



Strasbourg, le 9 mars 2026

CDL-AD(2026)004

Or. angl.

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

PÉROU

AVIS

SUR

**UNE SÉRIE DE RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES ET
LÉGISLATIVES CONCERNANT LE POUVOIR JUDICIAIRE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 146e session plénière
(Venise, 6-7 mars 2026)**

Sur la base des observations de

Mme Nina BETETTO (membre, Slovénie)
M. Rafael BUSTOS GISBERT (membre, Espagne)
Mme Renata DESKOSKA (membre, Macédoine du Nord)
M. Martin KUIJER (membre, Pays-Bas)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Traduction provisoire

www.venice.coe.int

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis	3
A.	Contexte et développements politiques	3
B.	Cadre juridique	4
1.	Cadre juridique national	4
2.	Aperçu des réformes	5
C.	Normes internationales applicables	5
D.	Portée et approche de l'avis	7
III.	Analyse	8
A.	Remarques générales	8
B.	Réformes ayant une incidence directe sur le pouvoir judiciaire	10
1.	Nomination et carrière des juges	10
a.	Nomination des juges de la Cour suprême et révocation des présidents	11
b.	Juges temporaires	13
c.	Ratification des juges	15
2.	Procédures disciplinaires et responsabilité pénale des juges	15
3.	Destitution des juges de la Cour suprême	17
C.	Réformes concernant le contrôle diffus de la constitutionnalité et de la conventionalité	18
D.	Autres initiatives et effet cumulatif global des réformes	21
IV.	Conclusion	23

I. Introduction

1. Par lettre du 5 septembre 2025, Mme Janet Tello Gilardi, présidente du pouvoir judiciaire et de la Cour suprême du Pérou, a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur une série de réformes concernant le pouvoir judiciaire.

2. Mme Nina Betetto, M. Rafael Bustos Gisbert, Mme Renata Deskoska et M. Martin Kuijer ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis.

3. Les 10 et 11 février 2026, une délégation de la Commission composée de Mme Betetto, M. Bustos Gisbert et M. Kuijer, accompagnés de Mme Simona Granata-Menghini, directrice et secrétaire de la Commission, et M. Adrià Rodriguez-Pérez, du secrétariat, s'est rendue à Lima et a rencontré des représentants du pouvoir judiciaire et de la Cour suprême, du Congrès, du ministère des Affaires étrangères, du Conseil national de la justice, de la Cour constitutionnelle, du ministère public, ainsi que des représentants de la société civile, d'associations de juges, du monde universitaire et d'organisations internationales présentes à Lima.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des réformes adoptées et proposées ([CDL-REF\(2026\)004](#)). 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. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur le pouvoir judiciaire, l'Etat de droit et l'Amérique latine, le 5 mars 2026. À la suite d'un échange de vues avec M. Manuel Estuardo Luján Túpez, juge suprême titulaire et coordinateur national du sous-système national spécialisé du pouvoir judiciaire dans la confiscation des avoirs, Cour suprême du Pérou, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 146^{ème} session plénière (Venise, 6-7 mars 2026).

II. Contexte et portée de l'avis

A. Contexte et évolutions politiques

6. La réforme judiciaire figure à l'ordre du jour du Pérou depuis au moins deux décennies, avec des tentatives importantes de réforme majeure en 2001, 2008, 2012 et 2019, pour ne citer que quelques exemples. Plus récemment, le Congrès péruvien a engagé de nombreuses réformes constitutionnelles et législatives ayant des répercussions sur le pouvoir judiciaire et sur d'autres institutions indépendantes. Notamment, le Congrès a de plus en plus recours aux procédures de destitution prévues aux articles 99 et 100 de la Constitution, visant entre autres des juges et des procureurs de haut rang¹.

7. Lors de sa visite à Lima, la délégation de la Commission de Venise a également appris que le pouvoir judiciaire et certains juges faisaient l'objet d'attaques verbales, parfois de la part de hauts fonctionnaires. Au cours des réunions à Lima, la délégation a été informée de pressions politiques exercées sur le pouvoir judiciaire, notamment des intimidations, des menaces, des pressions financières, des stigmatisations et même des cas de violence physique. Certains juges feraient l'objet de poursuites pénales en raison du contenu de leurs jugements. Des plaintes liées à des conflits de compétence ont également été mentionnées, notamment lorsque les juges exercent un contrôle constitutionnel conformément à l'article 138 de la

¹ Voir notamment Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)007](#), 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, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)042](#), Pérou – Avis sur les réformes proposées relatives au ministère public.

Constitution. Ces allégations concordent avec les conclusions précédentes de la Commission de Venise concernant les pressions exercées à la fois sur le pouvoir judiciaire péruvien et sur le ministère public².

B. Cadre juridique

1. Cadre juridique national

8. Selon la Constitution, le pouvoir judiciaire émane du peuple et est exercé exclusivement par le pouvoir juridictionnel à travers un système hiérarchique de tribunaux, conformément à la Constitution et à la loi (article 138). La Constitution affirme l'unité et l'exclusivité du pouvoir judiciaire, qui est composé d'organes juridictionnels (cours et tribunaux administrant la justice) et d'organes de direction et d'administration (article 143 de la Constitution). La Cour suprême de justice est la plus haute instance judiciaire, et son président est le chef du pouvoir judiciaire ; la session plénière de la Cour suprême est la plus haute instance délibérative (articles 143 et 144 de la Constitution). Aucune juridiction indépendante ou *ad hoc* ne peut être créée, à l'exception des juridictions militaires et arbitrales (article 139.1 de la Constitution).

9. L'indépendance des juges est garantie, sous réserve uniquement de la Constitution et de la loi. La Constitution garantit également l'irrévocabilité et le maintien dans leurs fonctions, tant qu'ils font preuve d'une conduite irréprochable et possèdent les qualifications requises pour exercer leurs fonctions (article 146). Aucune autorité ne peut s'ingérer dans les affaires en cours, prendre en charge des questions judiciaires, invalider des jugements définitifs, suspendre des procédures ou modifier ou retarder l'exécution des jugements (article 139.2 de la Constitution). Il existe des exceptions pour la grâce présidentielle et les enquêtes parlementaires, qui ne doivent pas interférer avec les procédures judiciaires ni avoir d'effets juridictionnels.

10. Depuis son adoption, la Constitution a été modifiée à plusieurs reprises, notamment lors de la réforme de 2019, qui a restructuré l'organe de contrôle judiciaire et les mécanismes de sélection, de nomination et d'évaluation des juges et des procureurs. La réforme a remplacé le Conseil national de la magistrature (*Consejo Nacional de la Magistratura*, CNM) par un Conseil national de la justice (*Junta Nacional de Justicia*, JNJ) nouvellement constitué, qui a non seulement repris les fonctions précédemment attribuées au CNM, mais dont les responsabilités ont également été considérablement élargies et formalisées³.

11. En 2024, le Congrès a également adopté une vaste réforme constitutionnelle. Les nouvelles dispositions constitutionnelles confèrent aux membres du Congrès des pouvoirs de contrôle étendus, notamment la possibilité de créer des commissions d'enquête (article 97 de la Constitution) et la compétence d'engager des procédures de destitution à l'encontre des hauts magistrats devant un Sénat nouvellement créé (articles 99-100 de la Constitution)⁴.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)042](#), Pérou - Avis sur les réformes proposées relatives au ministère public, paragraphe 45

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)042](#), Pérou - Avis sur les réformes proposées relatives au ministère public, paragraphes 20-21.

⁴ Avec le rétablissement du bicaméralisme à l'issue des élections prévues le 12 avril 2026, le Congrès péruvien sera composé de deux chambres : une Chambre des députés composée de 130 membres élus dans 27 circonscriptions électorales correspondant aux régions du Pérou, les sièges étant attribués à chaque circonscription en fonction de sa population ; et d'un Sénat composé de 60 membres, dont 30 seront élus à l'échelle nationale par l'ensemble de l'électorat et 30 seront élus dans 27 circonscriptions électorales, chaque circonscription élisant un sénateur (à l'exception de Lima, qui élira quatre sénateurs en raison de sa population plus importante).

2. Aperçu des réformes

12. Dans sa demande, la présidente fait référence à plusieurs modifications législatives adoptées ainsi qu'à certaines réformes constitutionnelles et juridiques proposées (ci-après dénommées « les réformes »).

13. Dans l'ensemble, les lois adoptées et les réformes proposées sont hétérogènes et traitent d'un large éventail de questions qui touchent le pouvoir judiciaire, certaines directement, par exemple en ce qui concerne la nomination des juges, le système disciplinaire, les dispositions relatives à la responsabilité pénale, la destitution ou la mise en accusation, et le rôle des tribunaux ordinaires dans le contrôle constitutionnel et conventionnel. D'autres réformes ne semblent, en principe, toucher le pouvoir judiciaire qu'indirectement. En outre, certaines de ces réformes ont déjà été adoptées, tandis que d'autres sont encore en cours de discussion au Parlement.

14. En outre, le Congrès péruvien a mis en place une commission spéciale multipartite de haut niveau chargée d'étudier et de présenter une proposition de réforme globale du système d'administration de la justice au Pérou (ci-après dénommée « commission spéciale multipartite de haut niveau »)⁵. En novembre 2025, cette commission a approuvé le rapport final de sa phase 1, qui comprend une analyse et un projet de proposition de réforme constitutionnelle (ci-après, le rapport final de la phase 1 de la commission spéciale). Toutefois, le projet d'amendements constitutionnels pourrait ne pas être adopté par le Parlement, car, conformément à l'article 206 de la Constitution, 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 lors de deux législatures ordinaires successives avec un vote favorable, dans chaque cas, de plus des deux tiers du nombre légal de ses membres. Étant donné que les prochaines élections générales sont prévues pour le 12 avril, aucun de ces deux scénarios ne semble probable à si court terme. Néanmoins, il est également possible que le prochain parlement reprenne cette proposition, ou certains de ses éléments, comme base pour une future réforme constitutionnelle.

C. Normes internationales applicables

15. L'indépendance et l'impartialité de l'administration judiciaire constituent un principe bien établi dans les régimes universels et régionaux des droits humains. Au niveau mondial, l'article 14(1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) garantit le droit à un procès équitable et public devant un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi⁶. Dans son interprétation faisant autorité de cette disposition, le Comité des droits humains des Nations unies (ONU) affirme que l'exigence d'indépendance est un droit absolu qui ne peut faire l'objet d'aucune dérogation et qui nécessite, *entre autres*, la séparation du pouvoir judiciaire des pouvoirs exécutif et législatif, des procédures de nomination objectives et transparentes, des garanties relatives à la durée et à la sécurité du mandat, ainsi qu'une protection contre les pressions extérieures et les influences indues⁷. Ces normes contraignantes issues de traités sont renforcées par des instruments juridiques non

⁵ Pour un aperçu des travaux de la Commission spéciale multipartite de haut niveau, voir en particulier Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)042](#), Pérou - Avis sur les réformes proposées relatives au ministère public.

⁶ Nations unies (ONU), Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), art. 14(1). Le Pérou a ratifié le PIDCP le 28 avril 1978. Voir également Assemblée générale des Nations unies, Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217 A (III), art. 10.

⁷ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 32 : Article 14 – Droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, CCPR/C/GC/32, par. 18-20. Voir également Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Indépendance et impartialité de la magistrature, des jurés et des assesseurs, et indépendance des avocats, A/HRC/RES/35/12 ; A/HRC/RES/23/6 ; et Intégrité du système judiciaire, A/HRC/RES/25/4.

contraignants, notamment les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature (approuvés par les résolutions 40/32 et 40/146 de l'Assemblée générale des Nations Unies), qui précisent les garanties concernant la sélection, la durée du mandat, la discipline et les conditions de service des magistrats⁸. Les Principes de Bangalore relatifs à la déontologie judiciaire, approuvés par la résolution 2006/23 du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC), énoncent les valeurs fondamentales d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de bienséance, d'égalité, de compétence et de diligence comme éléments essentiels de la fonction judiciaire⁹.

16. L'importance de l'indépendance judiciaire est encore soulignée dans plusieurs traités des Nations Unies concernant des groupes spécifiques. Par exemple, l'article 37(d) de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'article 18(1) de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, l'article 11(3) de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et l'article 13(1) de la Convention relative aux droits des personnes handicapées exigent que les procédures soient menées devant des autorités ou des tribunaux compétents, indépendants et impartiaux, reconnaissant ainsi l'indépendance et l'impartialité comme des garanties fondamentales pour l'accès à la justice et le traitement équitable de ces populations¹⁰.

17. L'indépendance judiciaire est également reconnue comme une composante structurelle de l'État de droit au-delà du contexte du procès équitable. L'article 11 de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) exige des États parties qu'ils prennent des mesures pour renforcer l'intégrité et prévenir les possibilités de corruption au sein du pouvoir judiciaire¹¹. À cet égard, le Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats a affirmé que l'indépendance et l'intégrité constituent des éléments essentiels pour garantir une coopération internationale efficace dans le domaine des enquêtes et des sanctions en matière de corruption¹².

18. Au niveau régional, l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire sont également fermement ancrées dans le système interaméricain des droits humains. L'article 8(1) de la Convention américaine relative aux droits humains garantit le droit à être entendu, avec les garanties nécessaires, par un tribunal compétent, indépendant et impartial, préalablement établi par la loi¹³. En lien étroit avec cette protection, l'article 25 de la Convention garantit le droit à une protection judiciaire simple et efficace, ce qui présuppose l'existence d'autorités judiciaires indépendantes et impartiales¹⁴. La Commission interaméricaine des droits humains

⁸ Assemblée générale des Nations Unies, Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, résolutions 40/32 et 40/146. Voir également Assemblée générale des Nations Unies, Déclaration de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'état de droit aux niveaux national et international, résolution 67/1, paragraphes 13 à 16.

⁹ Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), Principes de Bangalore relatifs à la conduite des magistrats, résolution 2006/23.

¹⁰ Voir, respectivement, ONU, Convention relative aux droits de l'enfant, art. 37(d). Le Pérou a ratifié la Convention le 4 août 1990. ONU, Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 18(1). Le Pérou a ratifié la Convention le 14 septembre 2005. ONU, Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 11(3). Le Pérou a ratifié la Convention le 26 juillet 2012. ONU, Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 13(1). Le Pérou a ratifié la Convention le 20 janvier 2008.

¹¹ ONU, Convention contre la corruption (UNCAC), art. 11.

¹² Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, A/HRC/44/47, par. 36.

¹³ Organisation des États américains (OEA), Convention américaine relative aux droits humains, art. 8(1). Le Pérou a ratifié la Convention américaine le 28 juillet 1978 et a accepté la compétence contentieuse de la Cour interaméricaine des droits de l'homme le 21 janvier 1981. Cette garantie est également reflétée dans l'article XXVI de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme. OEA, Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, art. XXVI.

¹⁴ La Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) traite systématiquement les articles 8 et 25 ensemble lorsque des juges sont destitués, que des procédures disciplinaires sont entachées d'irrégularités, que les

a précisé la portée de ces garanties dans son rapport sur les garanties d'indépendance des opérateurs de justice, soulignant que l'indépendance judiciaire exige l'autonomie institutionnelle, des procédures de nomination objectives, la sécurité de l'emploi et la protection contre les pressions extérieures¹⁵. Ces normes sont complétées par le Statut du juge ibéro-américain, qui énonce également les principes régissant l'indépendance judiciaire, l'impartialité et l'éthique professionnelle¹⁶.

19. Dans sa mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, la Commission de Venise a souligné que « [l]es juges ne peuvent faire respecter l'État de droit si le droit national les prive de garanties adéquates sur des questions touchant directement à leur indépendance et à leur impartialité. Parmi les mesures les plus courantes susceptibles de porter atteinte à l'indépendance judiciaire figurent notamment la modification des procédures de nomination des juges, le remplacement des juges ou le fait de ne pas nommer ou de ne pas élire les candidats proposés »¹⁷. Les normes européennes et internationales reconnaissent également la nécessité de mettre en place des garanties protégeant les juges contre les pressions liées à leur rôle judiciaire, et la Commission de Venise a toujours souligné que les juges « devraient jouir d'une immunité fonctionnelle – mais exclusivement fonctionnelle (immunité de poursuites pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, à l'exception des infractions intentionnelles, comme l'acceptation de pots-de-vin) »¹⁸.

20. Les normes de la Commission de Venise sont étroitement alignées sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits humains (ci-après dénommée « la Cour européenne »), en particulier en ce qui concerne l'article 6 de la Convention pour la protection des droits humains et des libertés fondamentales (ci-après dénommée « la Convention européenne des droits humains », « la Convention européenne » ou « la CEDH »)¹⁹. Les normes de la Commission de Venise s'inspirent également de celles établies par d'autres organes du Conseil de l'Europe, en particulier la Recommandation (2010)12 du Comité des Ministres sur l'indépendance, l'efficacité et les responsabilités des juges, ainsi que les avis du Conseil consultatif de la magistrature européenne (CCJE).

D. Portée et approche de l'avis

21. Après avoir examiné les réformes mises en œuvre et proposées, et sur la base des réunions tenues avec plusieurs interlocuteurs à Lima, la Commission de Venise comprend que l'impact de ces mesures doit être abordé de manière systématique. Pour cette raison, et

mécanismes de contrôle constitutionnel sont contournés ou que les pouvoirs politiques interfèrent avec le pouvoir judiciaire. Dans des affaires telles que *Tribunal Constitucional c. Pérou* et *López Lone c. Honduras*, la Cour a constaté des violations des articles 8 et 25, car l'absence d'un tribunal indépendant porte atteinte à la fois au jugement et à la protection judiciaire. CIDH, *Caso del Tribunal Constitucional c. Pérou* (Cour constitutionnelle c. Pérou), série C n° 71, paragraphes 66 à 75 et 89 à 96 ; CIDH, *López Lone et al. c. Honduras*, série C n° 302, paragraphes 185 à 193 et 232 à 239. Voir également CIDH, *Apitz Barbera et al. c. Venezuela*, série C n° 182, paragraphes 107 à 112.

¹⁵ Commission interaméricaine des droits de l'homme, Garanties pour l'indépendance des opérateurs de justice : vers le renforcement de l'accès à la justice et de l'État de droit dans les Amériques, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44 (5 décembre 2013).

¹⁶ VIe Sommet ibéro-américain des présidents des cours suprêmes et des tribunaux de justice, Statut du juge ibéro-américain (2001), art. 1 à 7.

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, par. 102.

¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire. Partie I : L'indépendance des juges, par. 61.

¹⁹ Dans sa jurisprudence, la Cour interaméricaine des droits de l'homme s'est également appuyée sur l'interprétation de l'article 6 de la CEDH par la Cour européenne pour interpréter l'article 8 de la Convention américaine. Voir notamment Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Caso del Tribunal Constitucional c. Perú* (Cour constitutionnelle c. Pérou), série C n° 71, par. 64(f) et (j), ainsi que le paragraphe 75, qui a constaté des violations des garanties de l'indépendance judiciaire et de la protection judiciaire prévues par la Convention américaine dans le cadre d'une procédure de destitution et de révocation de juges de la Cour constitutionnelle du Pérou. Voir également Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Apitz Barbera et al. c. Venezuela*, série C n° 182, paragraphe 55.

compte tenu de l'ampleur des réformes, le présent avis n'examinera pas individuellement chaque loi adoptée et chaque réforme constitutionnelle et juridique proposée, mais abordera plutôt les questions clés qui sont pertinentes pour l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

22. Parallèlement, certaines des réformes touchant le pouvoir judiciaire doivent également être évaluées à la lumière du processus général d'affaiblissement des freins et contrepoids que la Commission de Venise a déjà observé dans ses avis les plus récents sur le Pérou. Il s'agit en particulier de la destitution des membres des organes de gestion des élections et, plus largement, du pouvoir judiciaire, ainsi que des réformes proposées concernant le ministère public. La nécessité de réformes holistiques modifiant en profondeur le système judiciaire, que la Commission de Venise souligne toujours dans ses avis, appelle à son tour un examen holistique de ces réformes. Prises ensemble, l'ampleur et la fréquence des initiatives soulèvent des questions de stabilité constitutionnelle et nécessitent une évaluation de leur impact combiné sur l'équilibre institutionnel régissant l'administration de la justice.

23. Dans l'ensemble, ces réformes seront évaluées au regard des normes internationales. Il n'appartient pas à la Commission de Venise d'évaluer la compatibilité des réformes proposées ou adoptées avec la Constitution du Pérou. L'absence de commentaires sur certaines dispositions juridiques des projets de réforme ne doit pas être considérée comme une approbation tacite de celles-ci.

III. Analyse

A. Remarques générales

24. D'emblée, la Commission de Venise souligne l'importance de la stabilité constitutionnelle pour la réforme judiciaire. Si le législateur constitutionnel dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour choisir le niveau de détail avec lequel les questions sont traitées dans la Constitution, la Commission de Venise a toujours insisté sur la nécessité d'une approche holistique des réformes qui modifient en profondeur le système judiciaire, en particulier lorsqu'elles changent la composition personnelle des tribunaux²⁰. C'est également l'une des conclusions pertinentes de la Commission de Venise dans son examen de certaines des réformes les plus récentes au Pérou²¹. La Constitution étant le fondement du système judiciaire d'un pays, sa réforme doit être abordée avec la plus grande prudence.

25. Comme souligné dans des avis précédents, le système de freins et contrepoids inscrit dans la Constitution de 1993 a assuré la stabilité des institutions de l'État pendant plus de 20 ans²². Cependant, depuis les élections générales de 2016, le Pérou est marqué par une confrontation croissante entre les pouvoirs exécutif et législatif, qui a entraîné une érosion du système de contrôle et d'équilibre des pouvoirs. Comme l'a fait remarquer l'un des interlocuteurs rencontrés à Lima, la Constitution de 1993 s'inspirait largement de celle de 1979, et toutes deux avaient été rédigées dans un contexte politique et institutionnel différent. Tout en reconnaissant que les cadres constitutionnels doivent évoluer pour répondre aux

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, paragraphe 154. Voir également Commission de Venise et la Direction Générale Droits humains et Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2025\)044](#), Ukraine – Avis conjoint sur les projets d'amendements sur les procédures disciplinaires contre les juges, les déclarations d'intégrité et d'autres procédures.

²¹ Voir en particulier Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)007](#), 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, dans une certaine mesure, voir aussi Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)042](#), Pérou - Avis sur les réformes proposées relatives au ministère public, paragraphe 104.

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)007](#), 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, et Commission de Venise [CDL-AD\(2025\)042](#), Pérou - Avis sur les réformes proposées concernant le ministère public.

tensions institutionnelles, la Commission souligne que la réforme doit renforcer – et non affaiblir – la séparation des pouvoirs.

26. Dans sa mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, la Commission de Venise souligne que « [l]a séparation des pouvoirs, telle qu'elle se reflète notamment dans l'indépendance judiciaire, est un principe fondamental de la démocratie constitutionnelle. À son tour, le système de freins et contrepoids est une garantie nécessaire au bon fonctionnement des institutions démocratiques, à la protection des minorités et à l'État de droit»²³. Des arguments similaires se retrouvent dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits humains (CIDH)²⁴.

27. La Commission de Venise est consciente que le système judiciaire péruvien n'est pas parfait. Par exemple, l'examen de la justice péruvienne réalisé par l'OCDE en 2024 critique la fragmentation institutionnelle du système judiciaire, qui entrave un système de gestion déjà complexe dont les responsabilités sont floues²⁵. Cette fragmentation génère des chevauchements et des doubles emplois, des conflits d'autorité et de compétence dans la gouvernance du système judiciaire, et limite la responsabilité. L'OCDE souligne également, *entre autres*, le nombre élevé de juges employés à titre temporaire, la lenteur des taux de résolution des affaires et l'arriéré judiciaire, ainsi que le manque de clarté quant aux rôles et pouvoirs de chaque branche du gouvernement dans la supervision et le contrôle des autres. Lors des réunions à Lima, plusieurs interlocuteurs ont fait part de ces préoccupations et d'autres concernant le fonctionnement du système judiciaire péruvien.

28. La Commission rappelle néanmoins que toute réforme judiciaire, même lorsqu'elle est nécessaire pour remédier à des lacunes importantes du système, doit respecter les principes fondamentaux de l'État de droit²⁶. En particulier, toute mesure doit s'attaquer aux faiblesses sous-jacentes tout en respectant pleinement les principes de sécurité juridique, y compris les attentes légitimes, et le principe de non-rétroactivité. Les réformes doivent être conçues dans un cadre holistique et cohérent, sur la base d'une évaluation préalable de leur impact et d'une consultation significative, et doivent éviter toute ingérence disproportionnée des autorités législatives ou exécutives dans l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Commission souligne en outre l'importance de respecter la séquence des changements dans les réformes judiciaires et de donner la priorité à l'application effective des cadres existants²⁷.

29. La Commission note qu'au Pérou, la réforme judiciaire a été abordée à deux niveaux. D'une part, au cours des dernières années, de multiples lois ont été adoptées ou proposées à un rythme rapide, dans un laps de temps court et de manière non coordonnée. Dans le cadre du présent avis uniquement, la Commission de Venise est invitée à examiner pas moins de treize lois et projets de loi sur la réforme constitutionnelle et juridique concernant le pouvoir judiciaire, tous présentés au cours des dernières années.

30. D'autre part, un processus de réforme constitutionnelle globale est en cours ; le rapport final de la phase 1 des travaux de la commission spéciale multipartite de haut niveau présente une proposition globale de réforme constitutionnelle de l'administration de la justice. Toutefois, ce rapport n'est pas destiné à être présenté sous forme de projet de loi au Congrès, mais

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, paragraphe 78.

²⁴ Voir, en particulier, CIDH, *Caso del Tribunal Constitucional c. Perú (Cour constitutionnelle c. Pérou)*, série C n° 71, par. 73.

²⁵ OCDE, Examen de la justice au Pérou 2024, page 14.

²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, paragraphe 153.

²⁷ Commission de Venise et DGI, [CDL-AD\(2025\)044](#), Ukraine – Avis conjoint sur les projets d'amendements sur les procédures disciplinaires contre les juges, les déclarations d'intégrité et d'autres procédures, paragraphe 95.

laisse aux membres du Congrès la possibilité de présenter des réformes basées sur l'ensemble ou sur des parties de celui-ci.

31. La Commission de Venise estime que cette approche à deux niveaux de la réforme judiciaire au Pérou est problématique du point de vue de l'État de droit. L'absence d'une analyse appropriée – globale et coordonnée – des problèmes et des lacunes du système judiciaire remet en question la nécessité des réformes adoptées et limite leur impact potentiel. Il en va de même pour l'absence de consultations inclusives et significatives. L'approche fragmentaire des réformes ces dernières années n'a pas permis d'analyser l'effet combiné de chaque réforme et de prendre d'éventuelles mesures d'atténuation en consultation avec toutes les parties prenantes. La Commission rappelle à cet égard que le succès d'une réforme judiciaire dépend largement de son acceptation par toutes les parties prenantes. L'appropriation est une caractéristique essentielle de toute réforme réussie.

32. La préparation parallèle d'une réforme judiciaire holistique, malgré son caractère exhaustif bienvenu, ne semble pas destinée à remplacer les réformes adoptées ni à suspendre celles en cours, mais plutôt à explorer d'autres pistes. Les questions pertinentes pour le pouvoir judiciaire sont donc examinées simultanément, mais de manière indépendante, dans le cadre de projets de loi spécifiques en cours d'examen et dans le cadre d'une future réforme constitutionnelle. La commission spéciale multipartite de haut niveau a mené de vastes consultations, ce qui est louable ; toutefois, cette approche globale ne débouchera pas sur la présentation d'une proposition globale, mais pourrait même conduire à des initiatives individuelles, potentiellement non coordonnées et fragmentées, qui prolongeraient l'approche fragmentaire des années passées.

33. Dans l'ensemble, la Commission de Venise a déjà fait valoir que, dans le cas du Pérou, la stabilité et la prévisibilité ne sont pas seulement des valeurs fondamentales dans un système démocratique, mais aussi essentielles à une gouvernance efficace et à une planification institutionnelle à long terme²⁸. La stabilité constitutionnelle n'est pas une fin en soi et les lois peuvent être modifiées, mais après un débat public et une notification, et sans porter atteinte aux attentes légitimes²⁹. La Commission de Venise rappelle donc que toute réforme constitutionnelle du pouvoir judiciaire doit suivre un processus inclusif et délibératif, fondé sur un large consensus et le respect des principes démocratiques³⁰. Dans la mesure du possible, ces réformes devraient être soumises à l'examen du Parlement dans leur intégralité, en évitant la mise en œuvre fragmentaire ou disparate actuelle. Toute réforme de ce type devrait également s'appuyer sur les travaux de l'actuelle commission multipartite de haut niveau, après les prochaines élections générales, afin de laisser suffisamment de temps pour mener des discussions constructives avec toutes les parties prenantes concernées.

B. Réformes ayant une incidence directe sur le pouvoir judiciaire

1. Nomination et carrière des juges

34. La méthode de nomination des juges est le premier critère à évaluer en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire. Dans sa mise à jour de la liste des critères de l'État de droit, la Commission de Venise a souligné qu'« il existe des liens évidents entre la garantie de l'indépendance judiciaire [et] l'intégrité du processus de nomination des juges »³¹.

²⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)042](#), Pérou – Avis sur les réformes proposées relatives au ministère public, paragraphe 100.

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)042](#), Pérou – Avis sur les réformes proposées relatives au ministère public, paragraphe 101.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)042](#), Pérou - Avis sur les réformes proposées relatives au ministère public, paragraphe 106, recommandation 8.

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'État de droit, paragraphe 102. Voir également les paragraphes 105 et 106. Dans le même ordre d'idées, le rapport 2020 du Rapporteur

35. Deux projets de loi actuellement en attente au Congrès concernent les nominations judiciaires : le projet de loi n° 9675/2024-CR, qui porte principalement sur la méthode de nomination des juges de la Cour suprême, et le projet de loi n° 10585/2024-CR, qui, dans sa version initiale, réglementait des questions allant de la nomination du président de la Cour suprême à sa destitution, et comprenait des dispositions sur les juges provisoires et suppléants (il a depuis été modifié).

36. Le chapitre IX de la Constitution établit le CNM, rebaptisé par la suite JNJ, comme l'organe constitutionnel chargé de la sélection, de la nomination, de la ratification et de la discipline des juges (et des procureurs), sauf dans les cas où les juges sont élus au suffrage universel (art. 150). La Constitution prévoit expressément que cet organe est indépendant et régi par sa loi organique (art. 150). Les juges (et les procureurs) sont nommés par la JNJ à tous les niveaux à l'issue de concours publics basés sur le mérite, après une évaluation personnelle et un vote public et motivé à la majorité des deux tiers (5 sur 7) (art. 154.1 de la Constitution).

a. Nomination des juges de la Cour suprême et révocation des présidents

37. Le projet de loi n° 9675/2024-CR propose *notamment* de modifier les articles 102-A et 150 de la Constitution péruvienne et l'article 2 de la loi n° 30916 relatifs à la JNJ afin d'exclure les juges de la Cour suprême (et les procureurs généraux) du champ d'application des nominations confiées à la JNJ. Avec la modification de l'article 102-A de la Constitution, les juges de la Cour suprême seraient désormais élu(e)s par le Sénat.

38. En ce qui concerne les modalités garantissant l'indépendance judiciaire, y compris dans le contexte des nominations, la Commission de Venise n'est pas favorable à un modèle unique³². Les méthodes de nomination des juges varient considérablement selon les pays et leurs systèmes juridiques³³. L'importance de la culture et des traditions juridiques d'un pays a été soulignée et la Commission a dûment pris en considération l'existence, dans un système judiciaire national, de garanties formelles prévues par la Constitution et les lois, ainsi que de garanties informelles ancrées dans la culture et la pratique politiques³⁴. Néanmoins, la Commission de Venise fait valoir que « [l]es nominations des juges des juridictions de droit commun (non constitutionnelles) constituent une question qu'il n'est pas souhaitable de soumettre au vote du Parlement parce qu'on ne peut pas exclure le risque que des considérations politiques l'emportent sur les mérites objectifs d'un candidat »³⁵. Par conséquent, « la participation du Parlement à la procédure peut aboutir à la politisation des nominations judiciaires »³⁶.

spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats stipule que l'indépendance et l'intégrité sont établies dans la Convention des Nations Unies contre la corruption « comme des éléments essentiels pour garantir une coopération viable entre les États afin d'enquêter sur la corruption et de la punir ». Voir Nations Unies, A/HRC/44/47, paragraphe 36.

³² Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), Nominations judiciaires - Rapport, paragraphe 3.

³³ Voir, en particulier, Commission de Venise et Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2023\)015](#), France - Avis conjoint sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, par. 32 ; et Commission de Venise et DGI, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas - Avis conjoint sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphes 8-9.

³⁴ Commission de Venise et Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas - Avis conjoint sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphes 8-9.

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), Nominations judiciaires - Rapport, paragraphe 47. Voir également le paragraphe 12.

³⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), Nominations judiciaires - Rapport, paragraphe 10. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)003](#), République de Moldova - Avis sur la Loi modifiant et complétant la Constitution (système judiciaire), adopté par la Commission de Venise, paragraphes 25-27.

39. Nonobstant ce qui précède, la nomination des juges de la Cour suprême par le Parlement mérite un examen plus approfondi. D'un point de vue comparatif, la nomination des juges de la Cour suprême par le pouvoir législatif n'est pas, en soi, sans précédent. La Commission de Venise a, dans certains contextes, accepté cette pratique à la lumière de la culture et des traditions juridiques d'un pays, et a observé que l'implication du Parlement peut conférer une légitimité démocratique à la plus haute juridiction, à condition que des garanties adéquates soient mises en place³⁷.

40. À cet égard, au moins deux garanties doivent être prises en compte pour que cette méthode ne risque pas de politiser les nominations à la Cour suprême. Premièrement, les nominations doivent s'inscrire dans un cadre offrant des garanties procédurales solides, une transparence et une sélection fondée sur le mérite, afin que le rôle décisif attribué à un organe politique ne compromette pas la perception, et éventuellement la réalité, de l'indépendance au plus haut niveau du pouvoir judiciaire. Deuxièmement, la Commission de Venise a fait valoir que ces nominations devraient être effectuées à la majorité qualifiée afin de garantir le soutien politique le plus large possible³⁸.

41. Dans sa forme actuelle, le projet de loi n° 9675/2024-CR prévoit que la nomination des juges de la Cour suprême par le Sénat doit être approuvée à la majorité des deux tiers de ses membres. Cependant, il n'existe aucune règle constitutionnelle ou législative claire régissant les procédures de nomination du Sénat, prévoyant notamment des garanties d'évaluations fondées sur le mérite et sur des critères objectifs (avec la participation d'un organisme indépendant) ainsi que la transparence. La nouvelle procédure soulève donc de sérieuses préoccupations quant au risque d'une politisation accrue.

42. En outre, la Commission craint que cette proposition ne constitue un recul en termes de garantie de l'indépendance des juges de la Cour suprême par rapport au système actuel, en retirant le pouvoir de nomination à la JNJ. Il est vrai, comme l'a entendu la Commission de Venise auprès de différents interlocuteurs rencontrés à Lima, que le système actuel n'est pas parfait et que, en particulier, la composition de la JNJ ne garantit pas une représentation suffisante des juges ni une indépendance suffisante. Indépendamment de ces préoccupations, le transfert de compétences d'un organe constitutionnellement indépendant à un organe politique ne disposant pas de garanties solides contre la politisation semble réduire la résilience institutionnelle du pouvoir judiciaire et, dans un contexte où l'on perçoit au moins une mainmise politique sur les institutions indépendantes, limiter encore davantage la capacité de la JNJ à agir en tant que garante efficace des nominations judiciaires fondées sur le mérite. La Commission de Venise ne peut donc pas considérer cette proposition comme une évolution positive pour l'indépendance des juges.

43. La Commission de Venise recommande donc que le pouvoir de nommer les juges de la Cour suprême reste entre les mains du JNJ et que, parallèlement, les modalités de nomination et les garanties d'indépendance des membres du JNJ soient renforcées. Si le Congrès péruvien souhaite aller de l'avant avec ces modifications, la Commission de Venise recommande que les juges de la Cour suprême soient nommés non seulement à la majorité qualifiée du Sénat, mais aussi selon une procédure qui garantisse suffisamment l'évaluation

³⁷ Commission de Venise et Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas - Avis conjoint sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphe 24. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)026](#), Lettonie – Avis sur le projet de loi relatif au pouvoir judiciaire et sur les amendements constitutionnels correspondants de la Lettonie, paragraphes 13 et 21-23 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)008](#), Avis préliminaire sur le projet de loi modifiant la loi relative au système judiciaire et au statut des juges d'Ukraine, paragraphes 50 et 51.

³⁸ Commission de Venise et Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas – Avis conjoint sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphe 24. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)039](#), Ukraine – Avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle, paragraphe 72.

au mérite, repose sur des critères objectifs et soit transparente. Si ces caractéristiques peuvent être fixées dans des dispositions réglementaires, la Commission de Venise estime que, afin de garantir la sécurité juridique et la clarté, ainsi que la légitimité démocratique, les caractéristiques fondamentales de cette procédure devraient être discutées et, dans une certaine mesure, convenues dans le cadre de la réforme constitutionnelle.

44. En outre, la procédure de nomination par le Sénat devrait également prévoir un mécanisme anti-blocage adéquat, étant donné que l'exigence d'une majorité qualifiée pourrait conduire à des impasses. Il n'existe pas de modèle unique de mécanisme anti-blocage, chaque État devrait concevoir le sien. Les options comprennent le tirage au sort entre des candidats présélectionnés qui répondent à tous les critères, ou la décision pourrait être confiée à des organismes neutres³⁹. En tout état de cause, le mécanisme anti-blocage ne devrait pas dissuader la conclusion d'accords larges sur la base de majorités qualifiées.

45. Le projet de loi n° 10585/2024-CR, quant à lui, proposait initialement de modifier le mode d'élection du président de la Cour suprême, d'introduire la destitution des juges de la Cour suprême qui avaient été élus présidents à la fin de leur mandat et la révocation immédiate de tous les juges de la Cour suprême ayant occupé le poste de président de la Cour suprême dès l'entrée en vigueur de la loi. En novembre 2025, la Commission de la justice et des droits humains du Congrès a approuvé un texte de remplacement qui ne comprend plus de dispositions relatives à l'élection et à la destitution du président de la Cour suprême. La Commission de Venise se félicite que le texte de remplacement de ce projet de loi ne comprenne plus ces dispositions, en particulier celles relatives à la destitution automatique des présidents de la Cour suprême. Le principe de la sécurité de l'emploi des titulaires de fonctions publiques en général, et des membres du pouvoir judiciaire en particulier, est essentiel et découle des principes de l'État de droit et de l'indépendance judiciaire⁴⁰. La révocation automatique de tout juge de la Cour suprême ayant occupé le poste de président, ou de tout juge nommé à ce poste à la fin de son mandat, porterait gravement atteinte à cette garantie⁴¹.

b. Juges temporaires

46. Le projet de loi n° 10585/2024-CR contient en outre des dispositions relatives aux juges provisoires et surnuméraires, qui méritent une attention particulière. Les rapports sur le système judiciaire péruvien et la majorité des parties prenantes réunies à Lima s'accordent à dire qu'il est urgent de remédier au nombre excessivement élevé de juges temporaires dans le système judiciaire péruvien.

47. Conformément à l'article 65 de la loi n° 29277 sur la carrière judiciaire, les juges sont classés en juges titulaires, provisoires, surnuméraires et candidats de réserve. Les juges titulaires sont nommés à titre permanent pour exercer des fonctions judiciaires à leur niveau

³⁹ Pour un aperçu plus détaillé des mécanismes, voir Commission de Venise, [CDL-PI\(2025\)023](#), Compilation mise à jour des avis et rapports de la Commission de Venise relatifs aux majorités qualifiées et aux mécanismes anti-blocage en matière d'élection par le parlement de juges/présidents de cours constitutionnelles et suprêmes, de procureurs généraux, de membres de conseils des magistratures et des parquets, d'organismes indépendants/non-politiques et de médiateurs.

⁴⁰ Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo – Avis sur la loi sur le Conseil judiciaire et le projet de loi la modifiant et la complétant, paragraphe 46 ; Commission de Venise et la Direction générale des Droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2024\)018](#), Pologne – Avis conjoint urgent sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature, par. 57. Dans le système interaméricain, la sécurité d'emploi est consacrée à l'article 8(1) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Voir, en particulier, CIDH, *Caso del Tribunal Constitucional c. Perú (Cour constitutionnelle c. Pérou)*, série C n° 71, paragraphe 64(c).

⁴¹ Commission de Venise et Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2014\)031](#), Géorgie – Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun de Géorgie, par. 97 et suivants.

respectif. Les juges provisoires sont des juges titulaires qui occupent temporairement un poste au niveau immédiatement supérieur en cas de vacance ou d'absence. Les juges surnuméraires sont des candidats qualifiés inscrits pour pourvoir les postes vacants dans la magistrature, conformément à la loi organique sur le pouvoir judiciaire. Les candidats de réserve sont des candidats qui, bien qu'ils n'aient pas été nommés, restent éligibles à une nomination pendant un an maximum, sous réserve du respect des exigences légales et de l'ordre de mérite.

48. Selon l'examen de l'OCDE, la prévalence des nominations temporaires est l'un des problèmes les plus graves du système judiciaire au Pérou, car elle est devenue systémique et affecte l'impartialité des juges à bien des égards. Selon leur examen, le système actuel de recrutement basé sur les postes et la planification limitée des ressources humaines ont conduit à un recours généralisé aux juges temporaires⁴². Au 4 février 2026, le Pérou comptait 3 754 juges dans tout le pays⁴³. Parmi eux, seuls 1 495 (39,82 %) sont des juges titulaires, tandis que 2 259 (60,18 %) sont nommés à titre temporaire. Plus précisément, 1 582 juges (42,14 %) sont surnuméraires et 677 (18,03 %) sont provisoires. Cela signifie que plus de six juges sur dix au Pérou ne sont pas titulaires.

49. Les juges temporaires sont nommés par les présidents des différents tribunaux, sans procédure concurrentielle et méritocratique, sont révoqués lorsque le président qui les a nommés quitte ses fonctions et (éventuellement) renommés par le président suivant. Ils perçoivent également une rémunération nettement inférieure. Lors de son séjour à Lima, la délégation de la Commission a également appris que le statut temporaire avait été créé sous l'ère Fujimori dans le but d'exercer un contrôle sur les juges. La Commission de Venise souligne que les nominations provisoires substantielles et prolongées constituent une faiblesse pour l'indépendance du pouvoir judiciaire, car les juges temporaires ne bénéficient pas de la sécurité de l'emploi et leur statut incertain, associé à une infériorité financière, présente des risques de perméabilité à l'influence et à la corruption. Il s'agit là d'un problème majeur, car la faiblesse intrinsèque de ce type de juges est exacerbée par la brièveté de leur mandat, l'absence de règles régissant leur nomination et leur renouvellement, et leur poids relatif dans certains organes essentiels (notamment la Cour suprême). Il convient de souligner dans ce contexte que les juges temporaires siègent comme des juges ordinaires et participent à la répartition des affaires sur un pied d'égalité avec les juges permanents.

50. Le projet de loi n° 10585/2024-CR ne s'attaque pas aux causes profondes du caractère temporaire, mais confie plutôt la nomination de ces juges à un autre organe (dont les garanties d'indépendance, telles que décrites ci-dessus, n'offrent pas de protections suffisantes). Ces mesures ne sont pas susceptibles de remédier aux lacunes existantes. En outre, le projet de loi fixe une limite maximale d'un an (prolongeable de six mois supplémentaires) pour ce qui ne semble pas tenir compte du contexte actuel du Pérou.

51. En conclusion, la Commission estime que le Pérou doit adopter de toute urgence une politique active de réforme de sa structure judiciaire et de réduction du nombre de juges temporaires. Cela est d'autant plus important que le tribunal concerné est élevé. La Commission de Venise encourage donc les autorités péruviennes à donner la priorité à la question du caractère temporaire dans le système judiciaire, car il s'agit là d'un des principaux risques pour son indépendance. Tout en étant consciente de la charge budgétaire que cela représente, elle recommande vivement que les juges ordinaires soient nommés à titre permanent, jusqu'à leur départ à la retraite. Si le recours à des juges temporaires ne peut être exclu, la réforme pourrait lier la durée du mandat des juges temporaires aux besoins

⁴² OCDE, Examen de la justice au Pérou 2024, page 104.

⁴³ Selon le portail statistique du pouvoir judiciaire, <https://portalestadistico.pj.gob.pe/dashboards/poder-judicial-en-cifras/>

spécifiques qui justifient leur recours, qui devraient être propres à chaque cas, mais fondés sur des critères clairs et préétablis.

c. Ratification des juges

52. Enfin, outre ces deux projets de loi, la Commission de Venise a précédemment observé que les juges sont soumis à une ratification périodique tous les sept ans (article 154.2 de la Constitution). Dans ses avis, la Commission a toujours découragé les mandats limités ou renouvelables, car ceux-ci peuvent rendre le juge dépendant de l'autorité qui l'a nommé ou qui a le pouvoir de le renommer. Dans le cas du Pérou, la Commission de Venise a constaté que « la ratification est devenue au fil du temps un outil de contrôle politique et institutionnel, soumis à des procédures opaques, à des plaintes anonymes et même à des évaluations psychologiques sans véritable procédure régulière »⁴⁴. À cet égard, la Commission se félicite que le rapport final de la phase 1 de la Commission spéciale prévoie que les juges ne soient plus soumis à aucune forme de ratification, celle-ci étant remplacée par un système permanent d'évaluation des performances, étant entendu que la ratification périodique est incompatible avec la dignité de la fonction judiciaire et avec la présomption que les personnes nommées à l'issue d'un processus concurrentiel exercent leurs fonctions de manière légitime. Toutefois, comme souligné ci-dessus, ce rapport final et ses propositions de modification constitutionnelle ne seront pas présentés à l'actuelle législature et pourraient ne pas être repris par la prochaine.

53. En outre, le fait que les décisions de la JNJ concernant l'évaluation et la confirmation des juges soient explicitement exclues du contrôle juridictionnel (art. 142 de la Constitution) soulève d'autres préoccupations. Cela est d'autant plus vrai que les juges (et les procureurs) qui ne sont pas ratifiés ou qui sont révoqués ne peuvent pas réintégrer la magistrature (ou le ministère public) (art. 154.2 de la Constitution). Par conséquent, la Commission de Venise réitère sa recommandation visant à supprimer la ratification des juges (et des procureurs) et à la remplacer par un modèle fondé sur une évaluation continue de la carrière et des critères clairs et objectifs en matière de performance et d'avancement⁴⁵. En outre, toute décision de la JNJ concernant la nomination ou la carrière des juges devrait être soumise à un contrôle juridictionnel.

2. Procédures disciplinaires et responsabilité pénale des juges

54. L'existence d'un système disciplinaire efficace pour les juges est un autre pilier de l'indépendance judiciaire et de l'État de droit. Si la sécurité de l'emploi est un corollaire de l'indépendance du pouvoir judiciaire, cette indépendance ne doit pas empêcher la responsabilité individuelle des juges.

55. C'est la JNJ qui exerce l'autorité disciplinaire sur les juges et les procureurs à tous les niveaux (article 154.3 de la Constitution). La JNJ est habilitée à appliquer la sanction de la destitution, y compris aux juges de la Cour suprême et aux procureurs suprêmes, et peut également imposer des réprimandes ou des suspensions de durée limitée. Conformément à l'article 154.3 de la Constitution, les décisions disciplinaires doivent être motivées, adoptées après audition préalable de la partie intéressée et appliquer des critères de raisonnable et de proportionnalité. Comme souligné précédemment, les décisions définitives de la JNJ ne sont pas soumises à un contrôle juridictionnel (art. 154.3 de la Constitution).

⁴⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)042](#), Pérou – Avis sur les réformes proposées relatives au ministère public, paragraphe 89.

⁴⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)042](#), Pérou - Avis sur les réformes proposées relatives au ministère public, paragraphe 106, recommandation 5.

56. La Commission de Venise a précédemment déclaré que les procédures disciplinaires à l'encontre des juges fondées sur l'État de droit doivent respecter certains principes fondamentaux, notamment les suivants : la responsabilité doit découler d'une violation d'une obligation expressément définie par la loi ; il doit y avoir un procès équitable avec une audition complète des parties et la représentation du juge ; la loi doit définir l'échelle des sanctions ; l'imposition de la sanction doit être soumise au principe de proportionnalité⁴⁶ ; il doit exister un droit de recours devant une autorité judiciaire supérieure⁴⁷. De même, dans la mise à jour de la liste des critères de l'État de droit, la Commission de Venise a souligné que « le système disciplinaire devrait répondre aux exigences d'équité procédurale en prévoyant une audience équitable et publique et la possibilité d'un recours, en règle générale devant une instance judiciaire indépendante. Seules des circonstances exceptionnelles peuvent justifier la dispense d'une audience »⁴⁸.

57. Les dispositions constitutionnelles régissant les procédures disciplinaires stipulent que les décisions disciplinaires doivent être adoptées après audition préalable de la partie concernée. De même, la proportionnalité est explicitement mentionnée dans les dispositions examinées. Cependant, la possibilité de faire appel des décisions disciplinaires est explicitement exclue, ce que la Commission de Venise a déjà déploré et recommandé de remédier⁴⁹. En outre, la Commission réitère sa préoccupation concernant la composition et la nomination des membres de la JNJ.

58. La loi n° 32182 propose un nouveau motif de responsabilité disciplinaire, classé comme faute grave, lorsque le juge ordonne, en omettant ses obligations fonctionnelles, la libération de personnes arrêtées en flagrant délit par la police nationale péruvienne ou placées en garde à vue pour avoir commis des infractions passibles d'une peine privative de liberté supérieure à cinq ans. La Commission estime que cette proposition est problématique pour diverses raisons. Les normes européennes et internationales n'excluent pas, en principe, la possibilité d'une responsabilité disciplinaire des juges pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. Toutefois, la Commission de Venise conclut que la formulation vague de ce nouveau motif de responsabilité disciplinaire est préoccupante et recommande son abrogation.

59. Deuxièmement, en ce qui concerne la circonstance aggravante spécifique applicable au comportement d'un juge qui, manquant de manière malveillante à ses obligations fonctionnelles, ordonne ou organise la libération d'une personne détenue en flagrant délit, il convient de noter que les normes européennes et internationales n'excluent pas, en principe, la possibilité d'une responsabilité pénale des juges pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. Toutefois, cette responsabilité n'est acceptée seulement qu'avec des conditions strictes et spécifiques. La Commission de Venise a toujours soutenu que la responsabilité pénale pour les décisions judiciaires ne peut être engagée qu'en cas de malveillance, d'intention délibérée ou de négligence grave et, comme mentionné ci-dessus, ne doit pas s'étendre aux différences d'interprétation juridique ou aux erreurs judiciaires⁵⁰.

⁴⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)009](#), Géorgie - Avis sur la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et les procédures disciplinaires à leur égard, paragraphe 9 ; et [CDL-AD\(2016\)009](#), Albanie - Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (15 janvier 2016), paragraphe 34. Voir également Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 69.

⁴⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)009](#), Albanie - Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (15 janvier 2016), paragraphe 34.

⁴⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour des critères de l'État de droit paragraphe 107.

⁴⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)042](#), Pérou - Avis sur les réformes proposées relatives au ministère public, paragraphes 71 à 76 et 106, recommandation 7.

⁵⁰ Commission de Venise [disponible uniquement en anglais] [CDL-AD\(2019\)028](#), République de Moldava - Mémoire d'amicus curiae sur la responsabilité pénale des juges de la Cour constitutionnelle, paragraphes 25-26.

60. Dans cette perspective, il est pertinent que l'amendement introduisant une circonstance aggravante spécifique pour le comportement d'un juge qui ordonne ou organise la libération d'une personne détenue en flagrant délit reconnaisse expressément la malveillance comme un élément constitutif de l'infraction pénale. En exigeant un manquement malveillant aux obligations fonctionnelles, la disposition vise à aligner le champ d'application de la responsabilité pénale sur l'approche fondée sur la faute qui se reflète dans les normes européennes et internationales.

61. Nonobstant ce qui précède, la question est de savoir si ces motifs de responsabilité disciplinaire et pénale sont compatibles avec le principe du droit international des droits humains selon lequel la détention provisoire doit être une exception et non la règle. Le Comité des droits humains des Nations unies a toujours affirmé que la détention provisoire doit être une mesure exceptionnelle, strictement nécessaire et proportionnée, fondée sur un raisonnement individualisé et utilisée uniquement lorsque des alternatives moins intrusives sont insuffisantes, et que l'absence de contrôle judiciaire rapide, de justification concrète (telle que des risques spécifiques de fuite, d'ingérence ou de récidive) et de garanties procédurales efficaces rendra cette détention arbitraire au regard du droit international des droits humains⁵¹. La détention obligatoire des personnes commettant des infractions graves en flagrant délit soulève également des questions quant à sa compatibilité avec l'article 5 de la CEDH, tel qu'interprété par la Cour européenne, que la Commission de Venise utilise régulièrement comme norme de référence : la détention provisoire ne doit jamais être automatique, même en cas de flagrant délit ou d'infractions graves, et chaque décision doit être individualisée, fondée sur des preuves concrètes de risque de fuite, d'ingérence dans la justice, de récidive ou dans le but de préserver l'ordre public. La loi n° 32182 part du principe que la détention provisoire doit être automatique dans certains cas (par exemple, les crimes graves commis en flagrant délit) et impose des sanctions aux juges (et aux procureurs) qui ne la demandent pas ou ne l'ordonnent pas. La Commission de Venise a déjà exprimé son avis selon lequel cette disposition non seulement affecterait l'indépendance des procureurs dans la conduite d'une enquête, mais violerait également les droits des détenus, et a recommandé qu'elle soit réexaminée⁵². Elle saisit cette occasion pour rappeler sa recommandation précédente, car ce motif de responsabilité peut également compromettre l'indépendance des juges.

62. Enfin, dans le cadre du présent avis, la Commission de Venise a également examiné le projet de loi n° 8678/2024-CR, qui proposait de modifier l'article 35.a) 25 du règlement du Congrès afin de créer une commission de contrôle des juges et des procureurs au sein du parlement. La Commission a appris que la résolution législative n° 004-2025-2026, approuvant le règlement du Congrès de la République du Pérou, ne comprend plus de dispositions relatives à la création d'une telle commission. Dans le passé, la Commission de Venise a jugé particulièrement préoccupant qu'une loi habilite les commissions d'enquête et les commissions spéciales du Parlement à renvoyer les infractions disciplinaires potentielles à un organe chargé des procédures disciplinaires à l'encontre des juges, car cela est contraire à l'indépendance du pouvoir judiciaire⁵³. Elle se félicite donc que les autorités péruviennes aient rejeté cette proposition.

3. Destitution des juges de la Cour suprême

63. Le projet de loi n° 9938/2024-CR propose de modifier l'article 89 du règlement du Congrès afin de préciser que la procédure constitutionnelle de destitution s'applique à la fois aux audiences préliminaires et aux procès en destitution, conformément à l'article 99 de la

⁵¹ Comité des droits humains des Nations unies : avis n° 57/2016, paragraphes 110-111 ; n° 2/2018, paragraphe 49 ; n° 83/2018, paragraphe 47 ; n° 11/2019, paragraphe 63 ; et n° 30/2019, paragraphe 30.

⁵² Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)042](#), Pérou - Avis sur les réformes proposées relatives au ministère public, paragraphe 51.

⁵³ Commission de Venise et DGI, [CDL-AD\(2025\)044](#), Ukraine – Avis conjoint sur les projets d'amendements sur les procédures disciplinaires contre les juges, les déclarations d'intégrité et d'autres procédures, paragraphe 67

Constitution. Un texte de remplacement pour ce projet de loi a été adopté en avril 2025 par la Commission de la Constitution et du Règlement. Alors que le projet initial comprenait des dispositions relatives au signalement des plaintes constitutionnelles et à la qualification de l'absence du défendeur comme injustifiée dans la procédure, ces dispositions ont été supprimées dans le texte révisé adopté par la Commission. En revanche, le texte révisé comprend toujours des dispositions qui permettent de suspendre un haut fonctionnaire pendant la durée de la procédure de destitution.

64. La Commission de Venise a déjà adopté une position critique à l'égard de l'article 99 de la Constitution péruvienne. Si la Commission a reconnu que la destitution des juges est une caractéristique acceptée de certains systèmes démocratiques dans les Amériques, elle a également souligné que d'importantes garanties devraient être mises en place pour veiller à ce que les procédures de destitution à l'encontre de hauts fonctionnaires, tels que les juges de la Cour suprême et les procureurs, ne soient pas politisées⁵⁴. Dans son avis sur l'article 99 de la Constitution péruvienne, la Commission de Venise a conclu que les procédures disciplinaires ou pénales à l'encontre des organes chargés de la gestion des élections doivent fournir « des motifs clairs de fautes disciplinaires graves qui sont clairement, restrictivement et exhaustivement énoncés dans la loi; un procès équitable, avec le droit de présenter des preuves et le droit d'être entendu; L'organe d'enquête doit être impartial et apolitique ; L'enquête doit être menée par une institution distincte et indépendante de celle qui statue sur la révocation ; Cette décision doit être motivée ; Un recours devant une juridiction de dernière instance doit être prévu dans un délai raisonnable »⁵⁵. Ces mêmes recommandations ont été rappelées dans son avis ultérieur sur les réformes proposées concernant le ministère public, et la Commission saisit cette occasion pour les réitérer⁵⁶.

C. Réformes concernant le contrôle diffus de la constitutionnalité et de la conventionalité

65. La Commission de Venise a toujours souligné qu'il n'existe pas de modèle unique de justice constitutionnelle. Les systèmes nationaux varient considérablement et reflètent un large éventail de dispositions institutionnelles. Le contrôle diffus de la constitutionnalité et le contrôle concentré de la constitutionnalité sont tous deux valables, chacun offrant des avantages spécifiques. La formule spécifique permettant d'articuler la justice constitutionnelle dans un pays donné relève de la liberté de chaque État de choisir son propre système de contrôle constitutionnel. La Commission a généralement approuvé la création d'une cour constitutionnelle ou d'un organe équivalent⁵⁷.

66. La composition de la Cour constitutionnelle et la méthode de sélection de ses juges sont d'une importance cruciale pour garantir l'indépendance et l'autorité de la Cour. La participation de plusieurs organes de l'État et acteurs politiques à la sélection des juges constitutionnels s'est avérée efficace pour renforcer l'indépendance perçue de la Cour⁵⁸. La composition de la Cour constitutionnelle doit être établie de manière à susciter la confiance de la société dans la Cour en tant qu'arbitre neutre.

⁵⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)007](#), 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, paragraphe 91. Voir également CIDH, *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú (Cour constitutionnelle c. Pérou)*, série C n° 71, paragraphe 64(d).

⁵⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)007](#), 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, paragraphes 72 et 92 et suivants.

⁵⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)042](#), Pérou - Avis sur les réformes proposées relatives au ministère public, paragraphe 51.

⁵⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, paragraphe 132.

⁵⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, paragraphes 136 et suivants.

67. Le Pérou applique un système mixte de contrôle constitutionnel. Les juges ordinaires sont habilités à exercer un contrôle constitutionnel diffus dans des affaires concrètes, en écartant l'application des lois inconstitutionnelles avec des effets limités aux parties. Ce pouvoir s'accompagne d'un mécanisme de consultation avec la Cour suprême, dont le rôle est d'assurer la cohérence et la cohésion au sein du pouvoir judiciaire ordinaire. Parallèlement, la Cour constitutionnelle exerce un contrôle concentré ayant des effets généraux. Il existe également des recours judiciaires et constitutionnels *en amparo*. Bien que complexe, la répartition des rôles est relativement claire et fonctionnellement équilibrée.

68. Le Pérou doit respecter ses obligations internationales, notamment celles découlant de la Convention américaine relative aux droits humains et de la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits humains. Par conséquent, au Pérou, comme dans d'autres pays d'Amérique latine, les mesures juridiques nationales doivent respecter la doctrine du contrôle de la conventionnalité établie par la Cour interaméricaine, en vertu de laquelle il existe, en substance, l'obligation pour toutes les autorités nationales (dans le cadre des pouvoirs qui leur sont attribués) de faire respecter les droits de la Convention américaine relative aux droits humains tels qu'interprétés par la Cour (dans les affaires concernant le pays ou dans d'autres affaires dans lesquelles l'État n'est pas partie). Le contrôle de la conventionnalité est la pierre angulaire de l'ensemble du système interaméricain de protection des droits. Son efficacité est d'autant plus grande que le pouvoir judiciaire dispose de pouvoirs plus étendus pour garantir les droits. Dans les systèmes diffus (ou mixtes) de contrôle constitutionnel des lois qui existent couramment en Amérique latine, il atteint son plein potentiel dans la mesure où il garantit la validité de la Convention américaine même face au pouvoir législatif.

69. Selon les interlocuteurs de la Commission, tant le contrôle diffus de constitutionnalité que le contrôle de conventionnalité jouissent d'un grand prestige et d'un large soutien public en tant que formule utile pour la protection des droits au Pérou.

70. Les projets de loi n° 9171/2024-CR, n° 9638/2024-CR et n° 9676/24-CR reflètent l'intention de renforcer le rôle de la Cour constitutionnelle dans le jugement constitutionnel. En exigeant des juges qu'ils suspendent les procédures et renvoient les questions de constitutionnalité à la Cour constitutionnelle, la réforme rapproche le système d'un modèle concentré de contrôle constitutionnel. Limiter le contrôle diffus de la constitutionnalité des lois restreindrait le pouvoir du pouvoir judiciaire de ne pas appliquer non seulement les lois contraires à la Constitution, mais aussi celles qui sont contraires à la Convention américaine des droits humains.

71. Cette question est extrêmement controversée au Pérou. Les projets de loi visant à réformer le contrôle constitutionnel diffus sont spécifiquement liés à la non-application de certaines lois spécifiques (notamment, mais pas exclusivement, la loi qui précise la portée du crime de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre dans la législation péruvienne ainsi que d'autres lois qualifiées de « pro-crime »⁵⁹) qui avaient été jugées constitutionnelles par la Cour constitutionnelle. Au cours des réunions à Lima, plusieurs juges de la Cour constitutionnelle et membres du Congrès, ainsi qu'une partie du monde universitaire, ont fait valoir que les juges ordinaires ne devraient pas pouvoir déclarer inapplicables les lois qui ont été spécifiquement déclarées constitutionnelles par la Cour constitutionnelle. En revanche, plusieurs parties prenantes, notamment les juges, une partie du monde universitaire et des représentants de la société civile, ont fait valoir qu'un arrêt de la Cour constitutionnelle ne devrait pas empêcher le contrôle diffus de la constitutionnalité, et en particulier le contrôle de

⁵⁹ Des représentants de la société civile et du milieu universitaire réunis à Lima ont fait référence à un groupe de lois qu'ils estiment favoriser l'impunité, en les qualifiant de « lois pro-crime » (voir notamment la discussion de ces lois, ainsi que celles énumérées dans la section C du [CDL-REF\(2026\)004](#), à la section D, paragraphe 76 et suivants, ci-après)

la conventionalité d'une loi ; cela représente une garantie importante lorsque les arrêts de la Cour constitutionnelle semblent être indulgents envers le Parlement.

72. La Commission rappelle qu'un État est libre de choisir son système de contrôle constitutionnel et, dans un système de contrôle constitutionnel mixte, de réglementer les rôles respectifs de l'organe concentré de contrôle judiciaire et des tribunaux ordinaires. Elle rappelle dans ce contexte que les décisions et les arrêts de la Cour constitutionnelle doivent être respectés par les autorités publiques et les particuliers⁶⁰. Dans le même temps, le système juridique national doit garantir que l'État respecte ses obligations en matière de droit international et exécute les arrêts des tribunaux internationaux⁶¹.

73. Toutefois, la Commission souligne qu'au Pérou, tous les juges de la Cour constitutionnelle sont élus par le Parlement (éventuellement le même) (mais à la majorité qualifiée) ; la Commission avait précédemment déclaré que si le modèle « parlementaire » offre une grande légitimité démocratique, la nomination des juges constitutionnels par différentes institutions de l'État présente l'avantage de protéger la nomination d'une partie des membres contre les acteurs politiques⁶².

74. La nomination de tous les juges par le Parlement risque de rendre encore plus difficile l'atteinte du quorum requis pour déclarer une loi inconstitutionnelle, qui est extrêmement élevé (5 sur 7) (article 5 de la loi n° 28301, loi organique sur la Cour constitutionnelle). En outre, conformément à l'article 99 de la Constitution, les membres de la Cour constitutionnelle peuvent faire l'objet d'une procédure de destitution (*juicio político*) et être déchus de leurs fonctions (et donc révoqués) par une majorité des deux tiers du Congrès pour « violation de la Constitution » et pour « crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions ». *Le juicio político* est une procédure exclusivement politique qui impose des sanctions politiques. La Commission de Venise a déjà exprimé l'avis, rappelé ci-dessus, que les juges ne devraient pas être soumis à une procédure de destitution politique, car cela les expose à une ingérence induite du Parlement⁶³. À cet égard, la Commission note que plusieurs interlocuteurs ont émis des doutes quant à l'indépendance de certains arrêts rendus par la Cour constitutionnelle (la loi qui précise la portée du crime de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre dans la législation péruvienne ainsi que d'autres lois qualifiées de « pro-crime »). En ce qui concerne le mécanisme de filtrage proposé par la Cour suprême, la Commission renvoie à son avis (paragraphe 37 *et suivants* ci-dessus) selon lequel la réforme proposée du mode de nomination des juges de la Cour suprême mettrait en péril son indépendance. Dans ce contexte, un contrôle diffus de la constitutionnalité et de la conventionalité aux conventions représente un moyen plus efficace de contrôler les pouvoirs du législateur.

75. La Commission estime donc que, dans le contexte péruvien spécifique, la réforme proposée constituerait une régression par rapport à la situation actuelle en termes de garantie du respect de la Constitution et des obligations internationales du Pérou, en particulier dans le domaine des droits humains. Les limites au contrôle diffus de la constitutionnalité peuvent être acceptées lorsqu'il existe une décision de la Cour constitutionnelle établissant la constitutionnalité d'une loi et qu'il n'y a pas de justification conventionnelle à sa non-application par le juge ordinaire.

⁶⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, Révision constitutionnelle, critère G.4.

⁶¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, Légalité, critère A.4.

⁶² Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)009](#), Hongrie - Avis sur la loi CLI de 2011 relative à la Cour constitutionnelle, paragraphe 8.

⁶³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)007](#), 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, paragraphe 91.

D. Autres initiatives et effet cumulatif global des réformes

76. Enfin, bien que cela soit en partie lié à la question examinée ci-dessus, il existe un ensemble de lois qui traitent de différents aspects du droit pénal matériel, de la procédure pénale et du recouvrement d'avoirs. Plus précisément, la loi n° 32107 affecte la portée matérielle et temporelle des crimes internationaux dans l'ordre juridique interne en excluant la classification des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre pour les actes commis avant juillet 2002 et en soumettant ces actes aux délais de prescription ordinaires. Les lois n° 32108 et 32138 modifient la définition de l'organisation criminelle, redéfinissent la portée matérielle des infractions liées à la criminalité organisée et ajustent les pouvoirs d'enquête tels que les perquisitions, la levée du secret bancaire et le gel des avoirs. La loi n° 31990 restructure le régime de collaboration efficace en introduisant des délais stricts, en modifiant les règles de corroboration, en réglementant la confidentialité et en limitant l'utilisation des déclarations des collaborateurs à des fins de preuve. Enfin, la loi n° 32326 remodèle le système de confiscation des avoirs en subordonnant la confiscation, dans la plupart des cas, à une condamnation pénale définitive préalable, en limitant les mesures conservatoires, en introduisant la prescription, en réglementant les recours et en étendant l'application immédiate aux procédures en cours.

77. Individuellement, plusieurs de ces réformes peuvent être considérées comme techniquement défendables. La clarification des définitions pénales peut améliorer la prévisibilité, corollaire de la sécurité juridique⁶⁴. L'introduction de garanties probatoires plus strictes dans les procédures de coopération peut renforcer le respect des procédures régulières. Le renforcement des garanties de propriété dans les procédures de confiscation peut favoriser la sécurité juridique. La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit met l'accent sur les principes de légalité, de sécurité juridique et de proportionnalité en tant que composantes essentielles de l'état de droit⁶⁵. Dans cette perspective, les mesures visant à définir les infractions avec précision ou à renforcer les garanties procédurales ne sont pas en soi incompatibles avec les normes internationales.

78. Certains de ces actes méritent toutefois un examen plus approfondi. En ce qui concerne la réforme relative aux crimes contre l'humanité, par exemple, le principe de légalité en vertu du droit international des droits humains, y compris l'article 9 de la Convention américaine relative aux droits humains, n'empêche pas de poursuivre des actes qui constituaient un crime en vertu du droit international coutumier au moment où ils ont été commis. Dans des affaires telles que *Barrios Altos c. Pérou* et la jurisprudence ultérieure, la Cour interaméricaine des droits humains a souligné l'obligation des États d'enquêter, de poursuivre et de punir les violations graves des droits humains et a invalidé les mesures nationales qui génèrent une impunité *de facto*⁶⁶. Dans ce contexte, le fait d'exclure les actes commis avant 2002 de la classification des crimes contre l'humanité et de les soumettre aux délais de prescription ordinaires peut soulever des questions de compatibilité, en particulier lorsque les actes sous-jacents remplissaient déjà les éléments constitutifs des crimes contre l'humanité en vertu du droit international et étaient considérés comme imprescriptibles.

79. De même, la Commission de Venise a également souligné que les réformes touchant les enquêtes pénales, les outils de preuve et le recouvrement d'avoirs doivent être évaluées non seulement individuellement, mais aussi de manière cumulative. Lorsque les changements restreignent simultanément certaines infractions, limitent les mécanismes de coopération fréquemment utilisés dans les affaires de corruption complexes et subordonnent la confiscation à des condamnations antérieures tout en appliquant de nouvelles règles aux procédures en cours, leur effet combiné peut influencer la capacité pratique des opérateurs

⁶⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit.

⁶⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit.

⁶⁶ CIDH, *Barrios Altos c. Pérou*, arrêt du 14 mars 2001, série C n° 75, paragraphes 41 à 44.

judiciaires à lutter efficacement contre la criminalité grave et organisée. Même en l'absence d'intention explicite de protéger certains acteurs, l'impact systémique de réformes qui se chevauchent peut affecter l'égalité devant la loi et l'efficacité de la protection judiciaire. C'est pourquoi un examen holistique par rapport aux critères de légalité, de sécurité juridique, de prévention des abus de pouvoir et d'accès effectif à la justice est indispensable pour garantir que les réformes législatives renforcent, plutôt que d'affaiblir involontairement, l'indépendance judiciaire et la lutte contre l'impunité.

80. Dans la mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, la Commission de Venise déclare que « [l']ingérence disproportionnée et injustifiée des pouvoirs législatif et exécutif dans l'administration de la justice menace le fonctionnement des freins et contrepoids du système juridique. Dans le même temps, elle met en péril la protection des droits individuels »⁶⁷. Certains experts nationaux et internationaux considèrent les réformes en cours comme une tentative du Congrès de prendre le contrôle des opérateurs judiciaires. Selon certains interlocuteurs rencontrés à Lima, « [l']équilibre constitutionnel des pouvoirs est progressivement modifié ; si le pouvoir judiciaire est affaibli, la démocratie se retrouve sans fondement ». Bien qu'il n'appartienne pas à la Commission de Venise de vérifier ces allégations, ni même d'examiner des cas spécifiques d'opérateurs judiciaires faisant l'objet de procédures disciplinaires ou pénales, elle ne peut ignorer la possibilité que les réformes judiciaires en cours s'inscrivent dans un tel contexte.

81. La Commission de Venise observe en outre que ces dernières années ont vu une augmentation des cas de critiques publiques, de désinformation et de discours délégitimant à l'encontre du pouvoir judiciaire et de certains juges au Pérou. Si le pouvoir judiciaire n'est pas à l'abri des critiques publiques, la Commission de Venise a noté dans ses précédents avis que ces attaques, en particulier lorsqu'elles sont menées par des acteurs politiques ou amplifiées par la désinformation, constituent un signe avant-coureur inquiétant : elles ont souvent été le prélude à des propositions de changements radicaux du système judiciaire dans d'autres pays et peuvent être utilisées pour saper la confiance et le soutien du public à l'égard des tribunaux et des institutions indépendantes⁶⁸. La Commission rappelle que l'expérience a montré que l'atteinte à l'indépendance judiciaire est, en règle générale, le premier facteur déterminant dans les scénarios qui sapent l'Etat de droit. La Commission de Venise a appris que même les systèmes juridiques qui semblent stables et solides ne sont pas à l'abri de tels changements⁶⁹.

82. D'une part, la plupart des réformes examinées ne garantissent pas une approche holistique, ne s'accompagnent pas d'une analyse appropriée des problèmes et ne suivent pas la séquence des changements. La Commission de Venise craint que ce contexte général ne crée un climat dans lequel le pouvoir judiciaire, en tant que garant de la démocratie et des droits humains, soit affaibli, tout comme le système global de contrôle et d'équilibre des pouvoirs.

83. D'autre part, un pouvoir judiciaire affaibli pourrait être empêché de statuer sur les violations des droits humains, les crimes graves et les affaires de corruption. Les réformes examinées dans le présent avis pourraient risquer de réduire la capacité du pouvoir judiciaire à exercer

⁶⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, paragraphe 154.

⁶⁸ Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)031](#), Pologne - Avis sur le projet de Loi portant modification de la Loi sur le Conseil national de Justice; sur le projet de loi portant modification de la Loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la Loi sur l'organisation des Tribunaux ordinaires, paragraphe 89 (1). La Commission de Venise a noté que des arguments tels que la « décommunisation » du pouvoir judiciaire ont été utilisés pour susciter le soutien du public en faveur de réformes de grande envergure, dont certains éléments s'apparentent à des modèles qui ont porté atteinte à l'indépendance judiciaire.

⁶⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, paragraphe 152.

un contrôle constitutionnel et conventionnel ou à appliquer les normes internationales en matière de droits humains comme référence. Prises individuellement, la plupart de ces réformes ne sont pas susceptibles de nuire à l'indépendance et à l'impartialité de l'administration judiciaire, et peuvent même être perçues comme garantissant et préservant les principes d'une procédure régulière dans le cadre des procédures judiciaires. Cependant, prises dans leur ensemble, la Commission de Venise craint que ces propositions ne créent des risques d'impunité pour les violations les plus graves des droits humains, les activités criminelles et les affaires de corruption. Il s'agit là d'une préoccupation majeure que la délégation a entendue de la part de nombreuses parties prenantes lors de sa réunion à Lima.

84. Au vu des réformes examinées dans le présent avis, ainsi que de leurs effets cumulatifs, et compte tenu également des réformes concernant les organes de gestion électorale et le ministère public, la Commission de Venise exprime sa préoccupation quant au fait que certaines réformes pourraient entraîner des risques de dérogation aux normes internationales établies en matière d'État de droit. La Commission encourage donc les autorités péruviennes à réexaminer ces mesures en accordant une attention particulière au respect des exigences constitutionnelles, du droit international des droits humains et des principes reconnus de l'État de droit. La Commission de Venise recommande en outre de mener des consultations transparentes et inclusives avec les parties prenantes nationales et le grand public avant d'adopter toute réforme ayant un impact sur les institutions fondamentales du système judiciaire. De cette manière, le Pérou peut garantir que les réformes renforcent, plutôt que compromettent, l'État de droit, le respect des droits humains et la gouvernance démocratique.

IV. Conclusion

85. Par lettre datée du 5 septembre 2025, la présidente du pouvoir judiciaire et de la Cour suprême du Pérou, Mme Janet Tello Gilardi, a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur une série de réformes constitutionnelles et législatives touchant le pouvoir judiciaire péruvien.

86. La Commission de Venise note que, depuis la destitution du président Castillo en 2022, le Congrès péruvien a engagé de nombreuses réformes constitutionnelles et législatives, parfois parallèles et même se chevauchant. La situation qui en résulte se caractérise par une intensification de l'instabilité institutionnelle et une accumulation de modifications juridiques fragmentaires et d'initiatives de réforme globales, telles que celles entreprises par la Commission spéciale multipartite de haut niveau.

87. La Commission observe en outre que, selon plusieurs interlocuteurs et parties prenantes, certaines des réformes récentes ont eu lieu dans un contexte où des préoccupations ont été exprimées concernant les pressions exercées sur le pouvoir judiciaire, notamment les critiques politiques, les menaces à la réputation et les incidents isolés d'intimidation. Certains ont également suggéré que certains aspects du programme législatif pourraient être perçus comme renforçant l'influence des acteurs politiques sur le pouvoir judiciaire et le ministère public. Bien que la Commission ne soit pas en mesure de se prononcer sur des cas individuels, elle note qu'un tel contexte peut entraîner des risques pour la stabilité du système de contrôle et d'équilibre des pouvoirs et pour la protection effective de l'État de droit.

88. Si les autorités nationales et les observateurs internationaux reconnaissent largement l'existence d'un certain nombre de faiblesses dans le système judiciaire péruvien, notamment en ce qui concerne la fragmentation des institutions, les nominations judiciaires temporaires et la gestion des affaires, la Commission souligne que toute réforme judiciaire doit respecter les principes fondamentaux de légalité, de sécurité juridique et de respect de l'indépendance et de l'impartialité des tribunaux. La Commission souligne que l'approche de la réforme menée jusqu'à présent s'est largement caractérisée par un manque de coordination, une participation

limitée des parties prenantes et une évaluation d'impact insuffisante. Cela risque de nuire à la confiance dans l'État de droit et à la stabilité institutionnelle du Pérou.

89. La Commission de Venise formule les recommandations suivantes :

- A. À la suite des élections générales prévues le 12 avril 2026 et de la convocation du nouveau Congrès, un processus de réforme judiciaire complet, inclusif et transparent devrait être entrepris. Ce processus devrait donner la priorité à une participation significative de toutes les parties prenantes concernées, y compris les membres du pouvoir judiciaire, les professions juridiques, la société civile et le grand public. Une telle réforme devrait également s'appuyer sur une analyse approfondie des défis actuels et viser à obtenir un large consensus au sein de la société.
- B. Toute réforme future doit garantir l'indépendance et l'impartialité de la JNJ, en tant qu'organe responsable à la fois de la nomination et de la discipline des juges (et des procureurs). La réforme devrait, au minimum, garantir que:
- Au moins la moitié des membres de la JNJ soient des juges en exercice, élus ou désignés par leurs pairs et représentant la diversité au sein du pouvoir judiciaire ;
 - Les membres non judiciaires soient nommés à l'issue de procédures compétitives, fondées sur le mérite et transparentes, assorties de garanties appropriées, notamment une période pendant laquelle les personnes ayant récemment occupé des fonctions politiques ne sont pas éligibles ;
 - Tous les membres de la JNJ bénéficient d'une durée de mandat et d'une immunité fonctionnelle adéquates, et sont protégés contre toute destitution politique.

Conformément aux recommandations précédentes concernant le système de poursuites, il convient d'envisager la création de deux organes distincts, ou au moins de chambres internes distinctes, au sein de la JNJ ou de tout autre organe chargé à la fois des questions judiciaires et des poursuites. Cela refléterait leurs rôles institutionnels différents et contribuerait à garantir que les décisions disciplinaires et de nomination soient prises par des personnes ayant l'expérience requise.

- C. La question des nominations judiciaires temporaires et provisoires devrait être traitée en priorité. La Commission exhorte les autorités péruviennes à prendre des mesures efficaces pour garantir que les juges soient nommés à titre permanent, les nominations temporaires n'étant autorisées que dans des circonstances exceptionnelles, soumises à des critères stricts et limitées dans le temps.
- D. Le système de ratification périodique des juges et des procureurs devrait être remplacé par un modèle d'évaluation continue fondé sur des critères objectifs.
- E. Comme cela a été évoqué dans le cas des procureurs, les fautes disciplinaires des juges devraient être clairement définies, en distinguant les comportements illégaux des décisions discrétionnaires légitimes prises de bonne foi.
- F. Les décisions de la JNJ en matière de nominations, de promotions et de questions disciplinaires devraient être soumises à un contrôle juridictionnel effectif.
- G. Les dispositions constitutionnelles et législatives actuelles qui permettent la destitution politique des juges, des membres de la JNJ et d'autres acteurs judiciaires devraient être réexaminées. Toute procédure de destitution devrait être strictement fondée sur des motifs objectifs et des critères transparents, et s'accompagner du droit à une

audience équitable et à un recours judiciaire. Les restrictions préventives pendant ces procédures devraient être limitées à des motifs spécifiques, qui devraient être prévus dans les dispositions légales.

90. La Commission formule également les recommandations suivantes :

- H. Toute proposition visant à restreindre le pouvoir des juges ordinaires d'exercer un contrôle diffus de la constitutionnalité ou du respect des traités internationaux relatifs aux droits humains devrait être réexaminée. La capacité de garantir la conventionalité du droit péruvien avec la Convention américaine relative aux droits humains et la jurisprudence de la Cour interaméricaine reste essentielle.
- I. Les modifications législatives récentes et proposées concernant la définition des crimes internationaux, la procédure pénale et la confiscation des biens devraient être examinées à la lumière des obligations internationales. Une évaluation complète devrait être entreprise non seulement des mesures individuelles, mais aussi de leur effet cumulatif sur l'indépendance judiciaire, la protection des droits humains et la poursuite des crimes graves et de la corruption.
- J. Tout motif de responsabilité disciplinaire ou pénale des juges devrait être défini avec précision dans la loi et exclure la responsabilité pour les décisions judiciaires, sauf en cas de malveillance ou de négligence grave, conformément aux normes internationales.
- K. Si la participation du Parlement aux nominations judiciaires est maintenue, elle devrait être soumise à des garanties d'évaluation fondée sur le mérite et sur des critères objectifs (avec la participation d'un organisme indépendant), ainsi qu'à des sauvegardes solides, notamment des majorités qualifiées et des mécanismes anti-blocage bien définis.

91. D'autres recommandations figurent dans le corps de l'avis.

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