état de cause et à tout le moins, pour s'aligner sur les normes d'indépendance du pouvoir judiciaire, certaines garanties devraient être fournies (voir ci-dessous).

118. L'ONPE et le RENIEC sont des organes de gestion des élections et, en tant que tels, leurs membres bénéficient des garanties d'indépendance des organes électoraux, qui prévoient que les procédures disciplinaires et pénales à l'encontre de leurs membres doivent répondre aux garanties suivantes, en bref :

- Être fondé sur des raisons disciplinaires sérieuses ;
- Pour des motifs clairement, limitativement et exhaustivement définis par la loi ;
- Être mis en œuvre dans le cadre d'une procédure prévue par la loi ;
- Les décisions doivent être motivées ;
- La possibilité d'un contrôle judiciaire de la décision de licenciement par une cour d'appel devrait être prévue.

119. L'éventuelle application illégale de la loi par les membres de l'ONPE et de la RENIEC peut être corrigée par le mécanisme de résolution des litiges électoraux. Il existe déjà des procédures pour établir leur responsabilité pénale et disciplinaire. Ils n'ont pas besoin de jouir d'une confiance politique : leur application fidèle de la loi est la base de la confiance du public à leur égard.

120. En conclusion, la Commission de Venise souhaite faire les recommandations suivantes :

- a) Les membres du JNE ne doivent pas être soumis au *juicio politico* et *ante juicio*, au sens de l'article 99 de la Constitution du Pérou ;
- b) Si les membres du JNE sont néanmoins ajoutés à l'article 99 de la Constitution, les garanties suivantes devraient être introduites :
 - i. La notion de « violation de la constitution » devrait être clarifiée et définie, notamment par une liste d'exemples d'actes du JNE susceptibles de constituer une telle infraction, qui devrait être grave ; la définition de la « violation de la constitution » devrait exclure explicitement qu'une mise en accusation puisse être fondée sur le raisonnement ou le contenu substantiel de décisions spécifiques rendues par le JNE ;
 - ii. Il devrait être expressément prévu qu'aucune procédure de *juicio politico* ne peut être menée contre un membre du JNE pendant une campagne électorale, jusqu'à ce que les résultats des élections aient été annoncés et que toutes les contestations concernant les résultats des élections aient été résolues. Si une procédure de mise en accusation est en cours, elle doit être suspendue ;
 - iii. La possibilité pour les membres du JNE de faire appel devant un organe judiciaire (la Cour suprême ou la Cour constitutionnelle, par exemple), soit *ex ante*, soit *ex post*, d'une décision de mise en accusation devrait être explicitement prévue ;
 - iv. La levée de l'inviolabilité des membres du JNE devrait relever de la compétence d'un organe judiciaire tel que le Conseil de la magistrature ou la Cour constitutionnelle, et non du Congrès ;
 - v. L'enquête sur la responsabilité pénale des membres du JNE devrait être menée uniquement par le ministère public ; leur suspension devrait être décidée par un

organe judiciaire. La possibilité de tenir des audiences à huis clos devrait être envisagée. En tout état de cause, le Congrès ne devrait pas avoir la possibilité de suspendre un membre du JNE au cours d'un processus électoral ;

- c) Les chefs de l'ONPE et du RENIEC ne devraient pas faire l'objet d'un *juicio político* et *ante juicio* au sens de l'article 99 de la Constitution.
- d) Si la mise en accusation des chefs de l'ONPE et du RENIEC est introduite, des garanties concernant la définition du délit de violation de la Constitution, la suspension de la mise en accusation pendant la période de la campagne électorale, le contrôle judiciaire, soit ex ante soit ex post de la décision de mise en accusation, devraient être prévues ;
- e) La compétence pour lever leur inviolabilité devrait être confiée à la Junta Nacional de Elecciones ou à la Cour suprême.

121. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités péruviennes pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.