



Strasbourg, le 9 octobre 2025

CDL-AD(2025)038

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**DU CONSEIL DE L'EUROPE**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**ESPAGNE**

**AVIS**

**SUR**

**LE MODE D'ELECTION DES MEMBRES JUDICIAIRES  
DU CONSEIL GENERAL DU POUVOIR JUDICIAIRE**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 144<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 9-10 octobre 2025)**

**Sur la base des observations de**

**Mme Marta CARTABIA (Membre, Italie)  
Mme Regina KIENER (Membre, Suisse)  
M. François SÉNERS (Membre suppléant, France)**

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte.....	3
A.	Statut juridique du Conseil général du pouvoir judiciaire.....	3
B.	Événements liés au renouvellement de la composition de la CGPJ.....	6
III.	Analyse .....	8
A.	Portée de l'avis.....	8
B.	Niveau de réglementation.....	8
C.	Norme relative aux membres judiciaires élus par leurs pairs .....	9
1.	Sources pertinentes .....	9
2.	Mise en œuvre de cette norme dans la proposition de réforme .....	10
D.	Représentation de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et des différentes catégories 14	
E.	Organe chargé du processus électoral .....	16
F.	Recours judiciaire dans le processus électoral .....	16
IV.	Conclusion .....	16

## I. Introduction

1. Par lettre du 21 avril 2025, la présidente du Conseil général du pouvoir judiciaire, Mme Isabel Perelló Doménech, a sollicité l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur la *proposition de réforme du système d'élection des membres judiciaires du Conseil général du pouvoir judiciaire* (ci-après « la proposition de réforme », [CDL-REF\(2025\)038](#)). La demande concerne l'analyse de la conformité de la proposition de réforme avec les normes européennes relatives au système d'élection des membres judiciaires du Conseil général du pouvoir judiciaire (ci-après « le CGPJ » ou « le Conseil »). La proposition de réforme a été élaborée par le CGPJ conformément à l'exigence de la disposition additionnelle de la loi organique n° 3/2024 du 2 août 2024. Elle a été soumise au gouvernement, au Congrès des députés et au Sénat pour examen en vue de l'élaboration d'un projet de loi sur la réforme du système d'élection des membres judiciaires du Conseil.

2. Mme Cartabia, Mme Kiener et M. Sénors ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis.

3. Les 15 et 16 septembre 2025, les rapporteurs se sont rendus à Madrid, accompagnés de Mme Simona Granata-Menghini, secrétaire de la Commission, et de M. Taras Pashuk, du Secrétariat, et ont rencontré des membres du CGPJ, le président et les juges de la Cour suprême, le ministre de la Présidence, de la Justice et des Relations avec le Parlement, le président du Sénat, des membres des groupes politiques du Sénat et du Congrès, des représentants de l'Association des procureurs et du Conseil général des avocats espagnols, ainsi que des organisations de la société civile. La Commission remercie les autorités espagnoles pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise de la proposition de réforme. Il est possible que la traduction ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 15 et 16 septembre 2025. Il a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur le pouvoir judiciaire et l'État de droit le 9 octobre 2025. À la suite d'un échange de vues avec M. José María Fernández Seijo, du Conseil général du pouvoir judiciaire, Mme Camino Vidal Fueyo, Directrice générale des affaires constitutionnelles et de la coordination juridique, Ministère de la Présidence, Justice et des relations avec le Parlement, M. Joaquín Martínez Salmerón, Président de la commission de la justice du Congrès des députés, et M. Pedro Rollán Ojeda, Président du Sénat espagnol, l'avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 144<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 octobre 2025).

## II. Contexte

### A. Statut juridique du Conseil général du pouvoir judiciaire

6. Le Conseil supérieur de la magistrature (<sup>1</sup>, CGPJ) est l'organe directeur du pouvoir judiciaire en Espagne, conformément à l'article 122 de la Constitution espagnole, qui dispose :

*(1) La loi organique sur le pouvoir judiciaire régit la création, le fonctionnement et l'administration interne des cours et tribunaux, ainsi que le statut juridique des juges et magistrats professionnels, qui forment un corps unique, et du personnel au service de l'administration de la justice.*

---

<sup>1</sup> Site web officiel du Conseil général du pouvoir judiciaire, disponible à l'adresse [Mission | GCJ | Pouvoir judiciaire | Conseil général du pouvoir judiciaire | Informations institutionnelles | Qu'est-ce que le CGPJ ?](#).

*(2) Le Conseil général du pouvoir judiciaire est son organe directeur. Une loi organique définit son statut et le régime d'incompatibilités applicable à ses membres et à leurs fonctions, notamment en matière de nominations, de promotions, d'inspection et de régime disciplinaire.*

*(3) Le Conseil général du pouvoir judiciaire est composé du président de la Cour suprême, qui le préside, et de vingt membres nommés par le roi pour une période de cinq ans, dont douze sont des juges et des magistrats de toutes les catégories judiciaires, dans les conditions prévues par la loi organique ; quatre sont désignés par le Congrès et quatre par le Sénat, élus dans les deux cas à la majorité des trois cinquièmes de leurs membres parmi des avocats et autres juristes de compétence reconnue ayant plus de quinze ans d'expérience professionnelle.*

7. Le CGPJ a été créé en 1980 sur la base de la loi organique 1/1980 sur le Conseil général du pouvoir judiciaire,<sup>2</sup> , puis réformé par la loi organique 6/1985 sur le pouvoir judiciaire.<sup>3</sup>

8. Conformément à la loi organique 6/1985 (articles 560 et 561,) , tel que modifié ultérieurement, les principales compétences du CGPJ<sup>4</sup> sont les suivantes :

- (a) Proposer la nomination du président de la Cour suprême (qui est également le président du CGPJ), des juges et magistrats de la Cour suprême, et de deux juges de la Cour constitutionnelle ;
- (b) Participer à la sélection des juges et des magistrats.
- (c) Nommer le vice-président de la Cour suprême, le promoteur des mesures disciplinaires, le chef de l'inspection judiciaire, les directeurs et le personnel de l'Académie judiciaire, du Centre de documentation judiciaire et du Bureau technique du CGPJ, ainsi que d'autres membres du personnel administratif.
- (d) Résolution des questions relatives à l'affectation, à l'évolution de carrière et au statut administratif des juges et magistrats, application des règles disciplinaires.
- (e) Exercer l'inspection des tribunaux et superviser les inspections effectuées par les présidents de tribunaux et les présidents de chambre.
- (f) Émettre des règlements concernant l'organisation interne, la spécialisation judiciaire, l'attribution des affaires et les présentations.

9. Le Conseil est composé de 21 membres, dont le mandat est de cinq ans. Douze membres sont des juges et des magistrats,<sup>5</sup> tandis que huit membres (membres non judiciaires) sont des experts juridiques de renom ayant au moins 15 ans d'expérience professionnelle. Le président de la Cour suprême est le président du Conseil et complète la composition de celui-ci.

10. Le système actuel de nomination est régi par la loi organique 6/1985, telle que modifiée par la loi organique 2/2001 du 28 juin 2001. Cette réforme, approuvée il y a près de 25 ans, est le fruit d'un accord entre les principales forces politiques et a été largement soutenue par les membres du Parlement. Elle prévoit que les candidats à la fonction de membre judiciaire sont désignés par une association judiciaire ou par au moins 25 juges ; ces candidats sont ensuite

---

<sup>2</sup> Loi organique 1/1980 sur le Conseil général du pouvoir judiciaire (Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero), disponible en espagnol sur [BOE-A-1980-720 Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial](#).

<sup>3</sup> Loi organique 6/1985 sur le pouvoir judiciaire (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial), disponible en espagnol sur [BOE-A-1985-12666 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#).

<sup>4</sup> Site web officiel du Conseil général du pouvoir judiciaire espagnol, consacré aux fonctions du Conseil, disponible à l'adresse [Fonctions | CGPJ | Pouvoir judiciaire | Conseil général du pouvoir judiciaire | Informations institutionnelles | Qu'est-ce que le CGPJ ?](#).

<sup>5</sup> La différence entre juge et magistrat en Espagne réside dans le fait que le juge est chargé de rendre la justice en première instance, tandis que le magistrat le fait dans les instances supérieures. Les deux font partie du pouvoir judiciaire. Par souci de concision, le présent avis fera référence aux juges pour englober les deux catégories.

élus par le Parlement (articles 574 et 578 de la loi organique 6/1985). Avant leur élection, les candidats comparaissent devant la commission des nominations de la chambre concernée afin d'être évalués sur la base de leur prestige reconnu et de leur aptitude (article 567, paragraphe 2, de la loi organique 6/1985). Chaque chambre (le Congrès et le Sénat) élit six membres judiciaires. En ce qui concerne les membres non judiciaires, les deux chambres élisent chacune quatre membres. Les deux chambres élisent les membres judiciaires et non judiciaires à la majorité des trois cinquièmes (article 567, paragraphe 2, de la loi organique 6/1985).

11. La Constitution espagnole prévoit expressément la nomination par le Parlement uniquement pour les membres non judiciaires, tandis qu'elle reste muette sur la nomination des 12 membres professionnels (article 122, paragraphe 3, de la Constitution). Jusqu'à l'adoption de la loi organique sur le pouvoir judiciaire en 1985, ces 12 membres judiciaires étaient élus par les juges et les magistrats eux-mêmes, sans intervention du Parlement (article 12 de la loi organique 1/1980<sup>6</sup>) ; en 1985, l'élection par le Parlement a été introduite. En 1986, la Cour constitutionnelle a estimé que l'attribution au Parlement du pouvoir d'élire les membres judiciaires n'était pas contraire à la Constitution, mais elle a averti que si les nominations parlementaires étaient effectuées par répartition de quotas politiques entre les forces politiques présentes dans les chambres, une telle pratique pourrait entraîner un risque de politisation du processus.<sup>7</sup>

12. Une fois élus, tous les membres du CGPJ sont officiellement nommés par le roi. Les procureurs (*ministerio fiscal*) ne font pas partie du Conseil.

13. Le président de la Cour suprême, qui est également le président du CGPJ (article 122, paragraphe 3, de la Constitution), est nommé par le roi, sur proposition du Conseil (article 123, paragraphe 2, de la Constitution). La session plénière du CGPJ élit une personne qui sera proposée au roi comme président de la Cour suprême. Chaque membre du Conseil ne peut proposer qu'un seul candidat. Pour être élu président de la Cour suprême et du CGPJ, une personne doit soit être membre judiciaire du Conseil avec le rang de juge de la Cour suprême et remplir les conditions requises pour être président d'une chambre de la Cour suprême, ou bien être juriste ayant plus de vingt-cinq ans d'ancienneté dans l'exercice de sa profession (article 586 de la loi organique 6/1985). La durée des deux mandats (président de la Cour suprême et président du CGPJ) coïncide avec la durée du mandat du Conseil qui l'a élu (article 587, paragraphe 1, de la loi organique 6/1985). En outre, la même personne peut être réélue et nommée, une seule fois, pour un nouveau mandat (article 587, paragraphe 2, de la loi organique 6/1985).

14. Selon les statistiques officielles au 1er janvier 2024, le corps judiciaire espagnol comptait 5 416 juges, dont 3 101 femmes, soit 57,2 % du total, contre 50,1 % en 2014, où l'on comptait 2 661 femmes (sur un total de 5 219).<sup>8</sup> Au 30 septembre 2024, il existait quatre associations judiciaires en Espagne, représentant au total 58 % des juges en activité (3 139 juges) comme suit : (i) Asociación Profesional de la Magistratura : 45,2 % ; (ii) Asociación de Jueces Francisco de Vitoria : 29,9 % ; (iii) Juezas y Jueces para la Democracia: 14 % ; (iv) Foro Judicial Independiente : 11 %.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Loi organique 1/1980 sur le Conseil général du pouvoir judiciaire (Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero), disponible en espagnol à l'adresse [BOE-A-1980-720 Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial](#).

<sup>7</sup> Cour constitutionnelle d'Espagne, arrêt [108/1986](#), 29 juillet 1986.

<sup>8</sup> [Communication du pouvoir judiciaire](#), 10 avril 2024, Le nombre de femmes magistrates dans les organes collégiaux a augmenté de près de dix points au cours de la dernière décennie.

<sup>9</sup> Communication à la Commission de Venise par le ministère de la Présidence, de la Justice et des Relations avec les Cortes.

## B. Événements liés au renouvellement de la composition de la CGPJ

15. En 2018, le mandat du Conseil a expiré et a ensuite été prolongé de plusieurs années, jusqu'à l'été 2024, en raison de l'incapacité du Congrès et du Sénat à élire les nouveaux membres. Les membres du Conseil sont restés en fonction *à titre provisoire*.

16. Dans ce contexte, la Commission européenne a exprimé à plusieurs reprises sa préoccupation quant au fait que l'élection du CGPJ n'avait pas lieu en temps voulu. Dans ses rapports 2021 et 2022 sur l'état de droit en Espagne, la Commission européenne a noté qu'en raison de l'impasse au Parlement, des appels avaient été lancés en faveur de la mise en place d'un système d'élection des membres judiciaires du Conseil par leurs pairs, conformément aux normes européennes.<sup>10</sup>

17. Le 10 octobre 2022, le président du CGPJ a démissionné,<sup>11</sup> arguant que l'absence de renouvellement affaiblissait et érodait l'État de droit en Espagne, et conduisait à une détérioration manifeste de la situation de la Cour suprême et du CGPJ. À la suite de sa démission, les deux principaux partis politiques au Parlement ont relancé les négociations en vue de nommer les nouveaux membres du Conseil.

18. Le 5 décembre 2022, puis à nouveau le 21 juin 2024, le GRECO a réitéré sa recommandation antérieure selon laquelle l'Espagne devrait procéder à une évaluation du cadre législatif régissant le CGPJ et de ses effets sur l'indépendance réelle et perçue de cet organe par rapport à toute influence indue, en vue de remédier aux lacunes identifiées. Le GRECO a déclaré que lorsque les conseils judiciaires sont mixtes, les normes du Conseil de l'Europe prévoient que les juges membres sont élus par leurs pairs (selon des méthodes garantissant la représentation la plus large possible de la magistrature à tous les niveaux) et que les autorités politiques, telles que le Parlement ou l'exécutif, ne participent à aucune étape du processus de sélection. Dans ce contexte, l'impasse qui durait depuis quatre ans dans la désignation du CGPJ était un sujet de préoccupation majeur, qui devait être traité en priorité.<sup>12</sup>

19. Le 30 décembre 2022, une nouvelle proposition législative présentée par un groupe parlementaire visant à réformer le système de nomination de la CGPJ, qui proposait que ses membres judiciaires soient élus directement par leurs pairs, n'a pas obtenu un soutien suffisant au Parlement. En 2023, la Commission européenne a constaté qu'aucun progrès n'avait été réalisé dans la mise en œuvre de la recommandation formulée dans le rapport 2022 sur l'état de droit.<sup>13</sup>

20. La Commission européenne s'est en outre engagée à faciliter les négociations entre les partis politiques en vue de renouveler la CGPJ et d'engager, immédiatement après le renouvellement, un processus législatif visant à modifier la procédure de nomination de ses membres judiciaires,

---

<sup>10</sup> Commission européenne, [SWD\(2021\) 710 final](#), Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Espagne, pp. 3-4 ; [SWD\(2022\) 509 final](#), Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Espagne, pp. 4-5.

<sup>11</sup> Reuters, La démission du président de la Cour suprême espagnole incite les partis à mettre fin à quatre années d'impasse (10 octobre 2022), disponible à l'adresse suivante : [La démission du président de la Cour suprême espagnole incite les partis à mettre fin à quatre années d'impasse | Reuters](#).

<sup>12</sup> GRECO, quatrième cycle d'évaluation, prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, [addendum](#) au deuxième rapport de conformité, Espagne, adopté par le GRECO lors de sa 92e réunion plénière (Strasbourg, 28 novembre-2 décembre 2022). Voir également le [deuxième addendum](#) au deuxième rapport de conformité, Espagne, adopté par le GRECO (Strasbourg, 17-21 juin 2024), [paragraphe 19](#).

<sup>13</sup> Commission européenne, [SWD\(2023\) 809 final](#), Rapport 2023 sur l'état de droit, Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Espagne, p. 5.

en tenant compte des normes européennes. Le retard prolongé dans la nomination des membres de la CGPJ a attiré davantage l'attention internationale.<sup>14</sup>

21. Le 25 juin 2024, le dialogue entre les partis politiques a abouti à un accord<sup>15</sup> sur le renouvellement du CGPJ et sur la poursuite de la réforme juridique dans ce domaine. Conformément à la recommandation de la Commission européenne, l'accord portait sur le renouvellement immédiat des 20 membres du Conseil et l'élaboration d'un projet d'amendements à la loi organique qui renforcera l'indépendance du pouvoir judiciaire. L'accord prévoyait que le CGPJ devait, dans un délai de six mois, adopter une proposition de réforme du système de nomination des membres judiciaires et la transmettre au gouvernement, au Congrès et au Sénat. Sur cette base, les détenteurs de l'initiative législative devaient soumettre au Parlement un projet de loi visant à réformer le système d'élection des membres judiciaires pour débat et, le cas échéant, traitement et approbation.

22. Le 25 juillet 2024, tous les membres du Conseil ont été élus par le Parlement avec le soutien d'une large majorité.<sup>16</sup> La Commission a noté que parmi les 8 membres non judiciaires, il n'y avait aucun représentant du barreau et que le quota de membres non judiciaires était en partie pourvu par d'anciens juges.

23. Le 2 août 2024, la loi organique 3/2024<sup>17</sup>, modifiant la loi organique sur le pouvoir judiciaire, a été promulgué. L'accord susmentionné a été reflété dans une *disposition additionnelle* qui se lit comme suit :

*« Dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi organique, le Conseil général du pouvoir judiciaire élaborera un rapport examinant les systèmes électoraux européens pour les membres des conseils judiciaires similaires au Conseil espagnol, et une proposition de réforme du système électoral des membres désignés parmi les juges des tribunaux inférieurs et les juges supérieurs, adoptée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, conformément à l'article 122 de la Constitution, qui garantit son indépendance et qui, avec la participation directe des juges à déterminer, peut être évaluée positivement par le rapport de la Commission européenne sur l'État de droit, établissant un Conseil général du pouvoir judiciaire conforme aux normes européennes les plus élevées.*

*Cette proposition sera soumise au gouvernement, au Congrès des députés et au Sénat, afin que les détenteurs de l'initiative législative, sur cette base, préparent et soumettent au Parlement espagnol un projet de loi gouvernemental ou non gouvernemental visant à réformer le système d'élection des membres judiciaires, qui sera débattu et, le cas échéant, traité et approuvé.*

24. Le 5 février 2025, le CGPJ a adopté un rapport accompagnant la proposition de réforme décrivant la manière de modifier le système d'élection des membres judiciaires. Le CGPJ n'est

---

<sup>14</sup> Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, [communiqué de presse](#) « Espagne : un expert des Nations unies s'inquiète du retard de cinq ans dans la nomination du Conseil général du pouvoir judiciaire » (19 janvier 2024).

<sup>15</sup> Reuters, Les principaux partis espagnols s'accordent pour renouveler l'organe directeur des juges après cinq ans d'impasse (25 juin 2024), disponible à l'adresse [Les principaux partis espagnols s'accordent pour renouveler l'organe directeur des juges après cinq ans d'impasse | Reuters](#).

<sup>16</sup> Voir, par exemple, RTVE, [Actualité](#) : Majorités renforcées et frein aux « portes tournantes » : les clés du renouvellement du CGPJ, 25 juin 2024.

<sup>17</sup> Loi organique 3/2024, du 2 août, portant réforme de la loi organique 6/1985, du 1er juillet, du pouvoir judiciaire et de réforme de la loi 50/1981, du 30 décembre, qui régit le statut organique du ministère public, disponible en espagnol sur [BOE-A-2024-16127 Loi organique 3/2024, du 2 août, portant réforme de la loi organique 6/1985, du 1er juillet, du pouvoir judiciaire et de réforme de la loi 50/1981, du 30 décembre, qui régit le statut organique du ministère public](#).

pas parvenu à s'accorder sur une proposition unique, mais a proposé deux options alternatives. La principale différence entre les deux options réside dans la participation ou non du Parlement à l'élection des membres judiciaires.

### **III. Analyse**

#### **A. Portée de l'avis**

25. La Commission de Venise examinera les deux options incluses dans la proposition de réforme du CGPJ, en se concentrant sur les dispositions et les questions qui ont été spécifiquement soulevées lors des discussions avec les parties prenantes. L'absence de commentaires sur certaines dispositions proposées ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite.

26. La proposition de réforme cite en détail les normes européennes pertinentes et leurs sources. La Commission de Venise a déjà fait observer qu'en raison de la richesse de la culture juridique en Europe, qui est précieuse et doit être préservée, il n'existe pas de modèle unique d'organisation d'un pouvoir judiciaire indépendant applicable à tous les pays.<sup>18</sup> Elle a également noté qu'il n'existe pas de modèle standard qu'un pays démocratique soit tenu de suivre pour mettre en place son Conseil judiciaire, tant que la fonction d'un tel Conseil s'inscrit dans l'objectif d'assurer le bon fonctionnement d'un pouvoir judiciaire indépendant au sein d'un État démocratique.<sup>19</sup> Par conséquent, les normes européennes doivent être considérées comme des paramètres indicatifs,<sup>20</sup> permettant aux États d'exercer leur pouvoir discrétionnaire lorsqu'ils les mettent en œuvre dans leur système juridique. Dans ce contexte, le présent avis évaluera comment les normes européennes relatives à l'élection des membres des conseils judiciaires peuvent être intégrées dans l'organisation judiciaire espagnole.

#### **B. Niveau de réglementation**

27. La Commission de Venise a toujours préconisé que les caractéristiques fondamentales des conseils judiciaires soient établies au niveau constitutionnel. En 2008, elle a estimé que les garanties constitutionnelles devaient s'étendre à la composition, aux pouvoirs et à l'autonomie des conseils.<sup>21</sup> La Commission a précisé que l'ancrage constitutionnel de ces éléments était important afin de ne pas exposer le système de gouvernance judiciaire aux impératifs de la politique dominante, car sinon, toute nouvelle majorité politique pourrait être tentée de modifier le système, ce qui pourrait nuire à l'indépendance et à l'efficacité du pouvoir judiciaire.<sup>22</sup> Récemment, la Commission a recommandé, pour les mêmes raisons, que le mode d'élection des membres du conseil judiciaire soit inscrit dans la Constitution.<sup>23</sup>

28. Dans ce contexte, il convient de noter que la Constitution espagnole définit le processus d'élection des membres non judiciaires du CGPJ, en attribuant la compétence aux deux chambres du Parlement et en imposant l'exigence d'une majorité qualifiée. Toutefois, la Constitution ne définit pas la méthode d'élection des membres judiciaires du Conseil, déléguant cette question à une loi organique (voir paragraphe 6 ci-dessus). Initialement, le mode d'élection

---

<sup>18</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : L'indépendance des juges, paragraphe 32.

<sup>20</sup> Commission de Venise, [CDL-PI\(2022\)005](#), Table ronde internationale sur le thème « Façonner les conseils judiciaires pour relever les défis contemporains », 23 mars 2022, Conclusions générales.

<sup>21</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), Rapport sur les nominations judiciaires, paragraphe 48.

<sup>22</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)020](#), Liban - Avis sur le projet de loi relatif à l'indépendance des tribunaux judiciaires, paragraphe 22.

<sup>23</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)018](#), Pologne - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature de Pologne, paragraphe 76.

par les pairs a été introduit en 1980, mais il a été remplacé par l'élection parlementaire en 1985. Ce changement a été contesté devant la Cour constitutionnelle espagnole, qui ne l'a pas déclaré inconstitutionnel, mais a mis en garde contre les risques de politisation du processus (voir paragraphe 11 ci-dessus).

29. La Commission de Venise estime qu'il serait opportun de prévoir, au niveau constitutionnel, le mode d'élection non seulement des membres non judiciaires, mais aussi des membres judiciaires du Conseil, si une réforme constitutionnelle devait être envisagée à l'avenir en Espagne.

### **C. Norme relative aux membres judiciaires élus par leurs pairs**

#### **1. Sources pertinentes**

30. Selon la recommandation CM/Rec 2010(12) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, au moins la moitié des membres des conseils judiciaires devraient être des juges élus par leurs pairs.<sup>24</sup> Cette approche a été systématiquement maintenue dans les avis spécifiques par pays de la Commission de Venise.<sup>25</sup> Le Conseil consultatif de la magistrature européenne (CCJE) recommande que la majorité des membres des conseils judiciaires soient des juges élus par leurs pairs et que l'élection des membres judiciaires par le parlement ou la sélection par l'exécutif soit évitée.<sup>26</sup> Cette norme est également soutenue par le Réseau européen des conseils de la magistrature.<sup>27</sup>

31. Quant à la composante non judiciaire du conseil judiciaire, elle remplit une importante fonction d'équilibre. Une large majorité de juges peut susciter des inquiétudes quant au risque de gestion corporatiste ou d'autogestion. L'inclusion de membres non judiciaires est donc largement justifiée par le principe selon lequel le contrôle de la qualité et de l'impartialité de la justice dépasse les intérêts de la magistrature elle-même. En exerçant ce contrôle, le conseil judiciaire peut renforcer la confiance du public dans l'administration de la justice. Dans de nombreux systèmes, les organes législatifs élisent une partie des membres des conseils judiciaires parmi des professionnels du droit qualifiés, ce qui garantit une certaine pluralité et une légitimité démocratique dans la composition du conseil. In general, members, including both judicial and lay members, must be selected in a transparent procedure that supports the independent and effective functioning of the judicial council and the judiciary and avoids any perception of political influence, self-interest or cronyism.<sup>28</sup> Afin de prévenir toute politisation, la Commission de Venise

---

<sup>24</sup> Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 27.

<sup>25</sup> [CDL-AD\(2017\)018](#), Bulgarie - Avis sur la loi relative au système judiciaire, paragraphe 14 ; [CDL-AD\(2018\)028](#), Malte - Avis sur les dispositions constitutionnelles, la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire et des forces de l'ordre, paragraphe 42 ; [CDL-AD\(2020\)035](#), Bulgarie - Avis provisoire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, paragraphe 44 ; [CDL-AD\(2021\)043](#), Chypre - Avis sur trois projets de loi visant à réformer le pouvoir judiciaire, paragraphe 53 ; [CDL-AD\(2022\)020](#), Liban - Avis sur le projet de loi relatif à l'indépendance des tribunaux judiciaires, paragraphe 45 ; [CDL-AD\(2022\)030](#), Serbie - Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les modifications constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire, paragraphe 71.

<sup>26</sup> CCJE, Avis [n° 24 \(2021\)](#) : Évolution des conseils de la magistrature et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, paragraphes 30 et 31.

<sup>27</sup> Réseau européen des conseils de la magistrature, Compendium sur les conseils de la magistrature, page 5.

<sup>28</sup> CCJE, Avis [No. 24 \(2021\)](#) : Évolution des conseils de la magistrature et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, partie B.IV.10.

a recommandé l'introduction d'une majorité qualifiée pour l'élection de la composante parlementaire du conseil judiciaire.<sup>29</sup>

32. En outre, la Commission de Venise a mis en garde contre la politisation du processus d'élection des membres judiciaires des conseils judiciaires. Lorsque les réformes judiciaires ont transféré le pouvoir d'élire les membres judiciaires du pouvoir judiciaire au Parlement, la Commission a estimé que cette modification comportait un risque de politisation et a recommandé de revenir à l'élection des membres judiciaires par leurs pairs.<sup>30</sup>

33. Dans ce contexte, la CJUE a estimé que la procédure d'élection des membres judiciaires d'un conseil judiciaire est l'un des facteurs susceptibles de remettre en cause l'indépendance dudit conseil.<sup>31</sup> De même, la CEDH a estimé que lorsqu'une modification législative « privait le pouvoir judiciaire du droit de nommer et d'élire les membres judiciaires du [conseil judiciaire] – un droit qui lui était accordé par la législation précédente et reconnu par les normes internationales – les pouvoirs législatif et exécutif exerçaient une influence décisive sur la composition du [conseil judiciaire] ... La loi a pratiquement supprimé non seulement l'ancien système représentatif, mais aussi les garanties d'indépendance du pouvoir judiciaire à cet égard. [...] »<sup>32</sup>

## 2. Mise en œuvre de cette norme dans la proposition de réforme

34. Comme indiqué ci-dessus, la Commission européenne et le GRECO ont attiré l'attention des autorités espagnoles sur l'importance du principe selon lequel les membres judiciaires doivent être élus par leurs pairs. Si la disposition additionnelle de la loi organique 3/2024 du 2 août 2024 n'établit pas d'obligation inconditionnelle de modifier le modèle existant, elle prévoit que la proposition de réforme devrait envisager un modèle qui, « avec la participation directe de juges à déterminer, puisse être évalué positivement par le rapport de la Commission européenne sur l'état de droit, établissant un Conseil général de la magistrature conforme aux normes européennes les plus élevées » (voir paragraphe 23 ci-dessus).

### *Option 1*

35. Selon l'option 1, (i) les candidats judiciaires sont désignés par 25 juges ou par une association judiciaire ; et (ii) les candidats sont élus directement par les juges.

36. La Commission de Venise estime que l'option 1 reflète la norme européenne d'élection par les pairs en permettant à la communauté judiciaire d'élire directement les membres judiciaires du Conseil. Dans la mesure où ces élections sont libres, directes, pluralistes et équitables, elles pourraient éliminer le risque de politisation. La Commission de Venise estime toutefois que le processus électoral doit être protégé non seulement contre les influences politiques extérieures, mais aussi contre la politisation interne. L'indépendance judiciaire exige que l'élection des membres des conseils judiciaires soit protégée contre toute ingérence directe de la part d'acteurs politiques, ainsi que contre toute dépendance indirecte ou tout alignement sur ces acteurs, notamment par le biais d'associations judiciaires. Dans certains pays, en particulier ceux où les

---

<sup>29</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), Rapport sur les nominations judiciaires, paragraphes 30 à 32.

<sup>30</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)031](#), Pologne - Avis sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature ; sur le projet de loi modifiant la loi sur la Cour suprême, proposé par le président de la Pologne, et sur la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires, paragraphe 130.

<sup>31</sup> CJUE, [arrêt du 19 novembre 2019](#) dans l'affaire A.K. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême) (C-585/18, C-624/18, C-625/18), notamment paragraphes 140 à 144.

<sup>32</sup> CEDH, [Reczkowicz c. Pologne, n° 43447/19](#), 22 juillet 2021, paragraphe 274.

associations judiciaires exercent une influence significative sur le processus électoral, le conseil judiciaire est confronté à un double risque : l'ingérence politique externe et la politisation interne.

37. En ce qui concerne l'Espagne, la question se pose de savoir si l'option 1 ne ferait que transférer la possibilité de politisation du parlement vers le pouvoir judiciaire. Plusieurs interlocuteurs ont en effet souligné qu'au moins deux des quatre principales associations judiciaires pourraient être étroitement liées aux deux principales orientations politiques – conservatrice ou progressiste – existant dans le pays. Étant donné que les associations judiciaires joueraient un rôle important dans le processus de nomination et dans les campagnes électorales, influençant ainsi le choix des électeurs, cette procédure n'exclurait pas une ingérence politique dans ce processus de sélection. Certains interlocuteurs craignaient que seuls des « juges conservateurs » soient élus, privant ainsi la GCJ de pluralisme politique. Cela dit, la Commission ne voit pas sur quelle base l'ensemble du corps judiciaire espagnol pourrait être qualifié de « conservateur ».

38. La Commission note que, depuis 1985, les juges espagnols n'ont pas eu la possibilité de voter pour leurs candidats. Les membres judiciaires, comme les membres non judiciaires, ont tous été élus par le Parlement, où les deux principaux partis se sont succédé à la majorité. Par conséquent, depuis 1985, tous les membres du CGPJ ont été élus dans le cadre de processus politiques partisans. Dans ce contexte, il semble logique que les associations judiciaires aient pu développer des liens étroits avec la sphère politique.

39. La Commission ne peut prédire si les associations judiciaires maintiendraient ces liens dans le cadre d'un nouveau système. Une proportion importante de juges reste non affiliée (en septembre 2024, 58 % des juges étaient membres d'associations judiciaires) et aucune élection par les pairs n'a eu lieu au cours des quarante dernières années. Il est donc difficile de déterminer dans quelle mesure les associations judiciaires pourraient exercer une influence sur les juges, en particulier ceux qui ne sont pas affiliés. Néanmoins, la Commission reconnaît que, compte tenu des quarante années d'élection politique des membres judiciaires de la CGPJ, le risque d'influence politique exercée par l'intermédiaire des associations judiciaires ne peut être totalement exclu, du moins pendant les premières phases de fonctionnement d'un nouveau système d'élection par les pairs.

40. Dans cette optique, les élections directes par la seule communauté judiciaire peuvent s'avérer insuffisantes pour éliminer totalement le risque de politisation. Lorsque de telles élections sont envisagées, les associations judiciaires – qui jouent un rôle important pour la communauté judiciaire – peuvent, dans la pratique, agir comme des mandataires des acteurs politiques. Des garanties supplémentaires peuvent donc être nécessaires pour prévenir de manière adéquate la politisation interne. En particulier, des mesures devraient être prises pour encourager les juges non affiliés à se porter candidats et pour veiller à ce qu'ils ne soient pas fortement désavantagés par rapport à ceux qui sont soutenus par des associations. Cette considération est importante compte tenu de la proportion importante de juges non affiliés en Espagne. Dans ce contexte, le cadre électoral devrait être affiné afin de garantir que les candidats indépendants aient des chances adéquates d'être élus. Les autorités pourraient souhaiter examiner plusieurs éléments précisés ci-dessous. Étant donné que les deux options présentent des caractéristiques similaires dans leurs modèles électoraux (à l'exception, bien sûr, de la participation du Parlement), ces considérations s'appliquent non seulement à l'option 1, mais aussi, le cas échéant, à l'option 2.

41. Premièrement, en ce qui concerne le processus de nomination, les pratiques varient d'une juridiction à l'autre. Les juges peuvent être nommés par d'autres juges, par des associations de juges, par des tribunaux, par la conférence des juges ou par les différentes instances ou tribunaux qu'ils représentent.<sup>33</sup> L'option 1 prévoit que les candidats qui ne sont pas soutenus par

---

<sup>33</sup> Conseil de l'Europe, [DG I – DCJ \(2022\)1](#), Aperçu comparatif des conseils judiciaires en Europe, 14 mars 2022, page 6.

une association doivent obtenir 25 signatures d'autres juges (alors que l'option 2 exige 30 signatures). Compte tenu des difficultés pratiques pour obtenir ce nombre de signatures, en particulier pour les juges exerçant dans des régions éloignées ou isolées, et en fonction des mécanismes disponibles pour la collecte de ces signatures (en personne, par voie électronique, etc.), cette exigence pourrait être considérablement réduite, voire supprimée dans les options 1 et 2, afin d'éviter de favoriser indûment le rôle des associations judiciaires dans le processus de nomination. Une autre possibilité serait d'autoriser les nominations sur la base d'un appel ouvert à candidatures indépendantes. Toutefois, cette approche nécessiterait un examen attentif compte tenu du risque de surcharger l'administration électorale avec un grand nombre de candidatures dans un court laps de temps, ce qui pourrait retarder les procédures.

42. Deuxièmement, la tenue d'une élection avec des suppléants, comme le prévoit l'option 1, implique que les candidats doivent trouver un autre juge pour participer à l'élection afin de remplacer le juge élu en cas de cessation anticipée de son mandat. Cette disposition peut imposer une charge supplémentaire aux candidats, en particulier à ceux qui ne sont pas affiliés. Une possibilité serait d'envisager une élection partielle en cas de cessation anticipée du mandat d'un membre du Conseil.

43. Troisièmement, le modèle électoral de l'option 1 propose que les électeurs puissent exprimer un maximum de huit votes.<sup>34</sup> Si les autorités sont libres de déterminer le nombre de voix accordées à chaque électeur, elles sont invitées à examiner si le nombre maximal de voix par électeur proposé pourrait potentiellement favoriser les candidats associés. Un nombre élevé de voix peut avoir un effet majoritaire, réduisant ainsi les chances des candidats individuels et minoritaires d'être élus et diminuant la vocation pluraliste du conseil judiciaire.

44. Quatrièmement, des garanties appropriées devraient être envisagées afin d'assurer l'égalité des chances pour tous les candidats à la magistrature. Il s'agit notamment d'introduire des garanties et des règles concernant l'accès à l'information et les possibilités de faire campagne, ainsi que des règles relatives au financement et au soutien matériel, afin de garantir une campagne électorale équitable. Dans ce contexte, il est également pertinent de savoir si le système accorde aux juges élus le droit de prendre un congé de leurs fonctions judiciaires pendant leur mandat au sein du conseil judiciaire (tel qu'établi à l'article 351(a) de la loi organique sur le pouvoir judiciaire).

45. La Commission de Venise conclut que l'option 1 est en principe conforme à la norme relative à l'élection par les pairs. Toutefois, des garanties supplémentaires devraient être intégrées dans le système d'élection par les juges afin de prévenir le risque d'influence politique par le biais des associations judiciaires et de garantir un véritable pluralisme.

### *Option 2*

46. L'option 2, qui ne semble pas être complètement développée, prévoit que : (i) chaque candidat doit être soutenu par 30 juges ou par une association judiciaire ; (ii) la communauté judiciaire organise une pré-élection afin de constituer un vivier de candidats trois fois plus important que le nombre de postes vacants ; et (iii) l'élection finale est organisée par le Parlement, qui élit les membres à partir du vivier pré-élu. La participation des juges à l'élection des membres judiciaires du Conseil intervient donc au stade de l'approbation des candidats (soit par le biais d'une association judiciaire, soit en soutenant des candidats indépendants) et par le biais d'une pré-élection. C'est toutefois le Parlement qui procède à l'élection finale. Il est louable que l'option 2 représente un effort visant à améliorer le système en introduisant une première étape au cours

---

<sup>34</sup> Il convient de noter que l'option 2 est plus souple : elle prévoit que le nombre de voix doit être compris entre six et huit. L'une des modalités qu'elle propose en outre consiste à attribuer sept voix par électeur (une voix pour le quota de la Cour suprême, quatre voix pour le quota des juges supérieurs et deux voix pour les juges des tribunaux inférieurs).

de laquelle les candidats sont présélectionnés par leurs pairs, renforçant ainsi l'aspect participatif du processus.

47. La Commission de Venise n'exclut pas nécessairement que la norme relative à « l'élection par les pairs des membres judiciaires du Conseil judiciaire » puisse être respectée lorsque l'élection par les pairs est suivie d'une autre phase de sélection. Néanmoins, il ressort clairement de l'objectif et de la justification des normes européennes – supprimer les risques d'influence du parlement ou de l'exécutif sur le conseil judiciaire – qu'une telle phase de sélection supplémentaire ne peut être une élection politique, même à la majorité qualifiée.

48. À l'appui de la participation du Parlement, l'option 2 renvoie à l'idée générale selon laquelle le pouvoir judiciaire devrait bénéficier d'une légitimité démocratique, qui peut être obtenue grâce à la participation du Parlement à l'élection des membres judiciaires du Conseil. Elle affirme également que confier ce rôle exclusivement à la communauté judiciaire pourrait conduire au corporatisme et limiter l'étendue du pluralisme social que le Parlement est en mesure d'assurer. Les interlocuteurs qui soutiennent ce point de vue ont souligné que la CGPJ n'est pas un organe judiciaire, mais administratif, et que, par conséquent, les normes d'indépendance ne s'appliquent pas au CGPJ de la même manière qu'au pouvoir judiciaire lui-même.

49. La Commission de Venise souligne qu'il est généralement admis qu'un État démocratique moderne repose sur la séparation des pouvoirs, fonctionnant comme un système de freins et contrepoids, et que le pouvoir judiciaire doit rester indépendant des autres pouvoirs. Compte tenu des fonctions importantes confiées au conseil judiciaire, notamment les nominations judiciaires et d'autres questions liées à la carrière, son indépendance est inextricablement liée à celle de l'ensemble du pouvoir judiciaire et doit être préservée en conséquence. Il n'existe certes aucune norme juridiquement contraignante imposant la création d'un conseil judiciaire. Toutefois, comme l'a déclaré la Cour européenne des droits de l'homme, « lorsqu'un conseil judiciaire est créé, les autorités devraient être tenues de garantir son indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif afin, entre autres, de préserver l'intégrité du processus de nomination des magistrats. [...] Les États sont libres d'adopter un tel modèle afin de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ce qu'ils ne peuvent pas faire, c'est l'instrumentaliser de manière à porter atteinte à cette indépendance ». <sup>35</sup>

50. En ce qui concerne la légitimité du pouvoir judiciaire et des conseils judiciaires, la Commission de Venise souligne qu'elle découle de la Constitution, du respect des lois, du principe de légalité, et de la confiance publique, <sup>36</sup> et non d'accords politiques sur la nomination des membres des conseils. De plus, la composition mixte du conseil judiciaire, qui comprend des membres non judiciaires élus par le Parlement, répond déjà à la préoccupation du corporatisme, garantissant ainsi le pluralisme et la responsabilité démocratique. Il convient de souligner que le conseil judiciaire est également destiné à inclure des représentants d'autres professions juridiques, tels que des avocats en exercice et des professeurs d'université. Cette pluralité est une valeur en soi et sert également à contrer le risque de corporatisme.

51. Si certains interlocuteurs ont exprimé leur inquiétude quant au fait que l'élection directe des membres judiciaires par leurs pairs au sein d'associations judiciaires pourrait conduire à une politisation interne, la Commission de Venise estime que l'option 2 ne ferait qu'exacerber ce risque. La participation du Parlement après la pré-élection par les juges ne neutralise pas les connotations politiques du processus, mais les reproduit : d'abord au sein du pouvoir judiciaire, puis à travers les groupes politiques au Parlement. L'élection par le Parlement des membres judiciaires de la CGPJ a créé et renforcé les liens entre les associations judiciaires et la sphère politique, et cela serait maintenu. Exiger des candidats judiciaires – même après avoir été

<sup>35</sup> CEDH, *Grzęda c. Pologne* [GC], requête n° [43572/18](#), 15 mars 2022, § 307.

<sup>36</sup> CCJE, Avis [n° 24 \(2021\)](#) : Évolution des conseils de la magistrature et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, partie B.I.9.

présélectionnés par la communauté judiciaire – qu'ils se soumettent à un processus politique au Parlement risque d'attribuer une « couleur politique » à ces juges pour le reste de leur carrière professionnelle. Peu importe que ce risque se concrétise ou non ; comme l'a déclaré à plusieurs reprises la Cour européenne des droits de l'homme, « *même les apparences peuvent avoir une certaine importance, ou en d'autres termes, « la justice doit non seulement être rendue, mais elle doit aussi être perçue comme telle »*. L'enjeu est la confiance que les tribunaux dans une société démocratique doivent inspirer au public »<sup>37</sup>.

52. L'option 2 ne fournit aucun critère spécifique pour le choix du Parlement parmi les candidats présélectionnés, ce qui semble donc équivaloir à une décision discrétionnaire. Elle ne prévoit pas non plus que le Parlement soit tenu de fournir des motifs adéquats. Il est également douteux qu'un contrôle juridictionnel effectif soit possible pour de telles décisions politiques<sup>38</sup>, compte tenu du large pouvoir discrétionnaire accordé au Parlement et de l'absence d'obligation claire de justifier les décisions par des critères objectifs.

53. L'option 2 prévoit une élection à la majorité qualifiée des trois cinquièmes (comme pour les membres non judiciaires), mais ne prévoit pas de mécanisme anti-blocage adéquat en cas d'impasse parlementaire. Compte tenu de l'incapacité récente du Parlement à nommer les membres du Conseil au cours des six dernières années, une solution appropriée consisterait à introduire une règle prévoyant que si les nominations des membres judiciaires ne sont pas effectuées dans un délai court mais raisonnable, les candidats présélectionnés sont automatiquement nommés conformément au classement déterminé par les résultats du vote de la communauté judiciaire.

54. Dans ce contexte, la Commission de Venise estime que l'option 2 apporte des améliorations significatives en garantissant la participation du pouvoir judiciaire à l'élection des membres judiciaires de la CGPJ ; toutefois, cet objectif est compromis par l'implication du Parlement dans leur élection finale. La simple nomination et la présélection par le pouvoir judiciaire ne suffiraient pas à rendre ce modèle compatible avec la norme européenne en matière d'élection par les pairs. Si, de l'avis de la Commission de Venise, le respect de cette norme n'est pas nécessairement exclu lorsqu'une deuxième phase de sélection est envisagée, celle-ci ne devrait pas être de nature politique. Par conséquent, l'option 2, telle qu'elle est présentée, ne peut être considérée comme conforme à cette norme.

#### **D. Représentation de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et des différentes catégories**

55. Conformément aux normes, la Commission de Venise a toujours recommandé une représentation équilibrée des juges de tous les niveaux et de toutes les juridictions, ainsi qu'une diversité et une représentation aussi larges que possible en termes de genre et de régions.<sup>39</sup> En effet, le système devrait être conçu de manière à ce que les résultats des élections soient considérés comme représentatifs du pouvoir judiciaire du pays.<sup>40</sup> Le CCJE maintient cette

<sup>37</sup> CEDH, *Denisov c. Ukraine* [GC], n° 76639/11, 25 septembre 2018, par. 63.

<sup>38</sup> Voir également CEDH, *Lorenzo Bragado et autres c. Espagne* (requêtes nos 53193/21, 53707/21, 53848/21 et autres), 22 juin 2023.

<sup>39</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)010](#), Avis sur le projet d'amendements à la Constitution du Monténégro, ainsi que sur le projet d'amendements à la loi sur les tribunaux, à la loi sur le ministère public et à la loi sur le Conseil judiciaire du Monténégro, paragraphes 21-22 ; [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas - Avis conjoint sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphe 42 ; [CDL-AD\(2023\)039](#), Bulgarie - Avis sur le projet d'amendements à la Constitution, paragraphe 48.

<sup>40</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)007](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit sur la loi relative au pouvoir judiciaire et au statut des juges et les amendements à la loi sur le Conseil supérieur de la justice de l'Ukraine, paragraphe 89.

approche en faisant référence à « la représentation la plus large possible des tribunaux et des instances, ainsi qu'à la diversité des genres et des régions ». <sup>41</sup> Le GRECO « soutient clairement ces efforts visant à garantir que le pouvoir judiciaire ne soit pas isolé » <sup>42</sup>

56. Les deux options de la proposition de réforme visent à garantir qu'une certaine proportion de juges de différentes catégories soient représentés au sein du Conseil. Selon l'option 1 (projet d'article 575(4)), les membres judiciaires sont répartis en trois groupes : (i) trois juges de la Cour suprême ; (ii) trois juges chevronnés ayant plus de vingt-cinq ans d'expérience ; (iii) six juges de tribunaux inférieurs ou juges chevronnés, sans exigence d'ancienneté. L'option 2 propose la répartition suivante : (i) deux juges de la Cour suprême ; (ii) six juges chevronnés ; (iii) quatre juges de tribunaux inférieurs.

57. En ce qui concerne la proportionnalité entre les trois groupes de juges, les options 1 et 2 diffèrent dans leur approche visant à garantir la diversité. D'une manière générale, une majorité de juges chevronnés peut mettre davantage l'accent sur l'expérience et la légitimité perçue, mais pourrait potentiellement conduire à un corporatisme ou à une résistance à la réforme. D'autre part, une représentation égale de toutes les catégories de juges pourrait encourager un éventail plus large de points de vue, car les juges de différents niveaux judiciaires pourraient apporter leur expertise particulière. Il convient toutefois de noter que les juges moins expérimentés pourraient être plus sensibles aux pressions internes ou externes, même s'il semble peu probable que des juges très inexpérimentés soient élus.

58. Une solution possible serait de réserver un quota distinct aux juges de la Cour suprême. Bien que cette catégorie de juges ne représente qu'une petite proportion du nombre total de juges en Espagne, il convient de noter que ces candidats proviennent de la plus haute autorité judiciaire dans toutes les branches de la justice (article 123, paragraphe 1, de la Constitution). Toutefois, il convient de préciser que ces candidats ne seront pas éligibles dans le cadre des deux autres quotas. En examinant de plus près le principe d'*ancienneté*, on pourrait faire valoir que l'exigence de 25 ans d'expérience (option 1) est excessive et donc inadéquate. La Commission de Venise a jugé qu'une exigence de sept ans était adéquate, <sup>43</sup> mais pas une exigence de dix ans. <sup>44</sup> D'autre part, on peut également se demander si l'*absence d'expérience* des juges relevant de la troisième catégorie, pour lesquels il n'y a pas d'exigence d'ancienneté, est compatible avec le niveau d'expérience professionnelle requis pour l'exercice efficace des fonctions au sein du conseil judiciaire. <sup>45</sup> À cet égard, l'option 1 n'impose aucune exigence en matière d'ancienneté, tandis que l'option 2, qui ne comprend qu'une brève description de l'approche et est beaucoup moins élaborée, ne mentionne pas non plus cette exigence.

59. L'option 1 précise le système de vote fondé sur le principe de la parité entre les sexes, en prévoyant un mécanisme garantissant la composition équilibrée du Conseil sur le plan du genre (projet d'article 577, paragraphe 15, point b)). Cette disposition est bienvenue.

60. D'autres dispositions seraient les bienvenues en ce qui concerne les autres critères de diversité, notamment la spécialisation judiciaire et les principes géographiques.

---

<sup>41</sup> CCJE, Avis [n° 24 \(2021\)](#) : Évolution des conseils de la magistrature et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, paragraphe 30.

<sup>42</sup> GRECO, [Rapport sur les tendances et conclusions du quatrième cycle d'évaluation](#) dans le domaine de la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, p. 19

<sup>43</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)006](#), Avis sur le projet de loi sur le Conseil supérieur de la magistrature de la République de Serbie, paragraphe 51.

<sup>44</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)021](#), Chili - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels concernant le pouvoir judiciaire, paragraphe 40 ; [CDL-AD\(2011\)019](#), Avis sur le projet de loi relatif au conseil de sélection des juges du Kirghizistan, paragraphe 36.

<sup>45</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo, - Avis sur la loi relative au Conseil judiciaire et le projet de loi visant à la modifier et à la compléter, par. 23.

### E. Organe chargé du processus électoral

61. L'option 1 prévoit la création d'un comité électoral chargé de superviser le processus électoral ; celui-ci sera composé de trois juges de la Cour suprême et d'un secrétaire (projet d'article 578 (1)). Cette approche est une solution possible pour garantir que l'élection des organes dirigeants du pouvoir judiciaire soit gérée par le pouvoir judiciaire lui-même.<sup>46</sup> Toutefois, d'autres possibilités pourraient être examinées, telles que la création d'un comité électoral au sein du Conseil, compte tenu notamment du rôle d'appel de la Cour suprême et des risques d'incompatibilités et de conflit d'intérêts.

62. En ce qui concerne la composition du comité électoral, il comprendra trois membres et un secrétaire. Compte tenu de l'étendue des tâches et des délais serrés proposés dans l'option 1 (exemple, voir projet d'article 577 (10) et (16)), il pourrait être pertinent d'augmenter le nombre de membres et d'envisager un personnel suffisant au sein du secrétariat d'appui technique.

### F. Recours judiciaire dans le processus électoral

63. La Commission de Venise reconnaît l'importance d'offrir un recours judiciaire dans le cadre des élections aux conseils judiciaires.<sup>47</sup> Il est positif que l'option 1 introduise un recours contre les décisions du comité électoral devant la Cour suprême (projet d'article 577, paragraphes 11 et 17). Cependant, étant donné que le comité électoral est composé de juges de la Cour suprême, il est nécessaire d'établir des règles claires en matière de retrait et de récusation afin d'éviter les conflits d'intérêts. En ce qui concerne l'option 2, il a été discuté ci-dessus qu'il n'est pas certain qu'un contrôle juridictionnel effectif des décisions de nomination parlementaire soit possible. Cette question nécessiterait une attention particulière de la part des autorités.

## IV. Conclusion

64. La Présidente du Conseil général du pouvoir judiciaire espagnol (CGPJ), Mme Isabel Perelló Doménech, a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur la *proposition de réforme du système d'élection des membres judiciaires du Conseil général du pouvoir judiciaire*. La proposition de réforme a été préparée par le CGPJ conformément à l'exigence de la disposition additionnelle de la loi organique n° 3/2024 du 2 août 2024. Elle a été soumise au gouvernement, au Congrès des députés et au Sénat pour examen en vue d'élaborer un projet de loi sur la réforme du système d'élection des membres judiciaires du Conseil. Cependant, le CGPJ n'est pas parvenu à un accord et a présenté deux propositions alternatives.

65. Les deux options diffèrent principalement sur la participation du Parlement à l'élection des membres judiciaires. L'option 1 prévoit que les candidats judiciaires doivent être approuvés par 25 juges ou une association judiciaire, et que les juges élisent directement les membres du CGPJ parmi ces candidats. L'option 2 prévoit l'approbation par 30 juges ou une association judiciaire, suivie d'une pré-élection par le pouvoir judiciaire afin d'établir une liste restreinte, et la sélection finale parmi cette liste par le Parlement.

---

<sup>46</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo - Avis sur la loi relative au Conseil judiciaire et le projet de loi visant à la modifier et à la compléter, par. 34.

<sup>47</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)018](#), Ukraine - Avis conjoint urgent sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (de nomination) des membres du Conseil supérieur de la justice (CSJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du CSJ (projet de loi n° 5068), paragraphe 63 ; [CDL-AD\(2022\)023](#), Ukraine - Mémoire conjoint de la Commission de Venise et de la DGI sur certaines questions liées à l'élection et à la discipline des membres du Conseil supérieur de la justice, par. 49, [CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo - Avis sur la loi relative au Conseil judiciaire et le projet de loi la modifiant et la complétant, par. 34.

66. L'option 1 habilite les juges à élire directement les membres judiciaires du Conseil, dans le but d'éliminer la politisation du processus parlementaire. Cette approche est bienvenue, car elle est conforme la norme européenne relative à l'élection par les pairs. Toutefois, le risque de politisation interne ne doit pas être négligé, en particulier lorsque les associations judiciaires peuvent exercer une influence significative sur les nominations et les campagnes électorales, ce qui peut potentiellement influencer le processus électoral. Le processus électoral doit être protégé non seulement contre les ingérences extérieures, mais aussi contre la politisation interne, car ces deux facteurs pourraient nuire à l'indépendance judiciaire. Pour parer à ces risques, les mesures suivantes pourraient être envisagées dans le cadre de l'élaboration du système électoral (également applicable à l'option 2, le cas échéant):

(1) au stade des nominations : supprimer ou réduire considérablement l'exigence de 25 parrainages (30 dans la deuxième option) pour les candidats au pouvoir judiciaire et envisager un appel à candidatures ouvert;

(2) candidats suppléants : examiner d'autres modèles, tels que les élections partielles en cas de fin prématurée du mandat ;

(3) nombre de voix : revoir le nombre maximum de voix par électeur, compte tenu de l'exigence d'égalité des chances entre les candidats associés et indépendants ;

(4) pratiques électorales équitables : mise en œuvre de règles visant à garantir des conditions équitables pour les candidats à la magistrature, notamment un accès égal à l'information, des possibilités de campagne équilibrées, un financement transparent et réglementé, et un soutien matériel.

67. En ce qui concerne l'option 2, la Commission estime qu'outre les risques internes de politisation évoqués dans le cadre de l'option 1, cette option rend la procédure vulnérable à une politisation externe au sein du Parlement. De plus, le Parlement dispose d'un large pouvoir discrétionnaire dans la sélection des candidats, sans critères clairs ni obligation de fournir des motifs adéquats. En outre, l'existence d'un recours juridique efficace pour contester les nominations reste incertaine. En outre, l'option 2 ne prévoit pas de mécanismes anti-blocage adéquats, ce qui rend le processus vulnérable à l'impasse parlementaire et aux retards. Dans l'ensemble, la pré-élection des membres judiciaires du conseil judiciaire par les juges est utile, mais insuffisante pour répondre à la norme d'élection par les pairs, car elle est suivie d'une élection politique. Par conséquent, à cet égard, l'option 2 n'est pas conforme aux normes européennes.

68. La Commission de Venise souligne en outre l'importance de garantir la composition du conseil judiciaire, avec une participation équilibrée de juges de tous les niveaux du système judiciaire, ainsi qu'une diversité adéquate en termes de spécialisation, de genre et de région. Le principe de pluralisme devrait également s'appliquer aux membres non judiciaires, qui devraient représenter le monde universitaire et d'autres professions juridiques. L'exigence pour les juges chevronnés d'avoir 25 ans d'expérience dans l'option 1 peut être considérée comme trop restrictive et il est recommandé de revoir ce seuil. Si l'option 1 confie la responsabilité du processus électoral à un comité composé de trois juges de la Cour suprême, il pourrait être judicieux d'envisager d'élargir ce comité et de lui fournir un soutien technique renforcé, compte tenu de l'étendue de ses fonctions et des délais proposés.

69. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités espagnoles pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.