



Strasbourg, le 19 décembre 2025

CDL-PI(2025)023

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**

**DU CONSEIL DE L'EUROPE**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**COMPILEATION 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**

## Table des matières

I.	INTRODUCTION.....	3
II.	PRINCIPES GÉNÉRAUX.....	4
III.	JUGES DES COURS CONSTITUTIONNELLES .....	6
1.	Élection à la majorité qualifiée avec mécanisme anti-blocage .....	6
2.	Mécanismes spécifiques anti-blocage.....	8
3.	Prolongation provisoire du mandat.....	12
IV.	JUGES/PRESIDENTS DES COURS SUPREMES.....	15
V.	MEMBRES DE CONSEILS DES MAGISTRATURES.....	16
1.	Élection de la composante judiciaire .....	16
2.	Élection de la composante non-judiciaire.....	16
a)	Élection à la majorité qualifiée avec mécanisme anti-blocage .....	17
b)	Mécanismes spécifiques anti-blocage.....	18
VI.	PROCUREURS GENERAUX.....	25
1.	Élection à la majorité qualifiée avec mécanisme anti-blocage .....	25
2.	Mécanismes spécifiques anti-blocage.....	28
3.	Prolongation provisoire du mandat.....	29
VII.	MEMBRES DE CONSEILS DES PARQUETS .....	31
1.	Élection à la majorité qualifiée avec mécanisme anti-blocage .....	31
2.	Mécanismes spécifiques anti-blocage.....	34
VIII.	MEMBRES D'ORGANISMES INDÉPENDANTS, NON-POLITIQUES .....	36
1.	Organismes de lutte contre la corruption .....	36
2.	Organes électoraux .....	37
3.	Organismes de régulation des médias .....	41
4.	Autres organismes pertinents.....	41
IX.	MÉDIATEURS.....	41
1.	Élection à la majorité qualifiée avec mécanisme anti-blocage .....	41
2.	Mécanismes spécifiques anti-blocage.....	42
X.	DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE .....	44

## I. INTRODUCTION

Le document présent est une compilation d'extraits tirés d'avis et de rapports pertinents sélectionnés, adoptés par la Commission de Venise sur des questions relatives aux majorités qualifiées et aux mécanismes anti-blocage dans le cadre de l'élection par le parlement de juges/présidents de cours constitutionnelles et suprêmes, de membres de conseils des magistratures, de procureurs généraux, de membres de conseils des parquets, d'organismes indépendants, non-politiques ainsi que de médiateurs. Il a pour objectif de donner un aperçu de la doctrine de la Commission de Venise dans ce domaine.

Cette compilation est destinée à servir de source de référence principalement aux rédacteurs de constitutions et de législations relatives à ce sujet, aux chercheurs ainsi qu'aux membres de la Commission de Venise, qui sont chargés de préparer des avis et des rapports sur ces textes législatifs. Lorsqu'il est fait référence à des éléments contenus dans cette compilation, il convient de citer l'avis ou le rapport original de la Commission de Venise, et non la compilation en tant que telle. Afin de raccourcir le texte, les références et les notes de bas de page sont omises dans le texte des citations, et seule la partie essentielle du paragraphe concerné est reproduite.

Cette compilation est structurée de manière thématique afin de faciliter l'accès aux sujets traités par la Commission de Venise au fil des ans dans ce domaine. Elle ne doit toutefois pas empêcher les membres de la Commission de Venise d'introduire de nouveaux points de vue ou de s'écartez des précédents, s'il existe une bonne raison de le faire. La compilation doit être considérée uniquement comme un cadre de référence.

Les avis et rapports de la Commission de Venise cités dans cette compilation visent à présenter des normes générales pour tous les États membres et observateurs de la Commission de Venise. Les recommandations formulées dans les avis et rapports mentionnés ici auront donc une application plus générale, même si la spécificité des situations nationales/locales est un facteur important qui doit être pris en compte de manière adéquate.

Les brefs extraits des avis et rapports cités dans le présent document doivent être lus et évalués dans le contexte du texte original adopté par la Commission de Venise dont ils sont tirés. Chaque citation est donc accompagnée d'une référence indiquant sa position exacte dans l'avis ou le rapport/l'étude (numéro de paragraphe, numéro de page pour les avis plus anciens), ce qui permet au lecteur de la retrouver dans l'avis ou le rapport correspondant.

Cette compilation n'est pas un document statique et sera régulièrement mise à jour avec des extraits d'avis et de rapports/études récemment adoptés par la Commission de Venise. Le Secrétariat est reconnaissant pour toute suggestion visant à améliorer ce projet de compilation ([venice@coe.int](mailto:venice@coe.int) ).

## II. PRINCIPES GÉNÉRAUX

6.-7. La Commission de Venise a souligné à plusieurs reprises l'importance de prévoir des mécanismes anti-blocage afin d'assurer le fonctionnement des institutions de l'État. Les majorités qualifiées visent à garantir un large accord au sein du parlement, car elles obligent la majorité à rechercher un compromis avec la minorité. C'est pourquoi les majorités qualifiées sont généralement requises dans les domaines les plus sensibles, notamment pour l'élection des titulaires de fonctions dans les institutions de l'État. Cependant, l'exigence d'une majorité qualifiée risque d'entraîner une impasse qui, si elle n'est pas traitée de manière adéquate et en temps utile, peut conduire à une paralysie des institutions concernées. Un mécanisme anti-blocage vise à éviter une telle impasse. Cependant, la fonction première du mécanisme anti-blocage est précisément de faire fonctionner la procédure initiale, en poussant à la fois la majorité et la minorité à trouver un compromis afin d'éviter le recours au mécanisme anti-blocage. En effet, les majorités qualifiées renforcent la position de la minorité parlementaire, tandis que les mécanismes anti-blocage rétablissent l'équilibre. Il est évident que ces mécanismes ne doivent pas dissuader l'État de parvenir à un accord sur la base d'une majorité qualifiée dès le départ. Le fait que le mécanisme anti-blocage soit peu attrayant tant pour la majorité que pour la minorité peut contribuer à encourager la conclusion d'un accord.

8. La Commission de Venise est consciente de la difficulté de concevoir des mécanismes anti-blocage appropriés et efficaces, pour lesquels il n'existe pas de modèle unique. Une option consiste à prévoir des majorités différentes et décroissantes lors des tours de scrutin successifs, mais cela présente l'inconvénient que la majorité peut ne pas rechercher le consensus au premier tour, sachant que son candidat l'emportera lors des tours suivants. D'autres solutions, peut-être préférables, consistent à recourir à des méthodes de vote proportionnelles, à impliquer différents acteurs institutionnels ou à établir de nouvelles relations entre les institutions de l'État. Chaque État doit élaborer sa propre formule.

[CDL-AD\(2013\)028](#), Avis sur le projet d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au Procureur général et au Conseil judiciaire du Monténégro, §§ 6-8; voir également [CDL-AD\(2022\)054](#) Avis sur le projet de loi « portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », § 67

11.-13. Une institution incapable de fonctionner ne remplit pas sa mission constitutionnelle et dessert la démocratie. Il est donc indispensable de mettre en place un dispositif antiblocage. La Commission a déjà souligné à quel point il est important de prévoir des majorités qualifiées, tout en mettant en garde contre le risque d'impasse et en recommandant de concevoir des mécanismes antiblocage efficaces et robustes, avec quelques exemples de solutions possibles. La Commission de Venise a déjà dit que la majorité qualifiée consolide la position de la minorité parlementaire en lui donnant un pouvoir négatif de blocage des décisions : elle a estimé que « les dispositions parlementaires relatives à la majorité [...] qualifiée constituent un instrument capable de protéger efficacement et légitimement les intérêts de l'opposition et des minorités, à la fois en matière de participation à la procédure, de pouvoirs de contrôle et d'adoption de certaines décisions particulièrement importantes. Parallèlement, cet instrument limite le pouvoir de la majorité démocratiquement élue et doit par conséquent être utilisé avec circonspection, tout en étant spécialement adapté à la situation constitutionnelle et politique nationale. »

14. La Commission a aussi estimé que « plus un système constitutionnel et parlementaire accorde de droits et de compétences formels à l'opposition (à la minorité), plus cette même opposition a la lourde responsabilité de ne pas faire un usage abusif de ces pouvoirs, mais de s'opposer au contraire en respectant loyalement l'essentiel du système et l'idée de la prééminence d'une majorité démocratique légitime et efficace. Cette démarche ne saurait

cependant être réglementée ou considérée comme une sorte de “responsabilité” formelle, car elle tient plutôt de l’obligation politique et morale. »

15. Un dispositif antiblocage doit inviter l’opposition à ne pas se comporter de façon irresponsable, mais ne pas ouvrir non plus à la majorité la possibilité de soumettre des propositions inacceptables pour imposer le recours à cette solution de repli. C’est pourquoi il devrait être limité dans le temps ; tout en prévenant le blocage permanent, il ne devrait pas chercher à l’éviter à tout prix, car le blocage peut révéler un besoin de changement politique.

17. Il est vrai que le boycott de l’opposition au Parlement peut aller à l’encontre de l’intention même de protéger l’opposition et entraîner la paralysie ou des dysfonctionnements dans des institutions de l’État. Comme la Commission de Venise l’a déjà dit, « en principe, l’opposition devrait exprimer ses points de vue au Parlement et le boycott n’est justifié que dans des cas exceptionnels ». Elle n’en a pas moins estimé que dans des processus comme la révision de la Constitution, qui exigent le soutien politique le plus large, « même si la coalition au pouvoir dispose au parlement du nombre de voix nécessaire à l’adoption des amendements, cela ne décharge pas le gouvernement d’organiser un vrai débat ouvert à tous les acteurs ».

18. Gouverner un pays — mission de la majorité élue — est une chose ; modifier des principes fondamentaux de la Constitution en est une autre, et requiert le soutien le plus large d’un grand nombre d’acteurs sociaux et politiques de la majorité comme de l’opposition. On peut en dire de même de toutes les procédures et institutions de sauvegarde, comme le Conseil de la magistrature. En régime constitutionnel, la démocratie ne se ramène pas au pouvoir de la majorité, elle englobe des garanties protégeant l’opposition.

19. La Commission de Venise pense que les difficultés que suscite l’obtention d’une majorité qualifiée et le risque de paralysie ou de dysfonctionnement qui en découle pour l’institution — en particulier s’il s’agit d’une institution de sauvegarde — ne devraient pas conduire à l’abandon de l’exigence de majorité qualifiée, mais appellent plutôt un dispositif antiblocage efficace sur mesure. Il convient d’arbitrer judicieusement entre un intérêt supérieur de l’État (préserver le bon fonctionnement de l’institution) et l’exigence démocratique (que l’institution concernée soit équilibrée et non pas dominée par la majorité au pouvoir). En d’autres termes, l’intérêt supérieur de l’État est la préservation des institutions de l’État démocratique.

[CDL-AD\(2018\)015](#), Monténégro - Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges, §§ 11-15, 16-19

67. La Commission estime que le contrôle juridictionnel de fond d’un amendement constitutionnel ne devrait être appliqué que dans les pays où il est défini par une doctrine claire et établie, et que même dans ces conditions, il devrait être exercé avec prudence et laisser une marge d’appréciation au législateur constitutionnel. Dès lors que les dispositions spéciales prévues dans la constitution en la matière (majorité qualifiée des élus parlementaires et autres exigences procédurales, par exemple) sont respectées et suivies, elles sont et devraient être une garantie suffisante contre les abus. Une révision adoptée selon de telles procédures jouira en général d’un très haut degré de légitimité démocratique, et la justice hésitera beaucoup à l’annuler.

[CDL-AD\(2020\)016](#), Arménie - Avis sur trois questions juridiques liées à la révision de la constitution et relatives au mandat des juges de la Cour constitutionnelle, § 67

34. [...] Seul le pouvoir constituant, souvent le Parlement avec une majorité qualifiée ou une autre procédure renforcée, peut établir un nouveau cadre qui sera également contraignant pour la Cour constitutionnelle, par le biais des procédures constitutionnellement établies pour l’adoption d’amendements constitutionnels.

[CDL-AD\(2020\)039](#), Ukraine - Avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle, § 34

47. La Commission de Venise souhaite souligner une fois de plus l'importance du principe de coopération loyale entre les institutions de l'État pour résoudre la crise politique et constitutionnelle actuelle [...]. La crise ne peut être résolue par des amendements à une loi ordinaire qui posent des problèmes constitutionnels. Tous les détails de la procédure de formation du gouvernement ne peuvent pas être réglementés par la loi, mais une grande partie doit être laissée aux conventions constitutionnelles. Celles-ci ne peuvent toutefois se développer que dans le respect du principe de la coopération loyale. Si des dispositions légales supplémentaires sont nécessaires, elles ne doivent pas être adoptées à la majorité parlementaire simple, mais à la majorité qualifiée, et dans le cadre d'un processus inclusif qui laisse place à un débat public. Or, là encore, l'obtention d'une majorité qualifiée exige le respect du principe de coopération loyale. Si, d'une part, ces dispositions de la loi peuvent être considérées comme une tentative pragmatique de compléter les lacunes de la Constitution de manière à faciliter la formation d'un gouvernement, d'autre part, les limites procédurales de la révision constitutionnelle doivent être respectées.

53. Si la Commission reconnaît que la Constitution bénéficierait d'une réglementation supplémentaire sur la formation du gouvernement, en particulier pour éviter les blocages, et comprend que la loi à l'examen représente une tentative pragmatique de résoudre l'impasse institutionnelle, elle réaffirme que toute disposition complémentaire qui affecte le système d'équilibre des pouvoirs prévu par la Constitution devrait être ajoutée par le biais d'une révision constitutionnelle, selon la procédure décrite à l'art. 156, qui requiert une majorité qualifiée.

[CDL-AD\(2022\)053](#), Monténégro – Avis urgent sur la loi sur les amendements à la loi sur le président, §§ 47, 53

### **III. JUGES DES COURS CONSTITUTIONNELLES**

#### **1. Élection à la majorité qualifiée avec mécanisme anti-blocage**

21. En vertu de la Constitution actuelle, les juges de la Cour constitutionnelle sont élus et révoqués par le Parlement sur proposition du Président de la République, sans majorité qualifiée, pour un mandat renouvelable. À cet égard, la Commission de Venise avait précédemment déclaré que ce mode d'élection portait gravement atteinte à l'indépendance de la Cour constitutionnelle dans la mesure où il ne garantissait pas une composition équilibrée de la Cour et n'était pas conforme aux normes internationales. La Commission de Venise avait donc recommandé que, si les juges constitutionnels devaient être élus par le Parlement, leur élection se fasse à la majorité des deux tiers, avec un mécanisme permettant d'éviter les blocages, et que le mandat des juges constitutionnels ne soit pas renouvelable ([CDL-AD\(2007\)047](#), §§ 122,123 ; [CDL-AD\(2012\)024](#), § 35). La Commission avait également 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 politiques ([CDL-AD\(2012\)009](#), § 8).

[CDL-AD\(2013\)028](#), Avis sur le projet d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au Procureur général et au Conseil judiciaire du Monténégro, § 21

116. La Commission de Venise recommande d'ailleurs régulièrement de mettre en place des mécanismes qui contribuent à garantir la composition équilibrée des juridictions constitutionnelles. Dans son rapport de 1997, la Commission explique ce qu'elle entend par pluralisme : « la justice constitutionnelle doit, par sa composition, garantir l'indépendance à l'égard des différents groupes d'intérêt et contribuer à l'établissement d'une jurisprudence

respectueuse de ce pluralisme ». Elle met par conséquent l'accent sur l'indépendance des juges et leur respect du pluralisme, et non sur leur « représentation » des intérêts partisans.

140.-141. [...] la Commission de Venise recommande néanmoins de modifier à plus longue échéance la Constitution, afin d'y inscrire l'obligation de majorité qualifiée pour l'élection des juges au Tribunal constitutionnel par le Sejm, en l'assortissant d'un mécanisme qui permettra d'éviter efficacement les situations d'impasse. Une autre solution souhaitable consisterait à mettre en place un système en vertu duquel chacun des trois pouvoirs de l'État nommerait ou élirait un tiers des juges au Tribunal constitutionnel : le Président de la République polonaise, le Parlement et le pouvoir judiciaire. Bien entendu, même avec un tel système, les juges désignés par le Parlement devraient être élus à la majorité qualifiée.

[CDL-AD\(2016\)001](#), Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, §§ 116, 140-141; voir également [CDL-AD\(2017\)013](#), Géorgie – Avis sur le projet de Constitution révisée, § 74

96. En ce qui concerne les membres de la Cour constitutionnelle qui sont nommés par l'Assemblée nationale, il est regrettable que cette occasion de révision constitutionnelle n'ait pas été saisie pour introduire : (a) la nécessité d'un vote à la majorité qualifiée à l'Assemblée nationale, et (b) un mécanisme antiblocage adéquat. La Commission de Venise a déjà indiqué qu'une majorité qualifiée devrait être requise à tous les tours de scrutin. De même, la Commission de Venise a souligné à plusieurs reprises l'importance de prévoir des mécanismes antiblocage afin de garantir le fonctionnement des institutions de l'État. Dans une perspective comparative, la Commission de Venise recommande l'introduction d'une majorité qualifiée pour l'élection des candidats au poste de juge à la Cour constitutionnelle, ainsi que des mécanismes antiblocage appropriés.

[CDL-AD\(2021\)032](#), Serbie - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels, § 96; voir également [CDL-AD\(2021\)007](#), Avis conjoint sur le projet de Constitution de la République kirghize, § 97

49. Le texte révisé n'a pas pris en compte le " regret " de la Commission que cette opportunité de révision constitutionnelle n'ait pas été saisie pour introduire : (a) la nécessité d'un vote à la majorité qualifiée à l'Assemblée nationale pour l'élection des juges de la Cour constitutionnelle, et (b) un mécanisme anti-blocage adéquat (voir paragraphe 96). La Commission de Venise souhaite rappeler l'importance de tels changements.

[CDL-AD\(2021\)048](#), Serbie - Avis urgent sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire, § 49

73. La Constitution modifiée change le mode d'élection des juges de la Cour constitutionnelle. Auparavant, six juges étaient nommés par le Président de la République et six étaient élus par le Conseil de la République. En vertu de l'article 116 § 3 révisé, tous les juges de la Cour constitutionnelle seront élus et révoqués par l'[Assemblée du peuple bélarusse, APB] sur la base de la proposition du Président de la République préalablement convenue avec le Présidium de l'APB ; la même procédure s'applique à l'élection et à la révocation du président et du vice-président de la Cour constitutionnelle (article 89<sub>3</sub>(9)). Compte tenu des doutes qui pèsent sur la composition et la légitimité de l'APB et du rôle prépondérant que le Président est susceptible de jouer au sein de cette institution (voir ci-dessus), il est douteux qu'un tel mode d'élection des juges de la Cour constitutionnelle et de sa direction garantisse leur indépendance. Même dans les pays où les juges de la Cour constitutionnelle sont élus par le Parlement, la Commission de Venise a recommandé que leur élection se fasse à la majorité qualifiée<sup>46</sup> avec un mécanisme contre les blocages<sup>47</sup>. La Commission a également déclaré que si le modèle « uniquement parlementaire » offre une grande légitimité démocratique, la

nomination des juges constitutionnels par différentes institutions étatiques présente l'avantage de protéger la nomination d'une partie des membres contre les acteurs politiques<sup>48</sup>. En outre, il est préférable que le président de la Cour constitutionnelle soit élu par les juges de la Cour constitutionnelle eux-mêmes<sup>49</sup>.

[CDL-AD\(2022\)035](#), Bélarus - Avis final sur la réforme constitutionnelle, § 73

45. [...] La Commission de Venise se félicite qu'une majorité des trois cinquièmes [pour l'élection d'un juge à la Cour constitutionnelle] ait été incluse à la fois dans la loi sur le Tribunal constitutionnel et dans les projets d'amendements constitutionnels, afin de garantir le soutien de tous les partis au Sejm, dans le but de dépolitisier l'élection des juges constitutionnels, également à la lumière de sa recommandation antérieure à la Pologne « de modifier à plus longue échéance la Constitution, afin d'y inscrire l'obligation de majorité qualifiée pour l'élection des juges au Tribunal constitutionnel par le Sejm, en l'assortissant d'un mécanisme qui permettra d'éviter efficacement les situations d'impasse ».

[CDL-AD\(2024\)035](#), Avis sur les projets d'amendements constitutionnels concernant le Tribunal constitutionnel et deux lois relatives au Tribunal constitutionnel, § 45

44. La Commission de Venise souligne que la composition de la Cour constitutionnelle et la procédure de nomination de ses juges sont parmi les aspects les plus cruciaux et les plus sensibles du jugement constitutionnel, ayant un impact direct sur la préservation d'un système crédible d'Etat de droit constitutionnel. Il est donc impératif de garantir à la fois l'indépendance des juges constitutionnels et l'implication des différents organes de l'Etat et des forces politiques dans le processus de nomination, afin que les juges soient perçus comme indépendants et non comme de simples instruments de l'une ou l'autre faction politique.

45. Dans ce contexte, la Commission de Venise souligne que l'élection des juges constitutionnels à la majorité qualifiée constitue une garantie importante pour la dépolitisisation du processus de nomination, car elle nécessite un degré substantiel de consensus et garantit que l'opposition joue un rôle significatif dans la procédure de sélection. S'il est admis que l'exigence d'une majorité qualifiée peut donner lieu à un risque d'impasse entre la majorité et l'opposition, ce risque peut être efficacement atténué par l'introduction de mécanismes anti-blocage spécifiques, qui sont essentiels pour garantir le fonctionnement continu et le renouvellement de la Cour constitutionnelle.

[CDL-AD\(2025\)022](#), Mongolie - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle et le projet de loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle, §§ 44-45

## **2. Mécanismes spécifiques anti-blocage**

23. Afin d'éviter toute impasse, un second tour de scrutin est proposé, avec deux options : soit a) à la majorité de tous les députés, soit b) à la majorité des trois cinquièmes. La Commission de Venise estime que la seconde option est clairement préférable, car la première n'inciterait pas la majorité à trouver un compromis avec la minorité et laisserait donc la possibilité d'élire cinq membres appartenant tous aux partis au pouvoir.

[CDL-AD\(2013\)028](#) Avis sur le projet d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au procureur général et au Conseil judiciaire du Monténégro, § 23

12.-13. L'article 6 donne effet aux nouvelles règles constitutionnelles concernant la sélection et l'élection des juges constitutionnels. Le Président du Monténégro et « l'organe de travail compétent du Parlement » (appelés « auteurs des propositions ») lancent un appel public à candidatures. [...] Une personne ne peut être élue qu'une fois à la présidence de la Cour

constitutionnelle ou à un siège de juge constitutionnel. Lors du premier tour de scrutin au Parlement, un juge constitutionnel est élu à la majorité des deux tiers ; lors du second tour, il est élu à la majorité des trois cinquièmes des députés. [...]

14. Ce mécanisme garantit une bonne transparence et renforce la confiance du public à l'égard de la Cour constitutionnelle, mais il pourrait être amélioré. Les modifications apportées à la Constitution en 2013 visaient à garantir une composition équilibrée de la Cour constitutionnelle. Il est donc recommandé que la loi relative à la Cour constitutionnelle régisse explicitement la composition de « l'organe de travail compétent du Parlement », de manière à ce que tous les partis politiques y soient représentés.

[CDL-AD\(2014\)033](#), Avis sur le projet de loi relative à la Cour constitutionnelle du Monténégro, §§ 12-14

21. Il est vrai que réunir la majorité qualifiée des deux tiers peut être difficile et donner lieu à des blocages, notamment dans les cas où il n'existe pas de culture de compromis démocratique suffisante au sein des forces politiques. Pour éviter de telles situations, il faudrait introduire des « mécanismes de contre le blocage », tel que, par exemple, une baisse de la majorité requise, au trois cinquièmes après le troisième vote infructueux, ou/et la nomination de candidats par d'autres instances neutres après plusieurs votes infructueux.

[CDL-AD \(2015\)024](#), Avis sur le projet de loi organique relative à la Cour constitutionnelle de la Tunisie, § 21

162. Il convient toutefois de faire en sorte que la majorité gouvernementale ne puisse pas élire les juges à elle seule. Il y aurait plusieurs moyens de le faire. Le plus fréquent est une forte majorité qualifiée, par exemple des deux tiers, pour faire en sorte que la majorité et l'opposition proposent ensemble des candidats très qualifiés acceptables par les deux parties. Bien sûr, cela peut donner lieu à des marchandages, chaque camp acceptant les candidats moins qualifiés de l'autre pourvu que les siens soient aussi acceptés. Dans certains pays, la culture politique n'est pas assez développée pour que des compromis soient possibles entre la majorité et l'opposition, et la majorité des deux tiers est très difficile à obtenir. Il serait possible d'introduire des mesures antiblocages, comme la désignation de nouveaux candidats par un organe neutre après plusieurs votes infructueux au Parlement.

[CDL-AD \(2015\)037](#), Premier avis sur les projets d'amendements de la Constitution (Chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie, § 162

9.-12. La compétence de sélection des candidats est attribuée au Conseil des nominations judiciaires (CNJ). L'Assemblée élit ses candidats à la majorité qualifiée des trois cinquièmes, et la Constitution prévoit un mécanisme antiblocage : si, dans les 30 jours qui suivent la présentation de la liste, l'Assemblée n'a pas choisi entre les trois candidats les mieux classés, le candidat figurant en première position sur la liste est réputé nommé. En ce qui concerne les nominations faites par le Président et par la Cour suprême, un mécanisme antiblocage a été mis en place dans le cadre de la modification, en octobre 2016, de la loi sur la Cour constitutionnelle. S'agissant des nominations faites par le Président, l'article 7b/4 prévoit que « [d]ans les 30 jours qui suivent la présentation de la liste par le Conseil des nominations judiciaires, le Président désigne le membre de la Cour constitutionnelle parmi les candidats figurant aux trois premières places de la liste. Le décret de nomination est annoncé, accompagné des motifs justifiant le choix du candidat. Si le Président ne nomme pas de juge dans les 30 jours suivant la présentation de la liste par le Conseil des nominations judiciaires, le candidat figurant en première position est réputé nommé. » S'agissant des nominations faites par la Cour suprême, l'article 7/ç est ainsi libellé : « Pour chaque poste vacant, il est procédé à un scrutin pour chacun des candidats figurant aux trois premières places de la liste. Le candidat qui obtient trois cinquièmes des suffrages des juges présents est déclaré élu. Si aucun candidat

ne recueille la majorité nécessaire, le candidat placé en tête par le Conseil des nominations judiciaires est réputé élu. »

95. La Commission de Venise est maintenant invitée à donner son interprétation de cet incident de procédure, qui a entraîné en quelque sorte la nomination de deux juges à un même poste vacant – l'un par le Président, l'autre par défaut sur le quota du Président. Cette interprétation doit être considérée dans le contexte du mécanisme constitutionnel de nomination des juges constitutionnels dans son ensemble. La Commission va donc donner son interprétation des dispositions constitutionnelles en vigueur sur cette question afin qu'une issue puisse être trouvée à la situation actuelle de blocage, mais elle formulera également des recommandations en vue d'éviter des incidents similaires à l'avenir. Comme expliqué précédemment, la Commission estime que, sur le plan théorique, le modèle de nomination des juges à la Cour constitutionnelle mis en place par la Constitution et la loi sur la Cour constitutionnelle implique l'application de l'ordre de rotation uniquement au moment de l'attribution des postes vacants, à l'ouverture de chaque série de nomination. Dans une même série, l'attribution d'un poste vacant au Président, à l'Assemblée ou à la Cour suprême dépend du premier poste qui devient vacant. Le président de la Cour constitutionnelle attribue les postes vacants selon l'ordre chronologique en respectant l'ordre de rotation fixé. Une fois que les postes vacants ont été alloués, la rotation ne doit être redéclenchée que pour la série suivante, c'est-à-dire pas avant l'année où les trois mandats suivants s'achèvent. Les procédures de nomination qui en découlent peuvent être conduites de manière autonome par chaque autorité de nomination. Il devrait y avoir trois procédures tous les trois ans, une par autorité de nomination. Il n'existe pas de règles claires en ce qui concerne l'application de l'ordre de rotation dans le cas où, du fait de la cessation prématurée des fonctions du titulaire d'un mandat, il y a plus de trois procédures et deux séries de nominations qui se chevauchent. Mais s'il n'y a pas d'interconnexion entre ces procédures, le CNJ pourrait en principe envoyer à chaque autorité de nomination autant de listes qu'il en existe, à des dates différentes, et le Président comme l'Assemblée (ainsi que la Cour suprême, du reste) pourraient procéder à autant de nominations que nécessaire.

96. Toutefois, le modèle décrit ci-dessus repose sur le principe que les procédures sont autonomes les unes par rapport aux autres : chaque autorité déclare le poste vacant ouvert et reçoit ses propres candidatures, parmi lesquelles le CNJ opère ensuite une sélection afin d'établir un classement ; les listes de candidats choisis devraient par conséquent être indépendantes les unes des autres et comporter au moins trois candidats (autres que les candidats figurant sur la liste de l'autre autorité de nomination). Dans le cas d'espèce en revanche, du fait du faible nombre de candidats (dû à un ensemble de raisons énumérées ci-dessus), les listes établies en vue des nominations effectuées par le Président et celles établies en vue des nominations effectuées par l'Assemblée étaient composées en grande partie des mêmes candidats, ce qui revenait à avoir constitué un groupe de six candidats présélectionnés pour quatre postes vacants. Dans ces conditions, et compte tenu du fait que le cas du chevauchement de différentes procédures n'a pas été expressément prévu par la loi, il ne semble pas déraisonnable que le Président estime devoir respecter aussi l'ordre de rotation pour le choix en lui-même du candidat : si l'ordre de rotation existe, il doit avoir une incidence sur l'ordre de nomination à partir d'une liste unique. Dans une telle situation, de plus, la nomination par une autorité a une incidence directe sur les nominations de l'autre autorité, car elle modifie la composition de la liste des candidats dont celle-ci dispose. En outre, si le Président avait désigné deux juges, l'Assemblée aurait eu à sa disposition une liste comportant moins du minimum de trois candidats requis par la Constitution. Les réserves qui font valoir ce point de vue ne semblent pas infondées. Ainsi, il n'apparaît pas que la conduite du Président à cet égard pourrait justifier sa destitution. Enfin, la candidate choisie par le Président était devenue l'une des trois premiers candidats sur la liste du CNJ, suite à l'élection par l'Assemblée de la candidate numéro trois de cette liste.

58. Compte tenu du mandat du [Groupe Consultatif d'Experts, GCE], la règle générale de décision devrait être « par consensus ». Le projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle » prévoit que les décisions sont prises par quatre voix. Il n'envisage pas une solution pour les cas où le GCE ne peut pas prendre de décision. Si le GCE ne parvient pas à identifier au moins trois candidats à soumettre aux organes de nomination, toute la procédure doit être répétée (l'article 107-4 du projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle »).

59. De l'avis de la Commission, étant donné l'importance de pourvoir les postes vacants au sein de la CCU en temps voulu, le projet d'amendements devrait contenir un dispositif antiblocage. La Commission de Venise est consciente de la difficulté de concevoir des dispositifs antiblocages appropriés et efficaces, pour lesquels il n'existe pas de modèle unique. Chaque État doit concevoir sa propre formule.<sup>22</sup> Cependant, il est essentiel d'en prévoir une.

[CDL-AD \(2022\)054](#), Avis sur le projet de loi «portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine», §§ 58-59

29. [...] Dans divers avis, la Commission de Venise a recommandé de prévoir un mécanisme antiblocage, en abaissant les exigences de majorité qualifiée pour l'élection ou la nomination des juges à la Cour constitutionnelle en cas de blocage lors de la ou des premières tentatives, en partageant le pouvoir de nommer/élire les juges de la Cour constitutionnelle entre les différents pouvoirs de l'État, transférer les pouvoirs de sélection initiale ou de nominationélection des juges constitutionnels de l'organe constitutionnel d'origine à d'autres organes en cas d'inaction continue ou d'échec de la nomination ou de la désignation des juges constitutionnels ou, si une assemblée ne parvient pas à choisir dans un certain délai entre les candidats d'une liste, le premier classé pourrait être considéré comme désigné. De tels mécanismes antiblocages devraient idéalement être prévus dans la Constitution, car ils s'écartent des principales règles de nomination.

37. [...] En ce qui concerne le mécanisme antiblocage qui pourraient être appliqués (question 8), la Commission de Venise considère que divers mécanismes d'antiblocage compléteraient utilement le système actuel, mais qu'ils nécessiteraient des amendements constitutionnels. Au niveau des entités, il pourrait être envisagé dans la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine d'introduire un mécanisme antiblocage permettant de nommer des candidats directement à la Chambre des représentants, en cas d'inaction continue de la Commission de sélection et de nomination pendant une période déterminée, mais pour que le processus de sélection lui-même soit retiré à la Chambre des représentants, des amendements constitutionnels seraient à nouveau nécessaires. [...]

[CDL-AD\(2024\)002](#), Bosnie-Herzégovine – Avis sur certaines questions relatives au fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, §§ 29, 37

46. L'augmentation de la majorité requise pour l'élection des juges constitutionnels renforce également l'importance d'un mécanisme anti-blocage. Toutefois, la loi sur le Tribunal constitutionnel prévoit uniquement à l'article 19, paragraphe 5, que si le Sejm ne parvient pas à élire un juge du Tribunal, le président du Sejm relance la procédure, et prévoit en outre à l'article 16 de la loi qu'à l'expiration de leur mandat, les juges restent en fonction jusqu'à l'élection de leur successeur. Si la Commission de Venise se félicite de l'inclusion de cette dernière disposition (qui est une pratique courante dans d'autres États membres de la Commission de Venise et conforme à ce qu'elle a recommandé en ce qui concerne la durée du mandat des juges d'autres cours constitutionnelles), elle ne considère pas que la relance de la procédure soit un mécanisme efficace pour sortir de l'impasse. [...] La Commission de Venise recommande d'inclure dès à présent dans la loi sur le Tribunal

constitutionnel un mécanisme efficace de sortie de l'impasse, qui devrait être plus fort que la relance de la procédure. Comme elle l'a déjà dit, « le fait que le mécanisme de sortie de l'impasse soit peu attrayant tant pour la majorité que pour la minorité peut contribuer à faciliter le processus de recherche d'un accord ».

47. Dans cette optique, et bien que le seuil approprié de voix à obtenir soit essentiellement une question politique plutôt que juridique, on pourrait par exemple envisager que les juges constitutionnels soient élus à la majorité des deux tiers des voix à la Diète, la majorité des trois cinquièmes étant utilisée comme mécanisme anti-blocage. Rappelant ce que la Commission de Venise a déclaré à propos de la Pologne en 2016, une alternative valable serait certainement d'introduire un système dans lequel un tiers des juges constitutionnels seraient élus chacun par trois pouvoirs de l'État, à savoir le président de la Pologne, le Sejm et le pouvoir judiciaire. Cela contribuerait dans une certaine mesure à dissocier l'élection des juges constitutionnels de la majorité politique du moment. Toutefois, même dans un tel système, il serait important que la composante parlementaire soit élue à la majorité qualifiée.

53. En ce qui concerne le mécanisme anti-blocage, contrairement à la loi sur le Tribunal constitutionnel qui ne contient pas de mécanisme anti-blocage (mais - comme mentionné ci-dessus - prévoit seulement que le président du Sejm relance la procédure de sélection des juges du Tribunal constitutionnel et que les juges restent en fonction à l'expiration de leur mandat jusqu'à ce qu'un successeur ait été élu), l'article 3 du projet de loi envisage une élection à la majorité absolue si, après deux mois, aucun juge n'a été élu à une majorité des trois cinquièmes. De même que pour la majorité qualifiée, un mécanisme anti-blocage doit être inclus dans la Constitution elle-même, et pas seulement dans le projet de loi réglementant les dispositions transitoires des amendements constitutionnels, car il devrait être applicable à toutes les élections des juges constitutionnels. En outre, selon la Commission de Venise, le mécanisme anti-blocage proposé n'est pas propice à la recherche d'un consensus sur les candidats et n'empêchera pas la majorité en place de retarder la procédure afin de faire élire ses candidats préférés à la majorité absolue. [...]

[CDL-AD \(2024\)035](#), Pologne - Avis sur les projets d'amendements constitutionnels concernant le Tribunal constitutionnel et deux lois relatives au Tribunal constitutionnel, §§ 46-47, 53

### **3. Prolongation provisoire du mandat**

20. Selon l'article 10.3 du projet de loi, celui des « auteurs des propositions » qui a présenté la candidature du juge doit être averti par la Cour constitutionnelle six mois avant qu'expire le mandat du juge ou avant que le juge remplisse les conditions nécessaires pour toucher une pension de retraite. Conformément à l'article 154 de la Constitution, le projet de loi définit les motifs de cessation des activités judiciaires et la procédure correspondante (articles 10 à 12), mais il ne prévoit pas le cas où un candidat proposé n'est pas élu, pas même après un scrutin supplémentaire. Afin d'éviter une situation où un siège de juge reste vacant faute d'élection d'un nouveau juge, la loi devrait prévoir explicitement que, à l'expiration du mandat pour lequel un juge de la Cour constitutionnelle a été élu, ce juge continue à exercer sa charge jusqu'à ce que le nouveau juge prenne ses fonctions.

[CDL-AD\(2014\)033](#), Avis sur le projet de loi relative à la Cour constitutionnelle du Monténégro, § 20

22. Permettre aux juges constitutionnels de rester en fonction jusqu'à la nomination d'un successeur (questions 5 et 6), en dérogation aux dispositions constitutionnelles relatives à la durée du mandat des juges constitutionnels, est une pratique relativement courante en Europe, qui permet aux cours constitutionnelles de continuer à fonctionner lorsque les nominations de nouveaux juges sont bloquées. Au niveau de la CourEDH, le Protocole n° 15 a aboli la limite

d'âge de 70 ans pour les juges de la Cour EDH<sup>21</sup>, mais l'article 23 de la CEDH continue de prévoir que « *Les juges restent en fonction jusqu'à leur remplacement. Ils continuent toutefois de connaître des affaires dont ils sont déjà saisis* ». De même, les Constitutions de l'Albanie (article 125), de la Slovénie (article 165) et de la République slovaque (article 134) prévoient explicitement que les juges constitutionnels continuent d'exercer leur mandat jusqu'à ce que leur successeur prête serment. La Constitution de la Croatie (article 126) contient une disposition similaire mais limite la prolongation à six mois. Les Constitutions de la Lituanie, du Portugal et de l'Espagne stipulent toutes que le mandat des juges constitutionnels est de neuf ans mais sont muettes quant à la prolongation de ces mandats. Ce sont plutôt les lois respectives sur la Cour constitutionnelle qui stipulent que les juges constitutionnels continuent d'exercer leur mandat jusqu'à ce que leur successeur prête serment. De même, la Constitution du Monténégro prévoit que le mandat d'un juge est de 12 ans, la loi sur la Cour constitutionnelle (article 15) stipulant qu'un juge constitutionnel peut continuer à exercer son mandat s'il n'y a pas de successeur immédiat pour une période maximale d'un an, sur décision du Parlement. En Géorgie, la Constitution (article 60) et la loi organique sur la Cour constitutionnelle (article 18) prévoient que le mandat d'un juge de la Cour constitutionnelle est de dix ans. Toutefois, une exception est prévue par décision de la Cour constitutionnelle si, à l'expiration du mandat d'un juge constitutionnel, l'organe compétent ne nomme pas un nouveau membre dans les délais fixés par la loi et que la Cour ne dispose plus du quorum. Dans ce cas, le mandat du juge en exercice doit être prolongé. Les Constitutions de l'Allemagne et de la Lettonie ne réglementent pas la durée du mandat des juges constitutionnels, celle-ci étant prévue par leurs lois respectives, qui prévoient également que les juges constitutionnels continuent d'exercer leur mandat jusqu'à la prestation de serment de leur successeur. En revanche, les Constitutions de l'Italie (article 135 de la Constitution) et de la Roumanie (article 142 de la Constitution) indiquent clairement que le mandat des juges constitutionnels ne peut être prolongé, tandis que les systèmes juridiques de l'Autriche (article 147 de la Constitution), de la Bulgarie (article 147 de la Constitution), de la République tchèque (article 7, loi sur la Cour constitutionnelle), de la Hongrie (article 15, loi sur la Cour constitutionnelle) et de la Serbie (article 13, loi sur la Cour constitutionnelle) ne prévoient pas ou plus de prolongation du mandat des juges constitutionnels.

23. Les exemples de la Lituanie, du Monténégro, du Portugal et de l'Espagne (ainsi que, d'une manière différente, de la Géorgie) démontrent que les dispositions constitutionnelles qui stipulent la durée du mandat des juges constitutionnels mais sont muettes sur la prolongation du mandat n'empêchent pas nécessairement l'adoption de dispositions infra-constitutionnelles permettant la prolongation du mandat des juges, si la Constitution elle-même est muette sur une telle possibilité. En effet, dans plusieurs avis précédents, la Commission de Venise a explicitement recommandé de réglementer par la loi (et non par des amendements constitutionnels) le fait qu'un juge reste en fonction jusqu'à ce que son successeur prenne ses fonctions.

[CDL-AD\(2024\)002](#), Bosnie-Herzégovine – Avis sur certaines questions relatives au fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, §§ 22-23

53. Conformément à l'article 7, paragraphe 1, du projet de loi sur la Cour constitutionnelle, le mandat d'un juge commence le jour de sa nomination et prend fin à l'expiration du mandat et à la nomination du juge suivant par le Grand Khural de l'État. Un mécanisme similaire est actuellement appliqué dans de nombreux pays - tels que la Bulgarie, l'Allemagne, la Lettonie, la Lituanie, le Portugal et l'Espagne - dans le but d'éviter qu'une impasse dans le processus de nomination ne paralyse le fonctionnement de la Cour, et il est le bienvenu<sup>18</sup>. Toutefois, le projet de LCC devrait explicitement prévoir que, dans le cas où le Grand Khural ne nomme pas de successeur, par exemple en cas d'impasse politique, le juge sortant peut continuer à exercer ses fonctions au-delà de son mandat de six ans.

[CDL-AD\(2025\)022](#), Mongolie - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle et sur le projet de loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle de Mongolie, § 53

21. La Commission de Venise observe d'emblée que cette proposition répond à sa recommandation de longue date, exprimée dans des avis précédents, concernant l'opportunité d'adopter une disposition permettant à un juge de la Cour constitutionnelle de continuer à exercer ses fonctions jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau juge, afin d'éviter une situation dans laquelle des postes judiciaires restent vacants en raison du fait que de nouveaux juges n'ont pas été nommés. En conséquence, la Commission de Venise se félicite de cette nouvelle disposition. La Commission de Venise observe également que la plupart des États membres du Conseil de l'Europe ayant une règle similaire prévoient la prolongation automatique du mandat d'un juge jusqu'à l'élection d'un successeur, sans aucune condition. Cette approche fournit une règle claire qui réduit les risques de conflit d'interprétation.

22.-23. Toutefois, la Commission de Venise note que cette règle ne prévoit pas la prolongation automatique du mandat d'un juge, mais la subordonne à la condition « si cela est nécessaire pour la prise de décision à la majorité des voix de tous les juges de la Cour constitutionnelle ». [...] La Commission de Venise réaffirme que le fait d'autoriser les juges constitutionnels à rester en fonction jusqu'à la nomination d'un successeur, à titre d'exception aux dispositions constitutionnelles relatives à la durée du mandat des juges constitutionnels, est une pratique relativement courante en Europe, qui permet aux cours constitutionnelles de continuer à fonctionner lorsque la nomination de nouveaux juges est bloquée. En conséquence, la disposition permettant à un juge de rester en fonction jusqu'à la nomination d'un successeur devrait être liée à la nécessité d'assurer le bon fonctionnement de la Cour constitutionnelle sans interruption, et non à d'autres circonstances particulières. En outre, la fixation d'un délai pour un tel mécanisme anti-blocage pourrait encore conduire à un blocage de la Cour constitutionnelle, si de nouveaux juges ne sont pas élus dans le délai prescrit. La période de six mois pourrait avoir un effet instructif, mais elle ne permet pas d'éviter les blocages.

25. [...] [L]a Commission de Venise comprend les préoccupations légitimes concernant le risque d'une inactivité prolongée délibérée de l'autorité de nomination afin de maintenir un juge en fonction. Si la disposition permettant à un juge de rester en fonction jusqu'à la nomination d'un successeur constitue une garantie importante pour assurer le fonctionnement continu d'une Cour constitutionnelle, elle ne doit pas être considérée comme une solution à long terme à l'instabilité potentielle d'une Cour constitutionnelle. À cet égard, la Commission de Venise souligne l'importance du respect mutuel et de la coopération entre tous les organes constitutionnels dans une société démocratique. Le respect de l'État de droit ne peut se limiter à la simple mise en oeuvre des dispositions explicites et formelles de la Constitution et de la loi. Il implique également des comportements et des pratiques constitutionnels qui facilitent le respect des règles formelles par tous les organes constitutionnels et le respect mutuel entre eux.

26.-28. La Commission de Venise observe en outre que, bien que cette condition proposée vise à assurer le fonctionnement continu de la Cour constitutionnelle en garantissant la prise de décision à la majorité des voix de tous les juges de la Cour constitutionnelle, elle ne prévoit pas de réglementation claire de certains éléments importants. Premièrement, en ce qui concerne le « nombre nécessaire de juges », la Commission de Venise estime que si l'intention des autorités est de faire référence au nombre *minimum* requis pour la prise de décision à la majorité, à savoir quatre juges, qui est également le nombre nécessaire pour atteindre le quorum, cela devrait être formulé en termes clairs et sans équivoque. Deuxièmement, la Commission de Venise observe que cette condition crée une différence de traitement entre les juges en fonction du nombre de postes vacants à la Cour constitutionnelle au moment de la fin de leur mandat. [...]

30. Par conséquent, la Commission de Venise estime que le projet de loi devrait clairement réglementer les aspects susmentionnés de la condition « si cela est nécessaire pour la prise de décision à la majorité des voix de tous les juges de la Cour constitutionnelle », afin d'éviter tout conflit d'interprétation éventuel sur cette notion et son application.

[CDL-AD\(2025\)051](#), Monténégro - Avis sur les suites données à l'Avis sur certaines questions relatives à la procédure de cessation anticipée du mandat des juges de la Cour constitutionnelle pour cause de limite d'âge, §§ 21-23, 25-28, 30

#### **IV. JUGES/PRESIDENTS DES COURS SUPREMES**

41.-42. L'article 36a de la Loi prévoit que : « Après l'expiration du mandat pour lequel il a été élu et la cessation des fonctions du président de la Cour suprême, ainsi qu'en cas de démission ou de révocation, le Conseil de la magistrature nomme le président intérimaire de la Cour suprême. » La Commission de Venise estime qu'il faut se féliciter que la Loi prévoie un mécanisme transitoire permettant à la Cour suprême d'être administrée normalement en attendant l'élection d'un nouveau président. [...]

43. Cette disposition semble raisonnable dans la mesure où elle limite le mandat du président en exercice à six mois. Toutefois, la Commission de Venise note que l'élection d'un président en exercice est, selon toute norme, une procédure exceptionnelle qui répond uniquement à la nécessité d'éviter l'impasse découlant d'un événement tout aussi exceptionnel, tel que le décès, la démission ou la révocation du président de la Cour suprême. Dans sa rédaction actuelle, l'article 36 bis donne l'impression que même après la simple expiration du mandat du Président, un Président intérimaire devrait être élu. Dans la mesure où l'article 34 de la Loi prévoit que le Conseil de la magistrature annonce la vacance du poste de Président de la Cour suprême deux mois avant la fin du mandat du Président de la Cour suprême, cela devrait laisser suffisamment de temps pour que la procédure d'élection du Président soit achevée, compte tenu également de la nouvelle procédure d'élection du président. Dans les observations écrites soumises le 9 décembre 2022, le ministère de la Justice a fait valoir que la solution proposée devait être maintenue, compte tenu également des récentes difficultés rencontrées pour élire le président de la Cour suprême. Néanmoins, la Commission de Venise considère que l'activation d'une telle mesure antiblocage devrait être limitée aux situations d'urgence réelle. La Loi ne devrait pas transformer l'exception en règle. [...].

[CDL-AD\(2022\)050](#), Monténégro - Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges, §§ 41-43

51. [...] Dans leurs observations écrites, les autorités ont informé la Commission que lors de la session du 14 mai de la Commission de la Constitution, de la Législation, de la Justice et du Règlement de la Chambre des Députés, l'article 78 a été modifié pour inclure un mécanisme anti-blocage : Les juges de la Cour suprême sont nommés par le Président de la République, qui les choisit sur la base d'une liste de présélection proposée par le Conseil des nominations judiciaires, et avec l'accord du Sénat à l'issue d'une audition publique. Le Sénat adopte les accords respectifs à la majorité des deux tiers de ses membres en exercice, lors d'une session spécialement convoquée à cet effet. Si trente jours s'écoulent à compter de la date à laquelle le Président de la République a communiqué la nomination au Sénat sans qu'il y ait eu de vote sur l'accord, il sera considéré que la nomination par le Président a été approuvée.

53. [...] La Commission se félicite des amendements apportés à l'article 78 qui définissent un mécanisme anti-blocage au cas où la majorité qualifiée requise au Sénat ne peut être atteinte pour les candidats proposés. Ces modifications de l'article 78 garantissent un large consensus pour les nominations à la Cour suprême tout en évitant une paralysie institutionnelle qui pourrait nuire au fonctionnement du système judiciaire.

[CDL-AD\(2025\)021](#), Chili - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire, §§ 51, 53

## **V. MEMBRES DE CONSEILS DES MAGISTRATURES**

### **1. Élection de la composante judiciaire**

21. L'article 11d du projet décrit ce qui se passe lorsque la majorité de trois cinquièmes n'est pas atteinte : un second tour a lieu, pour lequel les candidats sont élus « par appel » (paragraphe 1). Le paragraphe 2 précise que chaque député a une voix et ne peut voter que pour un seul candidat. Le paragraphe 3 dit que les candidats ayant reçu le plus grand nombre de voix sont réputés élus, et que chaque député peut voter pour ou contre un candidat, ou s'abstenir. Si deux candidats remportent le même nombre de voix favorables, c'est celui qui a le moins de voix défavorables qui est élu.

22. Le système de vote au second tour n'est pas parfaitement clair. L'exigence de majorité qualifiée au premier tour pousse la majorité et l'opposition au compromis et les incite à choisir des personnalités plutôt neutres pour siéger au Conseil national de la justice. Ce dispositif perdrat toutefois son efficacité si au second tour, les candidats seulement soutenus par le parti au pouvoir pouvaient être élus à la majorité simple.

[CDL-AD \(2017\)031](#), Pologne - Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil National de la Justice, sur le projet de loi portant modification de la loi sur la Cour suprême, proposé par le président de la République de Pologne, et sur la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires, §§ 21-22

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

[CDL-AD\(2025\)038](#), Espagne – Avis sur le mode d'élection des membres judiciaires du Conseil général du pouvoir judiciaire, § 53

### **2. Élection de la composante non-judiciaire**

31. Quant à la composante non judiciaire du conseil judiciaire, elle remplit une importante fonction d'équilibre. Une large majorité de juges peut susciter des inquiétudes quant au risque de gestion corporatiste ou d'autogestion. L'inclusion de membres non judiciaires est donc largement justifiée par le principe selon lequel le contrôle de la qualité et de l'impartialité de la justice dépasse les intérêts de la magistrature elle-même. En exerçant ce contrôle, le conseil judiciaire peut renforcer la confiance du public dans l'administration de la justice. Dans de nombreux systèmes, les organes législatifs élisent une partie des membres des conseils judiciaires parmi des professionnels du droit qualifiés, ce qui garantit une certaine pluralité et une légitimité démocratique dans la composition du conseil. En général, les membres, tant judiciaires que non judiciaires, doivent être sélectionnés dans le cadre d'une procédure transparente qui favorise le fonctionnement indépendant et efficace du conseil judiciaire et du pouvoir judiciaire et évite toute perception d'influence politique, d'intérêt personnel ou de copinage. Afin de prévenir toute politisation, la Commission de Venise a recommandé

l'introduction d'une majorité qualifiée pour l'élection de la composante parlementaire du conseil judiciaire.

[CDL-AD\(2025\)038](#), Espagne - Avis sur le mode d'élection des membres judiciaires du Conseil général du pouvoir judiciaire, § 31; [CDL-AD\(2024\)041](#), Turquie - Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres, § 29

**a) Élection à la majorité qualifiée avec mécanisme anti-blocage**

26.-27. Dans leurs échanges avec les autorités moldaves et dans leur avis conjoint de mars 2020, la Commission et la Direction ont souligné qu'il était important, en particulier dans le contexte moldave, d'éviter la possibilité ou le risque que les membres non professionnels forment un groupe cohérent et homogène, conforme aux souhaits du gouvernement en place. Ils ont donc fortement recommandé d'introduire dans la Constitution l'exigence d'une majorité qualifiée (associée à un mécanisme anti-blocage) ou d'une méthode proportionnelle d'élection des membres non professionnels. [...] Le projet actuel d'article 122, paragraphe 3, prévoit que « les candidats au poste de membre du Conseil supérieur de la magistrature qui ne sont pas juges sont élus à l'issue d'un concours, selon une procédure transparente, sur la base de leurs mérites, et nommés par le Parlement à la majorité des trois cinquièmes des députés élus ».

28. Dans leur avis conjoint urgent de 2020 et leur avis conjoint de mars 2020, la Commission et la Direction ont exprimé leur préférence générale pour une majorité qualifiée des deux tiers. Dans le même temps, elles considèrent que les autorités disposent d'une certaine marge d'appréciation à cet égard et sont les mieux placées pour trouver le juste équilibre afin d'éviter qu'une majorité élevée (telle que les deux tiers), malgré l'existence d'un mécanisme anti-blocage, ne bloque la procédure d'élection des membres non professionnels en raison de l'impossibilité d'atteindre une telle majorité dans le contexte moldave. Un mécanisme anti-blocage est bien sûr la garantie ultime contre un tel blocage. Toutefois, comme l'élection à la majorité qualifiée garantit que la majorité n'a pas le pouvoir décisif sur l'élection des membres non professionnels, il est essentiel que la proportion de la majorité qualifiée offre une perspective raisonnable de succès, dans les circonstances politiques concrètes, pour atteindre cette majorité dans la procédure d'élection. La disposition prévoyant une majorité qualifiée des trois cinquièmes est donc acceptable.

[CDL-AD\(2020\)007](#), République de Moldova - Avis conjoint sur le projet révisé de dispositions visant à modifier et à compléter la Constitution, en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, §§ 26-28

18. La Commission de Venise note également avec inquiétude que, depuis longtemps, les membres non professionnels du [Haut Conseil de la Justice, HCoJ] n'ont pas été nommés. En vertu de l'article 64, paragraphe 2, de la Constitution, le Parlement doit disposer d'une majorité des 3/5 de l'adresse pour élire les membres non professionnels du HCoJ; cependant, cette majorité n'a jamais été atteinte et aucun mécanisme anti-blocage n'a été envisagé, bien que la Commission de Venise ait précédemment souligné auprès des autorités géorgiennes l'importance d'un tel mécanisme pour la nomination des membres non professionnels du HCoJ. La pratique actuelle n'est pas compatible avec l'idée de pluralisme dans la composition du HCoJ inscrite dans la norme constitutionnelle. Ce problème peut être résolu soit par un amendement constitutionnel prévoyant un mécanisme anti-blocage, soit par un compromis politique sur les candidats.

[CDL-AD\(2023\)006](#), Géorgie - Avis de suivi à quatre avis précédents concernant la loi organique sur les tribunaux ordinaires, § 18

37. La Commission de Venise rappelle que « [I]orsque des membres non professionnels sont élus par le parlement, cela devrait se faire avec le plus large consensus, en principe par un vote à la majorité qualifiée qui implique l'opposition. Des mécanismes anti-blocage efficaces devraient être prévus ». Pour éviter le risque de politisation de l'élection des membres non professionnels par le parlement, une procédure de sélection correctement organisée devrait être menée. Une telle procédure devrait remplir trois conditions cumulatives : un véritable pluralisme au sein de l'organe de sélection ; un large soutien aux candidats désignés dans l'ensemble du spectre politique ; et l'impossibilité pour la majorité de l'Assemblée de contourner ou de saboter la procédure de sélection. Toutefois, la Commission de Venise estime que les procédures actuelles décrites dans la loi sur le [Conseil Judiciaire du Kosovo, CJK] et le règlement ne répondent pas pleinement à ces exigences.

44. Au sein de l'Assemblée, les membres du CJK sont élus à la majorité des voix exprimées par les députés présents et votants, conformément à l'article 10, paragraphe 9, de la loi sur le CJK. En outre, l'article 10(9) de la loi sur le CJK stipule que si aucun des deux candidats n'obtient la majorité des voix, le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix est considéré comme élu au second tour. Les normes internationales préconisent un consensus plus large, qui devrait être obtenu par une majorité qualifiée, telle que les deux tiers ou les trois cinquièmes de tous les membres de l'Assemblée. La Commission de Venise a noté que l'exigence d'une majorité absolue, contrairement à la majorité simple, est acceptable, car il s'agit du niveau le plus bas de majorité qualifiée. Dans le système kosovar, néanmoins, le mécanisme de la majorité absolue prévu par la loi sur le CJK pour le premier tour est rendu inefficace si les candidats soutenus uniquement par le parti au pouvoir peuvent être élus à la majorité simple au second tour. Comme cela crée un risque de politisation, la Commission de Venise recommande donc que les membres laïcs du CJK soient toujours élus à la majorité absolue des voix à l'Assemblée.

[CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo - Avis sur la loi sur le Conseil judiciaire et le projet de loi le modifiant et le complétant, §§ 37, 44; voir également [CDL-AD\(2025\)026](#), Macédoine du Nord - Avis sur le projet de loi sur le Conseil de la Magistrature, §§ 36-37

#### **b) Mécanismes spécifiques anti-blocage**

12. De l'avis de la Commission de Venise, confier au Parlement le pouvoir d'élire les quatre membres non professionnels du Conseil judiciaire à la majorité qualifiée est conforme à la fonction fondamentale du Conseil judiciaire, qui est d'éviter à la fois le risque de politisation et le risque d'un gouvernement corporatiste et autoperpétuant du pouvoir judiciaire. La majorité des trois cinquièmes au second tour prévue dans l'alternative b) semble être une solution appropriée, notamment pour compenser la suppression du pouvoir de nommer deux membres non professionnels du président de la République, comme le prévoit l'article 127 de la Constitution actuelle. En revanche, l'alternative a), qui prévoit la majorité de tous les députés au deuxième tour de scrutin, ne constitue pas une solution acceptable, car elle dissuaderait la majorité de parvenir à un accord au premier tour de scrutin.

[CDL-AD\(2013\)028](#), Avis sur le projet d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au procureur général et au Conseil judiciaire du Monténégro, § 12

46.-47. Dans ses avis précédents sur le Conseil supérieur de la magistrature bulgare, la Commission de Venise a déjà souligné que le système en place pour l'élection de la composante « parlementaire » du CSM (11 membres du Conseil supérieur de la magistrature élus à la majorité simple par l'Assemblée nationale) présentait un risque de politisation de cet organe et a recommandé à plusieurs reprises sa révision. [...] le projet d'amendements actuel ne traite pas la question de la majorité, ce qui implique que la règle de vote actuelle reste inchangée. [...] on suppose que cette majorité, tant au Parlement que lors des assemblées

générales des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs, doit être comprise comme une majorité simple. [...]

48.-49. Dans la note explicative accompagnant le projet d'amendement (voir p. 3), les rédacteurs expriment toutefois leur opinion selon laquelle « il convient de rechercher un large consensus entre les forces politiques lors de la sélection des membres du Conseil supérieur de la magistrature issus du quota parlementaire ». La Commission de Venise recommande de suivre cette opinion et de la mettre en œuvre en introduisant une exigence de majorité qualifiée, par exemple une majorité des deux tiers, [...]. La question du nombre de juges ou de procureurs membres des chambres du CSM élus par leurs pairs aurait moins d'importance si l'élection par l'Assemblée nationale était liée à une majorité qualifiée ; cela permettrait d'obtenir un consensus plus large sur les personnes à élire, même si certains estiment que l'exigence d'une majorité qualifiée, dans la configuration actuelle du Parlement bulgare, pourrait conduire à une série de négociations afin de parvenir à un accord ou aboutir à une situation de blocage. Dans l'idéal, ces « négociations » conduisent à l'élection de candidats véritablement indépendants, comme cela devrait être le cas dans une démocratie mature. En cas de « marchandage politique », les candidats de la majorité et de l'opposition « équilibreront » au moins l'influence politique.

50.-51. La délégation de la Commission de Venise a été informée des difficultés à obtenir une majorité qualifiée au Parlement bulgare. La Commission reconnaît que le contexte politique peut entraîner de sérieux problèmes à cet égard. Toutefois, il devrait être possible de surmonter ces difficultés grâce à des mécanismes anti-blocage soigneusement conçus, qui favorisent le consensus. Un système simple consisterait, par exemple, à exiger une majorité des trois cinquièmes après trois tours de scrutin, suivie, si nécessaire, de la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale. Des systèmes plus complexes pourraient être conçus, impliquant par exemple l'intervention du président de la République ou des propositions de candidats émanant d'organismes neutres. [...].

[CDL-AD\(2015\)022](#), Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie, §§ 46-51

25. La Commission de Venise soutient le principe de la prolongation de la durée de fonction des membres du Conseil de la magistrature dès lors qu'elle vise à préserver le fonctionnement des institutions démocratiques de l'État. Comme l'indique le gouvernement du Monténégro dans l'exposé des motifs, le bon fonctionnement du Conseil de la magistrature joue un rôle essentiel dans l'indépendance de la justice ; c'est une composante fondamentale de l'État de droit. La prolongation peut aussi constituer un dispositif antiblocage.

28. La Commission de Venise pense qu'il serait possible d'obtenir le même résultat en conformité avec l'article 127 en précisant que si les nouveaux membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires ne sont pas élus à temps par le Parlement, ceux qui siégeaient au Conseil de la magistrature sortant (et eux seuls) siègent au nouveau Conseil en qualité de membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires, de préférence pour une durée limitée<sup>16</sup>. Cette solution permettrait aux nouveaux membres déjà nommés de commencer à siéger au nouveau Conseil, ce qui ménagerait mieux la légitimité de ce dernier que si tous les membres du Conseil sortant continuaient d'y siéger alors que, par exemple, les nouveaux membres exerçant des fonctions judiciaires ont déjà été régulièrement élus. [...]

[CDL-AD\(2018\)015](#), Monténégro - Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges, §§ 25, 28

11. Pour le texte soumis à la Commission de Venise les autorités ont suivi la quatrième option en augmentant la majorité requise au premier tour, qui est passée de trois cinquièmes à deux tiers. Le second tour a été supprimé, mais le texte a conservé le rôle de la commission en tant

que mécanisme antiblocage et est conforme aux recommandations formulées par la Commission de Venise.

[CDL-AD\(2018\)023](#), Serbie - Note du Secrétariat sur la compatibilité entre le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire tel que soumis par le ministère de la Justice de Serbie le 12 octobre 2018 et l'Avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, § 11

29. En ce qui concerne le mécanisme anti-blocage, le projet d'article 122(4) dispose : « Si la procédure de nomination, dans le respect des exigences du paragraphe 3, échoue, les candidats au poste de membres du Conseil supérieur de la magistrature qui ne sont pas juges sont nommés par le Parlement à la majorité des députés élus, mais au plus tôt dans un délai de 15 jours. »

31. La Commission et la Direction se félicitent que les autorités moldaves soient disposées à mettre en place un mécanisme anti-blocage, comme recommandé. Elles estiment néanmoins qu'elles devraient envisager différentes options à cet égard, car une simple majorité réduite après un délai de quinze jours ne semble pas constituer une incitation suffisamment forte pour parvenir à un accord à la majorité qualifiée dès le premier tour. La Commission et la Direction sont conscientes que la conception d'un mécanisme anti-blocage approprié et spécifique nécessite plus de temps que celui dont elles disposent dans le contexte actuel ; elles recommandent donc d'ajouter à l'article 122, paragraphe 4, une indication plus générale selon laquelle la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) prévoira un mécanisme d'élection des membres non professionnels à utiliser en cas d'échec de la procédure de nomination prévue à l'article 122, paragraphe 3. La réflexion sur le mécanisme approprié pourra alors se poursuivre en temps voulu. [...].

[CDL-AD\(2020\)007](#), République de Moldova - Avis conjoint sur le projet révisé de dispositions visant à modifier et à compléter la Constitution, en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, §§ 29, 31

56. Le texte constitutionnel devrait mentionner ce qu'il faut faire si la majorité des 2/3 requise dans l'[assemblée nationale] pour élire les membres laïcs n'est pas atteinte. Sans un mécanisme de déblocage, cette règle inscrite dans la Constitution peut devenir un obstacle au bon fonctionnement des deux conseils. Pour y remédier, la Constitution pourrait prévoir, par exemple, que le pouvoir de choisir un certain nombre minimal de membres laïcs soit dans ce cas temporairement transféré au président ou à un autre titulaire de fonction indépendant (comme le médiateur, par exemple), si le Parlement n'est pas en mesure de se mettre d'accord sur les candidats et d'atteindre la majorité nécessaire. D'autres mécanismes de déblocage peuvent également être envisagés.

[CDL-AD \(2020\)035](#), Bulgarie - Avis provisoire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, § 56

67. La procédure concernant les candidats élus par l'Assemblée nationale est réglementée par cette disposition. Après avoir organisé un concours public, dix candidats sont présélectionnés par la commission parlementaire compétente en tenant compte du principe de la « représentation la plus large ». L'Assemblée nationale (plénière) procède ensuite à l'élection de cinq personnes parmi les candidats retenus par la commission parlementaire. Un candidat est élu s'il obtient les deux tiers des voix de *tous les* députés. Si l'Assemblée nationale ne parvient pas à élire (dans les délais) les cinq membres, les membres *restants* seront élus par une commission spéciale, composée du président de l'Assemblée nationale, du président de la Cour constitutionnelle, du président de la Cour suprême, du procureur général et du médiateur, par un vote à la majorité simple.

68. En général, la proposition d'une majorité qualifiée est nécessaire lors du vote parlementaire et la disposition envisage un mécanisme antiblocage adéquat. La Commission de Venise *ne s'oppose pas* à un vote à la majorité qualifiée des deux tiers, au contraire, comme elle s'est opposée à la majorité des 3/5e dans son avis de 2018 de la Commission de Venise (paragraphe 61). Cependant, la Commission de Venise est consciente du contexte factuel dans lequel ces propositions théoriques fonctionneront en pratique. L'Assemblée nationale actuelle étant dominée par un seul parti politique, l'obtention d'un vote à la majorité qualifiée ne pose pas de problème. Afin de renforcer la dépolitisation, tout en conservant l'exigence de la majorité des deux tiers, la Commission de Venise recommande d'ajouter des conditions d'(in)éligibilité. Celles-ci pourraient créer une certaine distance entre les membres élus par l'Assemblée nationale (les « avocats éminents ») et la politique des partis, ce qui pourrait rendre le HJC (et le HPC) plus neutre politiquement et éviter les conflits d'intérêts, même s'il peut être difficile d'isoler complètement ces membres de toute influence politique. [...]

70. La Commission note toutefois que – lorsque les quorums élevés ne sont pas atteints (c'est-à-dire une fois que la situation en Serbie change et que l'opposition revient à l'Assemblée nationale – l'entrée en jeu du mécanisme antiblocage (une commission de cinq membres composée du président de l'Assemblée nationale, du président de la Cour constitutionnelle, du président de la Cour suprême, le procureur général suprême et du médiateur – décident à la majorité simple) pourrait alors devenir la règle plutôt que l'exception. Bien que le fait de prévoir un mécanisme antiblocage pour éviter les impasses soit une mesure positive, et que la Commission l'ait salué dans son avis de 2018 de la Commission de Venise, le danger est qu'au final, il revienne à une petite commission de cinq personnes de décider de la composition de la HJC et du HPC, et par conséquent, de la composition du pouvoir judiciaire. À cet égard, les discussions avec les parties prenantes lors des réunions en ligne avec la délégation de la Commission de Venise ont suggéré que ce problème pourrait être partiellement résolu en modifiant la composition de cette commission - et en rendant ainsi la recherche d'un consensus plus attrayante.

[CDL-AD\(2021\)032](#), Serbie - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels, §§ 67-68, 70

13. [...] • *l'élection par des quorums élevés requis à l'Assemblée nationale pour l'élection d'éminents juristes au [Conseil supérieur de la magistrature, HJC] (cinq membres) et au [Conseil supérieur du ministère public, HPC] (quatre membres) pourrait conduire à des blocages à l'avenir. Le mécanisme anti-blocage, qui est censé être une exception, risque de devenir la règle et de permettre des nominations politisées. Afin d'encourager le consensus et de s'éloigner du mécanisme anti-blocage d'une commission composée de cinq membres, la composition de cette dernière devrait être réexaminée ;*

14.-15. Le contexte de cette recommandation clé est la situation politique actuelle, où l'Assemblée nationale est dominée par un seul parti politique. Le président de l'Assemblée nationale a informé la Commission que les autorités serbes ont reconstruit la composition du CSM mais ont décidé de ne pas la modifier. Les autorités font valoir que, comme cette commission anti-blocage doit se substituer à la compétence de l'Assemblée nationale, elle doit être composée des plus hauts responsables publics ayant une légitimité constitutionnelle. En outre, la commission est composée d'éminents juristes, ainsi que du président de l'Assemblée nationale, qui est une figure institutionnelle en plus de représenter le Parlement.

16. La Commission de Venise reconnaît les exigences explicites des membres en matière de haute compétence dans le domaine juridique et estime qu'il est positif que les "avocats

éminents" du CSM soient nommés par des personnalités clés du système judiciaire serbe, telles que le Président de la Cour constitutionnelle, le Président de la Cour suprême et le Procureur général suprême. Elle n'a pas non plus d'objection à la participation de l'Ombudsman ; la participation du Président de l'Assemblée nationale semble également compréhensible étant donné que le mécanisme anti-blocage "reprend" un pouvoir de l'Assemblée nationale.

17. Toutefois, étant donné que quatre des cinq membres de cette commission sont actuellement élus par l'Assemblée nationale (et pas tous à la majorité qualifiée), selon la Commission il n'est pas impossible que le mécanisme anti-blocage proposé puisse "conduire à de « nominations politisées », du moins jusqu'à ce que ces amendements constitutionnels entrent en vigueur et produisent leurs effets (par exemple, le président de la Cour suprême ne sera plus élu par le Parlement, et le procureur général sera élu à la majorité qualifiée et bénéficiera d'autres garanties d'indépendance - voir le paragraphe 33 de l'avis d'octobre) et que la composition du Parlement soit plus pluraliste.

18.-19. La Commission reconnaît qu'il n'existe aucune norme prescriptive ou détaillée quant à la composition d'un tel mécanisme anti-blocage, et ne peut donc pas conclure que le mécanisme proposé n'est pas conforme aux normes internationales et doit être modifié. Néanmoins, la Commission encourage les autorités serbes à explorer les possibilités d'un autre mécanisme anti-blocage qui pourrait atténuer la crainte qu'il ne soit pas, ou soit perçu comme n'étant pas, politiquement neutre.

[CDL-AD\(2021\)048](#), Serbie - Avis urgent sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire, §§ 13-19

26. Conformément aux amendements proposés, si le Parlement ne parvient pas à élire un membre non professionnel du [Conseil supérieur de la magistrature, CSM] à la majorité des trois cinquièmes de tous les membres élus du Parlement, des consultations doivent avoir lieu entre les fractions parlementaires, à la suite de quoi, dans un délai de 15 jours ouvrables, le Parlement organisera un nouveau tour de scrutin. La même majorité des trois cinquièmes des députés élus sera nécessaire pour élire un membre à ce stade (projet d'article 3 (3-1) de la loi « sur le Conseil supérieur de la magistrature »). En cas de nouvel échec de l'élection d'un membre non professionnel du CSM, le Parlement organise un nouveau tour de scrutin au cours duquel la majorité de tous les députés élus est suffisante pour élire un membre non professionnel (projet d'article 3 (3-2) de la même loi). Enfin, si le candidat n'a pas été réélu, le Comité organise, dans un délai maximum de deux mois, un nouveau concours public, selon la même procédure, auquel les candidats rejetés par le Parlement ne peuvent pas participer (article 3 (3-3) de la même loi).

27. Comme il a été noté dans l'avis de juin 2020, la fonction première du mécanisme anti-blocage est de faire fonctionner la procédure originale, en poussant la majorité et la minorité à trouver un compromis. Les majorités qualifiées renforcent la position de la minorité parlementaire, tandis que les mécanismes anti-blocage corrigent l'équilibre. Bien entendu, ces mécanismes ne doivent pas dissuader de parvenir à un accord dans un premier temps. Le fait que le mécanisme anti-blocage soit peu attrayant à la fois pour la majorité et la minorité peut contribuer à encourager l'accord. Comme l'a déjà indiqué la Commission de Venise, une majorité réduite lors des tours de scrutin suivants nuit à l'objectif même de la règle de la majorité qualifiée, qui est d'inciter les partis politiques de tout l'éventail politique à trouver un compromis sur les candidats. Le CCJE déconseille également d'abaisser la majorité nécessaire, car cela pourrait réduire toute incitation pour la majorité à trouver un compromis. Un tel mécanisme doit plutôt garantir une sélection indépendante et pourrait impliquer l'opposition ou appeler à la sélection par d'autres institutions à partir d'une liste de candidats présélectionnés.

28. Le mécanisme anti-blocage proposé dans le projet de loi revient à abaisser le seuil d'approbation parlementaire du candidat. Sachant qu'elle peut obtenir une majorité réduite ou éliminer un candidat indésirable, la majorité peut être découragée de chercher un compromis avec la minorité. Par conséquent, il est difficile d'attendre de la majorité et de la minorité qu'elles trouvent un compromis lors de consultations dans un délai de 15 jours.

[CDL-AD\(2022\)019](#), République de Moldova – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi sur la modification [de] certains actes normatifs (système judiciaire), §§ 26-28

60. Le ministère de la Justice a proposé de modifier la procédure de vote au sein de la [Commission judiciaire de l'Assemblée nationale, CM]. Ainsi, selon l'article 49 nouveau paragraphe 2 révisé, chaque membre de la Commission consultative proposera un candidat. Le projet de loi révisé apportera quelques améliorations supplémentaires en ce qui concerne la transparence de la procédure devant l'Assemblée nationale et de la procédure devant la Commission de cinq membres (qui sert de mécanisme anti-blocage si l'Assemblée nationale ne parvient pas à élire les quatre membres). Ces ajouts visent à donner à l'opposition plus de poids dans l'élection des membres non professionnels de la CSM, ce qui est positif.

61. Plus important encore, le ministère a proposé de prévoir à l'article 49 que le CM doit décider de la liste restreinte de huit candidats à la majorité des deux tiers des voix des membres du CM afin de garantir le soutien politique le plus large des candidats. Si cette majorité n'est pas atteinte au premier tour, un second tour sera organisé au cours duquel la liste des huit candidats devra être approuvée à la majorité simple des voix.

62. La Commission de Venise accueille avec prudence cette initiative des autorités serbes. La CM est composée sur une base proportionnelle de représentants de différents partis politiques. Par conséquent, l'exigence d'une majorité qualifiée garantit normalement que les candidats bénéficieront d'un soutien important de la part de tous les partis. Cela réduit le risque d'une composante laïque politiquement homogène, qui était la principale préoccupation de la Commission de Venise dans son avis d'octobre 2022.

64. En résumé, la Commission de Venise se félicite de la proposition des autorités serbes de (i) exiger une majorité qualifiée au sein de la CM, et (ii) de renforcer les critères d'inéligibilité, à condition que ces critères soient précisés dans le projet de loi comme le recommande la Commission. Cela permettrait de répondre à la préoccupation exprimée par la Commission de Venise dans son avis d'octobre 2022 concernant les dangers liés à une composante laïque politiquement homogène.

[CDL-AD\(2022\)043](#), Serbie - Avis sur les suites données à l'Avis sur trois projets de loi révisés mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire, §§ 60-62, 64

24. La proposition avancée dans la Loi est maintenant que le mécanisme antiblocage dure au maximum deux ans. [L'article 16 (d) de la Loi se lit comme suit : « Le président et les membres du Conseil de la magistrature parmi les avocats éminents, dont le mandat prend fin après l'expiration du mandat pour lequel ils ont été élus, continuent à exercer leurs fonctions jusqu'à l'élection et l'annonce de nouveaux membres du Conseil de la magistrature parmi les avocats éminents, pour une période ne dépassant pas deux ans ».]

25. La Commission de Venise réitère ce qu'elle a affirmé en 2018, à savoir que la difficulté d'atteindre une majorité qualifiée et le risque de paralysie ou de dysfonctionnement d'une institution - en particulier les « institutions de sauvegarde » - qui en découle ne devraient pas conduire à abandonner l'exigence d'une majorité qualifiée. À cet égard, la limitation de

l'opérativité du mécanisme antiblocage à deux ans peut être, en principe, accueillie favorablement dans la mesure où elle mettrait la pression sur le parlement pour élire les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires restants. Toutefois, la Commission de Venise estime que l'intérêt suprême de l'État réside dans la préservation des institutions de l'État démocratique. Le respect du principe de séparation des pouvoirs exige qu'aucune branche du pouvoir/institution constitutionnelle ne soit autorisée, par une inaction délibérée ou une simple incapacité d'agir, à bloquer le fonctionnement d'une autre branche du pouvoir/institution constitutionnelle.

26. Rappelant que, dans le cadre constitutionnel actuel, il n'appartient à personne d'autre que le parlement d'élire les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature, le délai de deux ans introduit à l'article 16(d) ne devrait pas conduire, en cas d'inaction du parlement, à la paralysie de l'institution. La Commission de Venise rappelle que le bon fonctionnement du Conseil de la magistrature, dans les systèmes juridiques où il existe, est une garantie essentielle de l'indépendance de la justice.

27. L'objectif du mécanisme antiblocage conçu en 2018 était de servir de solution exceptionnelle et temporaire à une crise institutionnelle; il ne représente pas une solution à la question sérieuse du manque de volonté politique de trouver un large accord politique sur les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature. La Commission de Venise réaffirme que c'est un signe de maturité et de responsabilité de la part de la classe politique, tant au gouvernement que dans l'opposition, que d'être capable de trouver un consensus ou des accords, y compris et en particulier en ce qui concerne les nominations d'institutions indépendantes et de hauts responsables politiques. Un large accord politique est nécessaire pour que les institutions de l'État puissent fonctionner de manière démocratique. Cela dit, les autorités monténégroises doivent donc réfléchir à la question de savoir si une réforme constitutionnelle introduisant un mécanisme antiblocage supplémentaire ou alternatif serait le meilleur moyen de résoudre ce problème apparemment systémique. L'octroi de la compétence de nommer les candidats à une autre institution étatique, neutre, après plusieurs votes infructueux au Parlement, a été choisi comme mécanisme antiblocage dans certains pays. Cela pourrait motiver les parlementaires à atteindre la majorité qualifiée pour la nomination des membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature. La Commission de Venise est prête à apporter son aide en cas de besoin.

[CDL-AD\(2022\)050](#), Monténégro - Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges, §§ 24-27

54. La Commission recommande donc de stipuler à l'article 19 que le contrôle parlementaire doit être exercé sur la nomination du membre par le Conseil des ministres et les modalités de ce contrôle, en tenant compte des exigences développées ci-dessous en ce qui concerne le membre non professionnel élu par le Parlement. Il est rappelé que la Commission est d'avis que « [l]orsque des membres non professionnels sont élus par le parlement, cela devrait se faire avec le plus large consensus, en principe par un vote à la majorité qualifiée qui implique l'opposition, à l'issue d'une compétition ouverte et transparente. Des mécanismes antiblocage efficaces devraient être prévus ». De tels instruments sont d'autant plus importants dans le cadre bosniaque qui exige l'engagement de bonne foi de tous les acteurs politiques concernés.

55. La Commission de Venise précise que les mécanismes antiblocage ne doivent pas permettre au Parlement de décider à la majorité simple si plusieurs tentatives ont échoué, car cela va à l'encontre de l'objectif poursuivi par l'exigence d'une majorité qualifiée (la force dirigeante peut simplement attendre plusieurs tentatives infructueuses, voire saboter ces votes, et choisir ensuite qui elle souhaite sans tenir compte du tout de l'opposition). Il s'agit plutôt de supprimer la nomination par le Parlement après quelques tentatives infructueuses et de la confier à un autre organe plus neutre<sup>59</sup>. En outre, la Commission estime que, si le nombre de

membres non professionnels devait être augmenté, comme cela est recommandé, le projet de loi devrait confier la sélection de ces membres à des organes apolitiques tels qu'un barreau.

[CDL-AD\(2024\)009](#), Bosnie-Herzégovine - Avis intérimaire sur les suites données aux Avis précédents sur le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs, §§ 54-55

28.-29 La Commission a également recommandé que le contrôle parlementaire soit exercé sur la nomination du membre par le Conseil des ministres et que le membre laïc choisi par le parlement soit élu à la majorité qualifiée avec un mécanisme antiblocage. [...] Cette recommandation a été partiellement suivie dans la mesure où l'article 5, paragraphe 5, prévoit une majorité qualifiée (deux tiers) pour l'élection d'un membre non professionnel. Toutefois, aucun mécanisme efficace de résolution des blocages n'est prévu dans la loi elle-même (comme par exemple l'attribution de la décision à un organe tiers neutre). La référence dans la note explicative au Livre des règles du HJPC ne suffit pas à cet égard. La Commission considère également qu'il serait plus approprié de simplifier le processus en exigeant uniquement le vote de la Chambre des représentants, au lieu des deux chambres, sur proposition d'une commission parlementaire (l'article 18, paragraphe 1, devrait être modifié en conséquence).

[CDL-AD\(2025\)004](#), Bosnie-Herzégovine - Avis sur les suites données aux avis précédents sur le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs, §§ 28-29

45. En raison du risque de blocage dans la nomination des membres du [Conseil judiciaire du Kosovo, CJK] lorsque la majorité absolue est requise, la Commission de Venise de plus recommande l'adoption d'un mécanisme anti-blocage à invoquer si l'Assemblée ne parvient pas à élire de nouveaux membres. [...] Une option que les autorités kosovares pourraient envisager est de prolonger le mandat des membres qui siègent déjà au CJK par *intérim* jusqu'à l'élection d'un nouveau membre laïc<sup>43</sup>. L'attribution de la compétence de nomination des candidats à une autre institution de l'État, neutre, après plusieurs votes positifs au Parlement, a également été choisie comme mécanisme anti-blocage dans d'autres pays<sup>44</sup>. Une autre option serait de procéder à un tirage au sort parmi les candidats éligibles proposés à l'Assemblée<sup>45</sup>. Dans le cas du Kosovo, la Commission note que le tirage au sort est un mécanisme qui était prescrit par le Règlement du 2105 sur l'élection des membres du Conseil judiciaire du Kosovo issus du pouvoir judiciaire (articles 8(4) et 9(5)). En conséquence, la Commission de Venise estime que, si l'Assemblée ne parvient pas à élire un membre non professionnel à la majorité absolue, la sélection pourrait être déterminée par un tirage au sort parmi les candidats proposés par la commission, plutôt qu'à la majorité simple. Si ce processus devait durer plus longtemps que le mandat du membre laïc à remplacer, celui-ci pourrait rester au sein du CJK en tant que membre *intérimaire* jusqu'à l'élection d'un nouveau membre laïc.

[CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo - Avis sur la loi sur le Conseil judiciaire et le projet de loi le modifiant et le complétant; § 45

## VI. PROCUREURS GENERAUX

### 1. Élection à la majorité qualifiée avec mécanisme anti-blocage

35. Il n'est pas possible d'énoncer un principe unique et catégorique pour savoir qui, du Président ou du Parlement, devrait nommer le procureur général lorsque celui-ci n'est pas subordonné au gouvernement. [...] Il conviendrait de consulter des personnes compétentes, comme des représentants de la communauté juridique (dont des procureurs) et de la société civile, sur les qualifications professionnelles des candidats.

36. Dans les pays où le procureur général est élu par le Parlement, le risque évident de politisation du processus de nomination pourrait aussi être réduit si une commission parlementaire préparait l'élection en tenant compte de l'avis d'experts. L'élection, à la majorité qualifiée, d'un procureur général pourrait être considérée comme permettant de dégager un consensus sur ces nominations. Il faudrait cependant prévoir un autre mécanisme lorsque la majorité qualifiée requise ne peut être obtenue, de manière à éviter tout blocage.

[CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - Le ministère public

115. L'article 105, paragraphe 3, de la Constitution prévoit que l'Assemblée nationale élit le [procureur général, PG] et décide de la cessation de ses fonctions à la majorité des trois cinquièmes. Il est possible que l'Assemblée nationale, pour des raisons politiques, décide de ne pas approuver la proposition du [Conseil supérieur du ministère public, CSP] de révoquer le PG. [...].

117. La proposition de révocation du PG par le CSP se fait à la majorité de sept voix (voir article 20, alinéa 2 du projet de loi sur le CSP). Si un tel vote est demandé, le PG est exclu du processus décisionnel (article 56 alinéa 5 du projet de loi sur le CSP). Cela signifie que le PG ne pourra être démis de ses fonctions que si tous les membres non professionnels et au moins trois membres élus du CSP ou plus votent en sa faveur.

118. L'expérience d'autres pays montre qu'il n'est pas illusoire que les membres procureurs alignent leur comportement de vote sur celui du PG. La probabilité qu'ils deviennent à l'avenir au moins subordonnés au PG fait craindre qu'ils ne soient pas totalement indépendants sur ces questions. Une solution possible, comme recommandé ci-dessus, est de concevoir des règles et des procédures appropriées qui réduiraient l'abus potentiel d'influence d'un individu sur les autres membres, réduisant ainsi la probabilité que tous les procureurs agissent en bloc.

119. Une solution possible serait de réduire la majorité décisionnelle dans certaines situations. La Commission de Venise rappelle qu'en vertu de l'article 163 de la Constitution, paragraphe 2, le ministre de la Justice ne doit pas voter dans une procédure visant à déterminer la responsabilité disciplinaire d'un procureur. On peut penser que cela s'applique également au vote sur la proposition de révocation du PG pour des raisons disciplinaires. Le PG devrait également être exclu du vote sur ces questions, en raison d'un conflit d'intérêts évident. Il reste donc neuf membres du CSP, qui pourraient alors prendre une décision sur la mise en cause de la responsabilité du PG à la majorité simple de cinq voix sur neuf.

[CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie - Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels concernant le ministère public, §§ 115, 117-119

40. La Commission a estimé que dans les pays où le procureur général est élu par le Parlement, le danger évident d'une politisation du processus de nomination pourrait être réduit par l'utilisation d'une majorité qualifiée comme mécanisme pour parvenir à un consensus sur ces nominations. L'exigence d'un vote à la majorité qualifiée devrait améliorer l'indépendance de la personne nommée, car elle réduit la probabilité de nommer un loyaliste du parti. Cependant, la règle de la majorité qualifiée peut également conduire à des impasses et à des dysfonctionnements, en particulier dans les environnements polarisés où les clivages idéologiques et/ou les développements politiques antérieurs rendent difficile l'obtention d'une majorité qualifiée.

41. Le projet de loi prévoit que le procureur général est nommé par le Sejm à la majorité absolue (projet d'article 13b § 2), avec l'accord du Sénat. De l'avis de la Commission de Venise,

l'exigence de la majorité absolue au Sejm, contrairement à la majorité simple, est acceptable, car il s'agit du niveau le plus bas de la majorité qualifiée. Le contexte local spécifique et politiquement polarisé, associé au mandat relativement court de six ans du procureur général (projet d'article 13e § 1), peut justifier l'approche proposée dans le projet de loi, en particulier lorsque les considérations suivantes sont prises en compte.

42. Premièrement, le projet de loi implique les deux chambres du Parlement dans le processus de nomination. Les deux chambres impliquent une pluralité institutionnelle et la représentation d'intérêts différents dans le processus de sélection. Comme la Commission de Venise l'a indiqué précédemment, les secondes chambres parlementaires peuvent faire office de contrepoids et de freins au sein du Parlement.<sup>26</sup> Par conséquent, sous réserve d'autres facteurs susceptibles d'intervenir, la participation du Sejm et du Sénat semble être une option raisonnable pour parvenir à la sélection d'une personne indépendante.

43. Il reste cependant à savoir comment le mécanisme bicaméral se situe dans la perspective d'un blocage. Il est clair qu'un tel mécanisme comporte le risque d'un désaccord entre les chambres. Une paralysie de la fonction due à l'inactivité après l'expiration du mandat du procureur général serait évitée par le projet d'article 13b § 20 qui stipule que le procureur général en exercice exerce ses fonctions jusqu'à ce que le nouveau procureur général prête serment. Toutefois, cette situation provisoire ne devrait pas se transformer en un arrangement à long terme.<sup>27</sup> La passivité potentielle du Sénat est abordée dans le projet d'article 13b § 17 du projet de loi qui stipule que l'absence de résolution du Sénat dans un délai d'un mois équivaut à un consentement tacite à la nomination du procureur général. Néanmoins, un scénario problématique demeure en cas de désaccords répétés entre les deux chambres lorsque le Sénat continue de rejeter activement les candidats sélectionnés par le Sejm. [...]

44. Deuxièmement, le projet de loi stipule des critères de qualification qui réduisent la réserve potentielle de candidats aux professionnels de haut niveau du ministère public. Même si ces critères pourraient être affinés, comme nous l'avons vu plus haut, la marge de manœuvre politique est déjà considérablement restreinte par les règles d'éligibilité proposées. En outre, un niveau élevé de qualification professionnelle contribue à préserver l'indépendance politique du procureur.

45. Troisièmement, l'exigence d'une audience publique ajoute de la transparence et de la responsabilité publique au processus d'élection du Procureur général. En exposant les candidats à un examen public, l'audience garantit que l'électorat, la société civile et les autres parties prenantes ont accès au processus, ce qui permet une évaluation plus ouverte des qualifications, des compétences et de l'intégrité de chaque candidat. Cette transparence réduit la probabilité de manœuvres politiques en coulisses et favorise une plus grande confiance du public dans le processus.

46. En conclusion, considérant que l'exigence d'une majorité qualifiée des deux tiers ou des trois cinquièmes dans un environnement politique fortement polarisé - tel que le climat politique actuel en Pologne - accorderait effectivement à la minorité politique un pouvoir de blocage ou de veto, et à la lumière des considérations ci-dessus, la Commission de Venise considère que les dispositions proposées pour l'élection du procureur général par un vote à la majorité absolue du Sejm, avec l'approbation ultérieure du Sénat, peuvent être considérées comme acceptables.

[CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, §§ 40-46

36. Comme précédemment pour la nomination des membres non-procureurs par l'Assemblée, le projet de LMP ne mentionne pas la majorité requise au sein de l'Assemblée, étant entendu que l'élection par l'Assemblée ne nécessite qu'une majorité simple. La Commission de Venise

a précédemment déclaré que dans les pays où le procureur général est élu par le Parlement, le risque évident de politisation du processus de nomination (qui est d'autant plus présent en Macédoine du Nord que les candidats au poste de procureur général sont proposés par le gouvernement) pourrait être réduit par le recours à une majorité qualifiée comme mécanisme permettant de parvenir à un consensus sur ces nominations<sup>29</sup>. Une telle exigence devrait renforcer l'indépendance de la personne nommée, car elle réduit la probabilité de nommer un fidèle du parti. Ce n'est que dans de rares occasions que la Commission de Venise a accepté que le procureur général (lorsqu'il est élu par le Parlement) puisse être élu à la majorité absolue (et non à la majorité simple comme c'est le cas en Macédoine du Nord), dans des situations où l'environnement politique était tellement polarisé que les clivages idéologiques et/ou les développements politiques antérieurs rendaient impossible l'obtention d'une majorité plus élevée<sup>30</sup>. Dans de telles situations, elle s'est toutefois appuyée sur d'autres considérations (telles que des critères d'éligibilité relativement stricts, la participation d'une autre chambre du Parlement, etc.)<sup>31</sup>. Le contexte politique en Macédoine du Nord ne semble pas justifier a priori une dérogation à l'exigence d'une majorité plus élevée au Parlement pour l'élection du procureur général. La Commission de Venise comprend [...] que l'élection du procureur général à la majorité (qualifiée) requise nécessiterait une modification constitutionnelle et ne peut donc être traitée dans le projet de LMP. Elle considère toutefois cette question comme tellement importante qu'elle recommande, dans le cadre d'une future réforme constitutionnelle, de modifier également la Constitution sur ce point afin que le procureur général soit élu à la majorité qualifiée à l'Assemblée (un mécanisme approprié visant à éviter les blocages devant également être prévu à cet effet).

[CDL-AD\(2025\)036](#), Macédoine du Nord - Avis conjoint sur les projets de loi relatifs au ministère public et au Conseil des procureurs, § 36

## **2. Mécanismes spécifiques anti-blocage**

39. L'article 65(2) de la nouvelle Constitution dispose que « le ministère public est dirigé par le procureur général élu pour un mandat de six ans sur nomination du Conseil des procureurs ». L'article 16(3) du projet de loi prévoit uniquement que le procureur général est élu par le Parlement, sans préciser que l'élection se fait sur nomination par le Conseil des procureurs. Aucun autre article du projet de loi ne contient de telle disposition. Malgré la disposition expresse figurant dans la nouvelle Constitution et la possibilité d'interpréter certaines dispositions du projet de loi comme prévoyant l'élection du procureur général par le Parlement uniquement sur nomination par le Conseil des procureurs, il faudrait que l'article 16(3) le stipule expressément pour éviter toute confusion.

40. Le choix de prévoir que le Conseil des procureurs nomme le candidat qui a reçu le soutien de deux tiers des membres du Conseil des procureurs dans sa composition plénière, qui est une décision ambitieuse, pourrait conduire à une impasse que l'on pourrait éviter en mettant en place un mécanisme adéquat. Il pourrait être nécessaire par exemple de réduire progressivement le seuil de ce vote après plusieurs tours de scrutin infructueux.

41. Les rapporteurs ont été informés que dans les derniers amendements en date à ce projet de loi, l'article 16(6) relatif à la procédure et aux critères de nomination au poste de procureur général a été modifié comme suit « 6. Le Conseil des procureurs présente la candidature sélectionnée au Parlement de Géorgie en justifiant dûment son choix. Si le candidat désigné n'obtient pas le nombre requis de voix au Parlement de Géorgie, le Conseil des procureurs sélectionne d'autres candidats conformément à la procédure énoncée au paragraphe 4 du présent article » (modifications en gras). Ces changements sont à saluer et le fait que la recommandation du Conseil soit assortie d'une explication du choix du candidat apporte de la clarté au processus. La présentation d'une autre recommandation par le Conseil dans le cas où le candidat ne serait pas élu par le Parlement évite dans une certaine mesure l'impasse et apporte de la transparence sur la procédure à suivre.

[CDL-AD\(2018\)029](#), Géorgie - Avis sur les dispositions relatives au Conseil des procureurs contenues dans le projet de loi organique sur le ministère public et sur les dispositions relatives au Conseil supérieur de la justice dans la loi organique en vigueur sur les tribunaux ordinaires , §§ 39-41

15. L'article 12 du projet révisé (modifiant l'article 15 2a de la loi existante et établissant une exigence de « majorité spéciale ») appelle une autre remarque importante. S'il ne permet pas aux membres du parquet de gouverner seuls (ce qui est positif), en même temps, le mécanisme de la « majorité spéciale » comporte un risque inhérent de blocages, si les membres nommés par l'Assemblée votent ensemble et bloquent certaines décisions, notamment celle de choisir un nouveau procureur général. Il serait donc souhaitable de prévoir un mécanisme anti-blocage pour de tels cas, qui permettrait au CPK de prendre de telles décisions si les membres du ministère public et les membres non professionnels ne parviennent pas à trouver un compromis. Les paramètres spécifiques d'un tel mécanisme anti-blocage pourraient être identifiés par le législateur en dialogue avec les partenaires internationaux et les principales parties prenantes.

[CDL-AD\(2022\)006](#), Kosovo - Avis sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs, § 15

### **3. Prolongation provisoire du mandat**

55.-57. En vertu de l'article 22.2.a de la LSPGPAAPCP, le procureur général continue, après l'expiration de son mandat, à exercer ses fonctions jusqu'au début du mandat du nouveau procureur général. [...] Un problème de transition se pose néanmoins à l'expiration du mandat du procureur général. L'article 22.2.a de la LSPGPAAPCP a pour conséquence qu'un tiers des membres du Parlement, plus un, ont la capacité de le maintenir en fonction en bloquant l'élection d'un nouveau procureur général et, par voie de conséquence, de prolonger indéfiniment son mandat. Nous ne savons pas dans quelle mesure cette question a été examinée en détail lors de l'adoption de la loi fondamentale et de la LSPGPAAPCP. Mais la loi fondamentale prévoit un long mandat de neuf ans pour le procureur général et il semblerait inadmissible qu'une minorité de parlementaires puisse de fait le maintenir en fonction indéfiniment en bloquant l'élection de son successeur.

59. Il existe diverses solutions. L'une d'elles consiste à fixer un délai dans la loi fondamentale ou la LSPGPAAPCP au terme duquel le Parlement doit avoir élu un nouveau procureur général. L'autre solution pourrait être tout simplement d'abroger l'article 22.2.a de la LSPGPAAPCP, pour que le mandat du procureur général expire automatiquement lorsqu'il arrive à son terme. Les deux solutions ont bien entendu pour inconvénient que pendant une période donnée il pourrait ne pas y avoir de procureur général officiellement élu ; mais cette situation pourrait contraindre le Parlement à élire un successeur. Il faut cependant éviter que cette même minorité de blocage d'un tiers des parlementaires puisse indéfiniment prolonger la période d'intérim du procureur général adjoint nommé par le procureur général sortant.

[CDL-AD\(2012\)008](#), Avis sur la loi CLXIII de 2011 relative aux services du parquet et la loi CLXIV de 2011 relative au statut du procureur général, des procureurs et autres agents du parquet, ainsi qu'à la carrière professionnelle au sein du parquet, §§ 55-57, 59

10. Le ministère public est dirigé par le PG. Le statut du PG est régi en partie par la Constitution et en partie par la loi sur le MP. Selon la Constitution, le PG est élu par le Parlement sur proposition du Conseil des procureurs, à la majorité des 2/3 des voix, pour un mandat de cinq ans. Si la majorité des 2/3 ne peut être atteinte sur le candidat proposé par le Conseil des procureurs, le Parlement peut élire tout candidat ayant les qualifications

appropriées à la majorité des 3/5 (article 91). La Constitution est muette sur ce qui se passe si cette majorité n'est pas atteinte.

49. La Commission de Venise a déjà recommandé une majorité qualifiée pour l'élection du PG, comme mécanisme permettant de parvenir à un consensus sur ces nominations, et a également recommandé l'introduction d'un mécanisme antiblocage. Malheureusement, un consensus politique sur le prochain PG n'a pas été atteint, et la Constitution du Monténégro ne prévoit pas de mécanisme antiblocage, de sorte que le PG sortant exerce cette fonction *ad interim*, sur la base de la décision du Conseil des procureurs, depuis 2019.

51. Il s'ensuit qu'il est inacceptable qu'un procureur non élu exerce indéfiniment des fonctions intérimaires. En l'absence d'un mécanisme antiblocage approprié prévu par la Constitution, les fonctions intérimaires devraient être exercées par le PG sortant jusqu'à l'élection d'un nouveau PG. Cette solution est également susceptible de motiver le Parlement à trouver un compromis quant au choix du nouveau PG.

52. Une fois qu'un mécanisme antiblocage efficace est fourni, un PG *ad interim* pourrait être nommé. Toutefois, la durée de cette nomination intérimaire devrait être nécessairement limitée au fonctionnement du mécanisme antiblocage. Deux mandats consécutifs de six mois, tels que prévus actuellement dans le projet de loi, sont définitivement trop longs et reviendraient à contourner l'exigence de majorité qualifiée de la Constitution, ce qui est inacceptable.

53. En conclusion : en attendant l'introduction dans la Constitution d'un mécanisme antiblocage approprié pour la nomination du PG, la loi devrait être amendée pour prévoir que le PG sortant continuera à exercer ses fonctions *ad interim*. Une fois le mécanisme antiblocage introduit, la loi peut prévoir qu'un procureur intérimaire soit nommé, la durée de ses fonctions intérimaires étant limitée au fonctionnement du mécanisme antiblocage.

[CDL-AD\(2021\)012](#), Monténégro - Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le procureur pour la criminalité organisée et de la corruption, §§ 10, 49, 51-53

50. En vertu de la Constitution du Monténégro, le PG est élu à la majorité qualifiée au Parlement, sur proposition du PC. En 2019, lorsque le mandat du PG sortant est arrivé à son terme, le Parlement n'a pas réussi à en élire un nouveau. La Constitution du Monténégro ne prévoit pas de mécanisme anti-blocage pour de tels cas. Par conséquent, le PG sortant exerce ses fonctions à titre intérimaire, sur la base d'une décision du CP, depuis 2019.

53. Il a été signalé qu'en mai 2021, le PG (intérimaire) sortant atteindrait l'âge de la retraite et devrait quitter définitivement son poste. Si aucun accord politique sur l'élection du nouveau PG (ou sur un amendement constitutionnel introduisant un mécanisme anti-blocage ou une autre méthode de nomination du PG) n'est conclu d'ici là, le ministère public restera sans direction. Il s'agit d'une impasse constitutionnelle et, bien que toute solution à ce problème proposée dans une loi adoptée à la majorité simple soit constitutionnellement discutable, une solution constitutionnellement compatible doit être trouvée, même si elle est basée sur la loi de nécessité.

55. La Commission tient à souligner que ces dispositions transitoires ne constituent pas une solution à la grave question de la nécessité de trouver un large accord politique sur le prochain procureur général. C'est un signe de maturité et de responsabilité de la part de la classe politique, tant au gouvernement que dans l'opposition, que d'être capable de trouver un consensus ou des accords, y compris et en particulier en ce qui concerne les nominations d'institutions indépendantes et les nominations politiques de haut niveau. De larges accords politiques sont nécessaires pour que les institutions de l'État puissent fonctionner de

manière démocratique. La Commission de Venise réaffirme que la Constitution devrait contenir un mécanisme anti-blocage qui inciterait le Parlement à atteindre la majorité qualifiée pour la nomination du Procureur général.

[CDL-AD\(2021\)030](#), Monténégro - Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public, §§ 50, 53, 55

## VII. MEMBRES DE CONSEILS DES PARQUETS

### 1. Élection à la majorité qualifiée avec mécanisme anti-blocage

40. [...] le projet de loi dépolitise quelque peu le Conseil du fait que deux des quatre membres élus par le Parlement sont issus de la société civile et ne sont pas députés. Mais ces candidats doivent être approuvés par la majorité parlementaire (paragraphe 2, alinéa d de l'article 81), ce qui peut peser dans leurs décisions pendant tout leur mandat. Pour rendre ces personnes moins dépendantes de la bonne volonté de la majorité au pouvoir, il conviendrait de mettre en place d'autres garanties, en phase de *désignation* comme *d'élection* des candidats.

45. Il importe d'éviter que l'élection des quatre membres du Conseil par le Parlement ne produise un bloc politiquement monolithique. Deux solutions peuvent permettre d'y parvenir : l'élection à la majorité qualifiée ou l'introduction de quotas pour l'opposition.

46. La solution la plus radicale consisterait à exiger que deux au moins des quatre membres élus par le Parlement le soient à la *majorité qualifiée* (un membre représentant le Parlement et un autre représentant la société civile). Cela permettrait d'obtenir que deux membres au moins du Conseil soient élus par compromis, ce qui ferait d'une certaine façon contrepoids aux deux membres dont l'élection dépend davantage de l'appui de la majorité au pouvoir, et au ministre de la Justice, qui siège d'office au Conseil.

47. Cette majorité qualifiée pouvant être difficile à obtenir dans le contexte politique actuel géorgien, une autre solution serait envisageable : le projet de loi pourrait préciser des *quotas de membres nommés par les partis d'opposition*. Les partis d'opposition auraient le droit de nommer au moins un membre du Conseil, quel que soit le nombre des sièges qu'ils occupent au Parlement. L'opposition étant actuellement relativement bien représentée au sein du Parlement de Géorgie, elle pourrait même obtenir deux sièges sur les quatre plutôt qu'un seul : un pour un député, et un pour un représentant de la société civile que l'opposition souhaiterait désigner. Quelle que soit la solution retenue, la majorité parlementaire continuerait de disposer de plus de sièges au sein du Conseil des procureurs, en raison de la présence du ministre de la Justice, mais avec une influence moins déterminante, et le Conseil deviendrait politiquement plus équilibré ; pour prendre des décisions importantes ou les bloquer, les candidats choisis par la majorité parlementaire devraient obtenir l'appui de ceux qui ont été élus à la majorité qualifiée ou nommés par l'opposition, ou encore de ceux qui ont été élus par la Conférence des procureurs.

[CDL-AD\(2015\)039](#), Avis conjoint sur le projet de modification de la loi sur le ministère public de Géorgie, §§ 40, 45-47

30. La Commission a précédemment proposé plusieurs options pour réduire le risque de politisation de la composante non professionnelle du CPK, notamment en réservant un certain nombre de sièges à des représentants d'institutions indépendantes externes telles que le barreau, les facultés de droit, le médiateur, etc.

31. A l'époque, les autorités du Kosovo n'ont pas considéré comme viables deux solutions proposées pour compenser le risque de politisation, à savoir l'élection des membres non professionnels par le parlement à la majorité qualifiée (avec un mécanisme anti-blocage

efficace) ou l'élection des membres non professionnels par le parlement sur la base d'un système proportionnel (de sorte que les membres non professionnels soient élus par différentes forces politiques). Plus important encore, l'introduction de « solutions de majorité qualifiée » qui auraient permis à certains des membres non professionnels de bénéficier d'un soutien au-delà de la majorité au pouvoir à l'Assemblée s'est avérée impossible sans modifier la Constitution qui exige actuellement une majorité simple pour les décisions relatives au CPK.

48. En outre, dans l'état actuel du projet, la procédure de sélection des candidats reste entièrement sous le contrôle de la commission de l'Assemblée et du groupe d'experts. Contrairement aux conseils donnés dans l'avis de mars 2022, aucune contribution d'expert n'est envisagée dans le processus de sélection. La recommandation d'inclure l'apport d'experts dans le processus de sélection doit donc être considérée comme n'ayant pas été suivie.

49. À la lumière de ce qui précède, la Commission n'est pas convaincue que la méthode et la procédure de sélection des trois membres non professionnels élus par l'Assemblée ont répondu à l'essence de la recommandation, qui était d'assurer une composition pluraliste du CPK afin de réduire le risque de politisation lors de l'élection des membres non professionnels. Cette proposition devra être élaborée plus avant pour trouver un juste équilibre entre le risque de corporatisme dans un CPK dominé par les membres du ministère public et le risque de politisation des membres non professionnels élus à la majorité simple de la même assemblée, que la Commission a examiné dans des contextes similaires.

51. Cependant, il est primordial d'empêcher la politisation du CPK. Comme l'a déjà souligné la Commission de Venise, « *...chaque État doit concevoir sa propre formule pour créer un conseil du parquet pluraliste* ». La Commission est d'avis que si les amendements constitutionnels relatifs à l'élection des membres non professionnels à la majorité qualifiée ne sont pas possibles dans les circonstances actuelles, la loi devrait trouver une solution prévoyant la participation d'experts et d'organes indépendants afin de renforcer l'impartialité et l'objectivité du processus de sélection au sein de la commission de l'Assemblée.

[CDL-AD\(2023\)043](#), Kosovo – Avis sur les suites données aux précédents avis concernant les amendements à la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, §§ 30-31, 48-49, 51

18. Il est rappelé que l'élection de tous les membres non professionnels par le Parlement à la majorité simple au même moment (donc par la même majorité politique et uniquement les personnes qui ont le soutien des partis majoritaires au Parlement) reste une source de préoccupation car elle comporte de sérieux risques de politisation. En mars 2021, la Commission de Venise a proposé plusieurs solutions à cet égard: a) l'élection des membres non professionnels par le Parlement à la majorité qualifiée (avec un mécanisme antiblocage efficace) ; b) l'élection des membres non professionnels par le Parlement sur la base d'un système proportionnel (afin que les membres non professionnels représentent différentes forces politiques) ; c) la présentation, voire la désignation directe par des acteurs extérieurs non gouvernementaux (tels que les universités, le barreau, le pouvoir judiciaire, etc.).

19. Dans son avis urgent de juillet 2021, la Commission de Venise a rappelé qu'il était nécessaire de veiller à ce que le [Conseil des procureurs] ne soit pas politisé. La Commission n'a pas considéré que l'élection par le Parlement à la majorité simple soit propice à la neutralité politique ou du moins au pluralisme. Elle a noté que lorsque les systèmes de vote à la majorité qualifiée ou proportionnelle n'apparaissent pas comme une solution acceptable, la majorité simple ne peut être acceptée comme solution transitoire que si elle est assortie de solides garanties supplémentaires. Au lieu de cela, les autorités ont introduit deux mesures visant à atténuer le risque de politisation du [Conseil des procureurs] : les nouveaux critères d'inéligibilité et la nomination d'un membre non professionnel par les ONG.

22. En outre, la Commission a conclu que, bien que les deux mesures d'atténuation susmentionnées aillent dans la bonne direction pour réduire la politisation, elles ne sont pas encore suffisantes pour éliminer complètement les risques de politisation inhérents à l'élection à la majorité simple. Les autorités ont donc été encouragées à améliorer leur modèle. Cependant, aucune amélioration de ce type ne semble avoir été apportée au projet de loi, et les recommandations précédentes restent valables.

[CDL-AD\(2024\)013](#), Monténégro – Avis urgent sur les suites données aux avis sur la loi relative au ministère public, §§ 18-19, 22-23

15.-17. Conformément à l'article 34 [loi sur le Conseil des procureurs publics, LCPP], les quatre membres non-procureurs du Conseil sont élus par l'Assemblée de Macédoine du Nord (à la suite d'un appel public) parmi les professeurs de droit, les avocats, les anciens juges de tribunaux internationaux ou les membres d'organes judiciaires internationaux, et d'autres professionnels du droit éminents (dont deux doivent appartenir à des communautés qui ne sont pas majoritaires en Macédoine du Nord). [...] Le projet de LCPP ne mentionne pas la méthode d'élection des membres non-procureurs. Il est toutefois entendu qu'elle relève des procédures de vote habituelles de l'Assemblée, qui exigeraient une majorité simple au sein de l'Assemblée pour leur élection.

18. Comme indiqué ci-dessus, les quatre membres non-procureurs représentent une minorité au sein du Conseil [des procureurs], ce qui rend le risque de politisation de l'ensemble du Conseil moins critique qu'il ne l'aurait été s'ils avaient été majoritaires. Néanmoins, l'élection des quatre membres non-procureurs à la majorité simple de l'Assemblée ne peut être considérée comme propice à la neutralité politique de cette composante du Conseil. Auparavant, dans une situation où, à la suite de modifications législatives, les membres non-procureurs constituaient la majorité au sein d'un conseil des procureurs (ce qui n'est pas le cas en Macédoine du Nord), la Commission de Venise avait proposé plusieurs alternatives à l'élection des membres non-procureurs à la majorité simple du parlement, à savoir :

- Élection des membres non-procureurs par le Parlement à la majorité qualifiée (avec un mécanisme anti-blocage efficace) ;
- Élection des membres non-procureurs par le Parlement sur la base d'un système proportionnel (afin que les membres non-procureurs représentent différentes forces politiques) ;
- Nomination ou même désignation directe par des acteurs non gouvernementaux externes (tels que les universités, le barreau, le pouvoir judiciaire, etc.).

19. [...] [I]l existe d'autres moyens (outre les options mentionnées ci-dessus qui nécessitent une modification de la Constitution, à savoir l'élection à la majorité qualifiée ou sur la base d'un système proportionnel au sein de l'Assemblée) de garantir que l'Assemblée ne dispose pas d'une liberté totale dans la sélection des membres non-procureurs sans limiter celle-ci à la sphère d'influence du barreau et de la Conférence interuniversitaire (par exemple, en impliquant également d'autres acteurs, tels que les organisations de la société civile, le médiateur de Macédoine du Nord et/ou le pouvoir judiciaire dans la proposition ou même la présélection des candidats) Par conséquent, afin de dépolitiser davantage la sélection des membres non-procureurs du Conseil, la Commission de Venise recommande aux autorités, dans le but de renforcer l'indépendance du Conseil et de ses membres individuels par rapport aux pouvoirs en place<sup>10</sup>, de proposer une alternative au mode d'élection des quatre membres non-procureurs, afin de garantir que l'élection soit fondée sur le mérite et l'intégrité des candidats et favorise une représentation diversifiée.

[CDL-AD\(2025\)036](#), Macédoine du Nord - Avis conjoint sur les projets de loi relatifs au ministère public et au Conseil des procureurs, §§ 15-19

## 2. Mécanismes spécifiques anti-blocage

23. De plus, il faudrait insérer un mécanisme de déblocage dans le dispositif d'élection des juristes éminents – par exemple une élection à la majorité des trois cinquièmes après le premier tour, comme le prévoit l'article 91 de la Constitution pour l'élection des membres non professionnels du Conseil de la magistrature, ou une proposition comportant un nombre supérieur de candidats, avec élection à la majorité absolue des composantes du Parlement, ou l'élection par le Parlement à la proportionnelle, ou la délégation du pouvoir d'élection à des facultés d'universités et à des représentants de juristes.

[CDL-AD\(2014\)042](#), Avis intérimaire sur le projet de loi sur le ministère public du Monténégro, § 49; voir également [CDL-AD\(2015\)003](#), Avis final sur le projet de loi révisé sur le ministère public du Monténégro

13. Le texte soumis à la Commission de Venise est conforme à cette recommandation et applique la même solution que celle qui a été adoptée pour le HCJ, à savoir une augmentation de la majorité des trois cinquièmes aux deux tiers lors du premier tour des élections des membres du CSP par l'Assemblée. Le second tour a été supprimé, mais le texte a maintenu le rôle de la commission en tant que mécanisme antiblocage. Il est conforme aux recommandations formulées par la Commission de Venise.

[CDL-AD\(2018\)023](#), Serbie – Note du Secrétariat sur la compatibilité entre le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire tel que soumis par le ministère de la Justice de Serbie le 12 octobre 2028 (CDL-REF(2018)053) et l'Avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire (CDL-AD(2018)011), § 13

56. Le texte constitutionnel devrait mentionner ce qu'il faut faire si la majorité des 2/3 requise dans l'[Assemblée nationale] pour élire les membres laïcs n'est pas atteinte. Sans un mécanisme de déblocage, cette règle inscrite dans la Constitution peut devenir un obstacle au bon fonctionnement des deux conseils. Pour y remédier, la Constitution pourrait prévoir, par exemple, que le pouvoir de choisir un certain nombre minimal de membres laïcs soit dans ce cas temporairement transféré au président ou à un autre titulaire de fonction indépendant (comme le médiateur, par exemple), si le Parlement n'est pas en mesure de se mettre d'accord sur les candidats et d'atteindre la majorité nécessaire. D'autres mécanismes de déblocage peuvent également être envisagés.

[CDL-AD\(2020\)035](#), Bulgarie - Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, § 56

37. Il existe plusieurs moyens d'éviter ou du moins de réduire le risque de politisation. Dans un précédent avis sur le Monténégro, la Commission de Venise a préconisé l'exigence d'une majorité qualifiée pour élire les membres laïques du Conseil des procureurs. En théorie, l'exigence de la majorité qualifiée devrait permettre d'élire un candidat qui jouit de la confiance des différentes forces politiques et qui est donc politiquement neutre. Toutefois, la solution de la majorité qualifiée peut présenter des inconvénients. Tout d'abord, elle peut conduire à des *contreparties* politiques, lorsque les votes donnés par l'opposition en faveur d'un candidat de la majorité peuvent être échangés contre d'autres concessions. Si tel est le cas, l'exigence de la majorité qualifiée n'atteindra pas nécessairement son objectif de garantir l'élection d'une personnalité politiquement neutre. En outre, comme le montre l'expérience du Monténégro, il peut être difficile en pratique de parvenir à un accord politique. Ainsi, l'exigence de majorité qualifiée devrait être associée à un mécanisme antiblocage efficace.

38. La Commission de Venise a déjà examiné plusieurs mécanismes de ce type. La Commission a exprimé sa préférence pour un système dans lequel, si aucun accord politique sur une personnalité neutre ne peut être trouvé (éventuellement à l'issue de plusieurs tours de scrutin), le droit de désigner un candidat devrait être transféré à un organe neutre extérieur au Parlement. La Commission de Venise rappelle la recommandation qu'elle a formulée dans ses deux précédents avis sur le Monténégro, à savoir qu'en l'absence d'une personnalité consensuelle élue par le Parlement à la majorité qualifiée, le droit de nommer un membre (ou plusieurs membres) du Conseil des procureurs peut être délégué à des « facultés d'universités et à des représentants de juristes ». (ou plutôt à leurs organes représentatifs). Le principal problème de cette solution est de trouver un tel organe extérieur indépendant, surtout dans un petit pays comme le Monténégro.

42. Comme l'a déjà souligné la Commission de Venise, en ce qui concerne les mécanismes antiblocage, « chaque État doit concevoir sa propre formule », ce qui devrait conduire à la création d'un Conseil des Procureurs pluraliste où les membres politiquement affiliés n'ont pas de majorité claire.

[CDL-AD\(2021\)012](#), Monténégro - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le procureur pour la criminalité organisée et la corruption, §§ 37-38, 42

17. [...] Étant donné que la composition du CSP est fixée dans la Constitution et que le PG ne sera élu qu'à la majorité qualifiée à l'avenir, il est extrêmement important que les règles relatives à l'élection du conseil des procureurs, ses pouvoirs ainsi que la nature des relations hiérarchiques au sein du ministère public permettent de contrer le risque de subordination de la composante procureure du CSP au PG. [...].

28. L'élection des membres non professionnels du Conseil est régie par les articles 43 et suivants. Le projet de loi - conformément aux amendements constitutionnels - contient certaines caractéristiques essentielles : (1) un appel public à candidatures (article 46), (2) une présélection des candidats par le Comité du pouvoir judiciaire (le CPJ), (3) un vote à la majorité qualifiée à l'Assemblée nationale afin de renforcer la dépolitisation (article 50), et (4) la mise en place d'un mécanisme anti-blocage pour éviter les blocages (article 51).

36. Le ministère de la Justice a proposé de modifier la procédure de vote au sein du CPJ. Ainsi, selon l'article 49 révisé, nouveau paragraphe 2, chaque membre de la Commission mixte proposera un candidat. Le projet de loi révisé apportera d'autres améliorations en ce qui concerne la transparence de la procédure devant l'Assemblée nationale et de la procédure devant la Commission de cinq membres (qui sert de mécanisme anti-blocage si l'Assemblée nationale ne parvient pas à élire les quatre membres). Le ministère indique que ces ajouts visent à donner à l'opposition plus de poids dans l'élection des membres non professionnels du CSP. Ceci est positif..

37. Plus important encore, lors de la discussion avec les rapporteurs, le ministère a proposé de prévoir que le CPJ décide de la liste restreinte de huit candidats à la majorité des deux tiers des voix des membres du CPJ, de manière à assurer le soutien politique le plus large aux candidats. Si cette majorité n'est pas atteinte au premier tour, un second tour sera organisé au cours duquel la liste des huit candidats devra être approuvée à la majorité simple des voix.

38. La Commission de Venise accueille avec prudence cette initiative des autorités serbes. La CPJ est composée sur une base proportionnelle de représentants de différents partis politiques. Par conséquent, l'exigence d'une majorité qualifiée garantit normalement que les candidats bénéficieront d'un soutien important de la part de tous les partis. Cela réduit le

risque d'une composante laïque politiquement homogène, qui était la principale préoccupation de la Commission de Venise en ce qui concerne le CSP et le CSM.

40. En résumé, la Commission de Venise se félicite de la proposition des autorités serbes de (i) exiger une majorité qualifiée au sein de la CPJ, et de (ii) renforcer les critères d'(in)éligibilité, à condition qu'ils soient précisés dans la loi comme le recommande la Commission. Cela permettrait de répondre à la préoccupation concernant les dangers liés à une composante laïque politiquement homogène.

41. Pour la Commission de Venise, la conception institutionnelle du CSP doit permettre d'éviter deux dangers : le corporatisme et la politisation. Les majorités renforcées dans la prise de décision du Conseil garantissent que ni les procureurs ni les membres non professionnels ne peuvent gouverner seuls. Cependant, ces mêmes majorités renforcées comportent le risque que le Conseil ne puisse prendre aucune décision, si les membres non professionnels votent toujours ensemble, en bloc, et que les membres procureurs font toujours de même, et que les deux composantes ne sont pas d'accord entre elles. Il est donc nécessaire d'accroître le pluralisme au sein des deux composantes. Certaines mesures, décrites ci-dessus, peuvent aider à atteindre ce résultat et donc à éviter les blocages. En particulier, le législateur devrait accroître l'indépendance des membres procureurs par rapport au PG et veiller à ce que les membres non professionnels représentent différents courants politiques.

[CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie - Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels concernant le ministère public, §§ 17, 28, 36-38, 40-41

## **VIII. MEMBRES D'ORGANISMES INDÉPENDANTS, NON-POLITIQUES**

### **1. Organismes de lutte contre la corruption**

67. [...] La Commission de Venise a déjà soutenu l'idée de nommer le chef d'une agence anticorruption et deux membres d'une commission anticorruption à la *majorité qualifiée* des voix au Parlement. Ce modèle devrait être associé à un mécanisme antiblocage adéquat au cas où cette majorité ne pourrait être atteinte. En outre, si un nouveau membre ne peut être élu faute de la majorité qualifiée nécessaire, le mandat du membre sortant devrait être automatiquement prolongé. Une majorité qualifiée devrait être requise soit au sein de la commission parlementaire de nomination, soit en session plénière, soit aux deux niveaux.

[CDL-AD\(2021\)024](#), Bosnie-Herzégovine - Avis sur le projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de Bosnie-Herzégovine, § 67 ; voir également [CDL-AD\(2023\)004](#), Ukraine - Mémoire d'amicus curiae sur certaines questions relatives à la procédure pour la nomination et la révocation du directeur du Bureau national de lutte contre la corruption et le directeur du Bureau d'État d'enquête, § 57

25. [...] A cet égard, dans des avis antérieurs, la Commission de Venise a également noté que la nécessité de garantir l'indépendance et la neutralité des organes de lutte contre la corruption peut exiger le soutien de tous les partis pour la nomination des principaux responsables, ce qui peut être assuré par une majorité qualifiée ainsi qu'un mécanisme anti-blocage approprié. Il est donc recommandé que la loi soit modifiée pour obliger le chef du BAC à être nommé à la majorité qualifiée du Parlement, associé à un mécanisme anti-blocage (exigeant plus qu'une majorité ordinaire), ou une alternative appropriée, reflétant une large accord entre les partis au Parlement (par exemple, sous la forme d'une double majorité, impliquant une majorité parmi les parlementaires de la majorité et de l'opposition), et que toute décision concernant la cessation anticipée de son mandat soit faite par le Parlement et non par le Premier ministre. Un consensus aussi large que possible est d'autant plus nécessaire pour les institutions qui requièrent une forte confiance du public et qui, compte tenu de la nature de leurs fonctions,

telles que le contrôle du financement des partis politiques, doivent être perçues comme politiquement neutres.

[CDL-AD\(2023\)046](#), Géorgie - Avis sur les dispositions de la loi sur la lutte contre la corruption concernant le Bureau anticorruption, adopté par la Commission de Venise lors de sa 137e session plénière, § 25

## **2. Organes électoraux**

50. A l'étape suivante, aux termes de l'article 14, « les candidatures retenues conformément à l'alinéa (b) du présent paragraphe sont soumises à l'Assemblée pour approbation ». Le texte ne précise cependant pas la procédure à suivre. Il est à supposer que chaque candidature est soumise au vote et que chaque candidat recueillant au moins 71 voix à l'Assemblée est approuvé. L'article 14 ne dit rien de la marche à suivre en cas de rejet d'une candidature. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que ces deux points soient clarifiés.

[CDL-AD\(2009\)005](#), Avis Conjoint sur le Code Electoral de la République d'Albanie, § 50

32. Le projet de loi prévoit que l'approbation de la liste de candidats à la CEC doit se faire à une majorité d'au moins quatre voix au sein de la commission (article 30.4), mais ne couvre pas la situation dans laquelle les membres de la commission ne parviennent pas à un accord ou s'abstiennent de voter pour certains candidats, ce qui pourrait rendre le processus encore plus complexe, voire le bloquer. La loi devrait réglementer le processus décisionnel relatif à la désignation des candidats à la CEC et prévoir un mécanisme pour éviter les impasses.

33. L'article 31 dispose que « la décision relative à l'élection des membres de la Commission électorale centrale » est prise par le Parlement. Pour autant, ce processus ne peut être considéré comme une élection en bonne et due forme car le Parlement ne peut qu'accepter ou refuser la liste de candidats dans son intégralité, à une majorité simple (cf. article 91 de la Constitution). Certains interlocuteurs du BIDDH et de la Commission de Venise ont dit craindre que la décision ne soit prise par la majorité politique. Comme indiqué précédemment, la composition de la commission mise en place par la Commission parlementaire chargée des élections et nominations est censée assurer une représentation globalement équilibrée. Cela doit toutefois être confirmé par la pratique. Une exigence de bonne foi s'applique donc à la procédure de nomination pour éviter une composition politiquement biaisée de la CEC. Il existe également un risque que le Parlement rejette la liste. La loi devrait tenir compte de cette éventualité en précisant notamment s'il y a lieu de recommencer la procédure dans ce cas et comment éviter l'impasse.

[CDL-AD\(2020\)026](#), Monténégro – Avis Conjoint Urgent Concernant le Projet de Loi sur l'Élection des Députés du Parlement et des Conseillers Locaux, §§ 32-33

31. Les projets d'amendements maintiennent la procédure selon laquelle, si le président de la CEC n'est pas élu par les deux tiers des membres de la CEC dans un délai donné, le Président soumet le même candidat au Parlement qui élit alors le président de la CEC. La Commission de Venise et le BIDDH reconnaissent qu'il doit y avoir une méthode pour sortir de l'impasse si la première méthode n'aboutit pas à l'élection d'un président. Cela dit, en l'absence d'une exigence selon laquelle l'élection par le parlement doit se faire à la majorité qualifiée, cela signifie effectivement que le président représentera le parti au pouvoir. Il faut souligner une fois de plus que le consensus autour du président de la CEC est une question importante pour la démocratie géorgienne. Par conséquent, tout doit être mis en œuvre pour trouver un consensus aussi large que possible sur le président de la CEC. Il convient de noter que cette préoccupation peut également s'appliquer même dans une situation de non-boycott, si le candidat au poste de président de la CEC ne reçoit aucun soutien de l'opposition mais peut, en tout état de cause, être désigné par un vote à la majorité. En outre, le projet ne prévoit pas

le cas où le Parlement n'approuve pas le candidat proposé par le Président. Pour garantir un consensus plus large sur la direction de la CEC, il conviendrait d'envisager l'introduction d'un vote à la majorité parlementaire qualifiée (par exemple deux tiers) ou d'une double majorité (exigeant une majorité parmi les députés des partis au pouvoir et des partis d'opposition) pour l'élection du président de la CEC, avec un mécanisme final anti-blocage.

[CDL-PI\(2021\)005](#), Géorgie – Avis conjoint urgent sur des projets d'amendements au code électoral, § 31

20. La première recommandation clé formulée dans le premier avis conjoint urgent était composée des deux éléments suivants :

1) d'envisager l'introduction d'un vote à la majorité parlementaire qualifiée (par exemple, les deux tiers) ou d'une double majorité (exigeant une majorité parmi les députés des partis au pouvoir et des partis d'opposition) pour l'élection du président et des membres non partisans de la Commission électorale centrale (CEC), avec un mécanisme final anti-blocage ; [...]

21. La première partie de cette recommandation a été mise en oeuvre en introduisant un vote à la majorité parlementaire des deux tiers pour l'élection du président et des membres non partisans ("professionnels") de la CEC, avec un mécanisme final anti-blocage : si aucune majorité des deux tiers n'est atteinte au premier tour de scrutin, un deuxième (à nouveau les deux tiers), un troisième (trois cinquièmes) et un quatrième (majorité simple) tour sont possibles. Bien que ce processus puisse être assez long (une période d'au moins quatre semaines doit être respectée entre les différents tours de scrutin), les nouvelles dispositions constituent clairement une avancée positive, conforme à la recommandation susmentionnée et à l'accord politique. En revanche, la réduction significative de la période entre les différents tours de scrutin, de quatre semaines à une semaine, dans les dispositions transitoires, devrait être reconSIDérée, car elle peut nuire à l'obtention d'un consensus entre le parti au pouvoir et l'opposition. [...]

[CDL-AD\(2021\)026](#), Géorgie – Avis conjoint urgent sur les projets révisés d'amendements au code électoral, §§ 20-21

28. Il est vrai qu'une nouvelle augmentation de la majorité requise (à 2/3, comme auparavant) pourrait avoir pour conséquence qu'elle n'est plus souvent atteinte et que le mécanisme anti-blocage entre en vigueur - qui, conformément au projet actuel, prévoit la possibilité de deux tours de scrutin supplémentaires au cours desquels les candidats peuvent être élus à la majorité simple (projet d'article 211.1(7) du règlement intérieur du Parlement). En d'autres termes, le risque est plus grand que le parti au pouvoir puisse à lui seul élire les membres et le président de la CEC (non partisans).

29. Il convient de noter que le mécanisme anti-blocage proposé est différent du mécanisme précédent évalué par la Commission de Venise et le BIDDH en juin 2021, qui était directement fondé sur l'accord politique du 19 avril 2021 et approuvé par la Commission de Venise et le BIDDH, et qui prévoyait ce qui suit : Si aucune majorité des deux tiers n'est atteinte au premier tour de scrutin, un deuxième tour (à nouveau les deux tiers), un troisième (les trois cinquièmes) et un quatrième (la majorité simple) sont possibles ; si le poste n'est toujours pas pourvu à l'issue de ce processus, la procédure de nomination recommence. La Commission de Venise et le BIDDH ont fait remarquer que, bien que ce processus puisse être assez long, ces dispositions constituaient clairement une avancée positive, conformément aux recommandations précédentes et à l'accord politique. A la lumière des paragraphes précédents, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de modifier les projets d'amendements afin de garantir la recherche d'un consensus sur la nomination/élection des membres non partisans et du président de la CEC. Cela pourrait impliquer d'exiger une majorité parlementaire des 2/3 en premier lieu et, en tout état de cause, un mécanisme anti-blocage qui

favorise les majorités qualifiées, avant de recourir éventuellement aux majorités simples (ou absolues) comme solution ultime au blocage.

30. A cet égard, le délai limité proposé entre les tours de scrutin parlementaire (dès le début de la semaine suivante) et entre le moment où le Président du Parlement fournit au Président de la Géorgie la liste des candidats/documents et la date limite à laquelle il/elle doit nommer un candidat avant qu'un nouveau concours ne soit lancé (une semaine maximum) peut également être préjudiciable à l'obtention d'un consensus entre les partis au pouvoir et les partis d'opposition<sup>21</sup>. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'envisager d'allonger ces délais afin de laisser suffisamment de temps pour parvenir à un consensus sur le(s) candidat(s).

32. Lors des entretiens menés à Tbilissi, les autorités n'ont pas expliqué clairement aux rapporteurs pourquoi le pouvoir de désigner les candidats aux postes de membres non partisans et de président de la CEC avait été transféré, par les amendements de juin 2023, du Président de la Géorgie au Président du Parlement. Le transfert du pouvoir de nomination au président pourrait être la mesure supplémentaire nécessaire pour obtenir un soutien plus large des amendements proposés, d'autant plus qu'en vertu du projet de modifications, le quota parlementaire ne revient pas à la majorité antérieure des 2/3, mais seulement des 3/5. A cet égard, il convient également de noter que le mécanisme anti-blocage final proposé, qui confère au Président le pouvoir de nommer un candidat, n'a que peu de poids, car il est très peu probable qu'il soit invoqué étant donné la mesure anti-blocage initiale d'une simple majorité parlementaire. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc que transfère à nouveau le pouvoir de nomination au Président de la Géorgie, conformément à la réglementation précédente qui était basée sur l'accord politique du 19 avril 2021 entre la majorité et plusieurs partis d'opposition.

34. Dans le même ordre d'idées, il convient de noter que, selon le projet actuel, en cas d'activation du mécanisme anti-blocage, le Président de la Géorgie peut en fin de compte - si les différentes étapes du vote par le Parlement se sont révélées infructueuses - nommer n'importe lequel des candidats participant au concours (projet d'article 211.1(7) du règlement intérieur du Parlement). La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'envisager de réduire le pouvoir discrétionnaire du Président à ce stade de la procédure ; il serait souhaitable, au moins, d'exiger que sa décision de nomination soit motivée.

38. [La disposition prévoyant la prolongation du mandat des membres ou du président de la CEC en cas d'impasse] 26 En

a conduit à la situation suivante : l'actuel président de la CEC, ainsi que certains membres, ont été élus à la majorité simple en vertu de cette règle anti-blocage, initialement pour une période de six mois, mais sont toujours en fonction à l'heure actuelle, faute d'accord politique. Cette réglementation était très insatisfaisante car elle pouvait conduire à des mandats pratiquement illimités pour les personnes élues à la majorité simple. Les amendements de juin 2023 sont allés encore plus loin, abrogeant le mandat limité à six mois et accordant aux membres et au président de la CEC - qui doivent tous être élus à la majorité simple - des mandats de cinq ans qui sont prolongés jusqu'à l'élection d'un nouveau membre/président (articles 10(3), 12(1) et 12(11.1) du code électoral). Les projets d'amendements actuels maintiennent le mandat de cinq ans pour tous les membres de la CEC et le président, qu'ils soient élus à la majorité qualifiée ou à la majorité simple, avec des prolongations jusqu'à ce qu'un nouveau membre/président soit élu/désigné (projet d'article 10(7) et (9) du Code électoral). La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de modifier les projets d'amendements à cet égard, afin de garantir que les nominations effectuées sur la base du mécanisme anti-blocage soient significativement limitées dans le temps et ne puissent pas être prolongées. L'accord politique du 19 avril 2021 comprenait une formule raisonnable à cet égard, précisant que ces nominations seraient temporaires, avec une durée limitée à six mois, au cours de laquelle la procédure de nomination normale devrait être relancée.

[CDL-AD\(2023\)047](#) , Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de la Géorgie, §§ 28-30, 32, 34

13. [...] l'une des principales recommandations de l'avis initial<sup>6</sup> visait à garantir la recherche d'un consensus sur la nomination/l'élection des membres non partisans et du président de la CEC. L'avis notait qu'une option pour y parvenir pourrait consister à exiger une majorité parlementaire des 2/3 en premier lieu et, en tout état de cause, un mécanisme anti-blocage qui favorise les majorités qualifiées, avant de recourir éventuellement à la majorité simple (ou absolue) comme solution ultime pour sortir de l'impasse. Les amendements concernant - ont introduit l'exigence d'une majorité qualifiée (3/5), mais avec un mécanisme anti-blocage qui prévoit la possibilité de deux tours de scrutin supplémentaires au cours desquels les candidats peuvent être élus à la majorité simple. L'avis souligne que cela est clairement « insuffisant pour garantir un processus politique fondé sur le consensus, qui est crucial pour l'indépendance et l'impartialité de la CEC et pour la confiance du public dans cette institution ».

14. [...] la Commission de Venise souligne qu'elle n'a pas recommandé une solution spécifique (telle que le règlement de juin 2021), mais qu'il appartient clairement aux autorités géorgiennes de trouver une solution appropriée, tant que l'objectif final de faciliter le consensus entre les acteurs politiques sur la composition et la direction de la CEC est atteint. La Commission réitère ses inquiétudes quant au fait que les amendements actuels ne suffisent pas à garantir cet objectif. Entre autres, le nouveau mécanisme anti-blocage pour combler les postes vacants comporte le risque que le parti au pouvoir puisse seul élire les membres (non partisans) et le président de la CEC.

26. La Commission de Venise est très préoccupée par le fait qu'aucune de ses recommandations n'a été prise en compte par les autorités géorgiennes, même partiellement. La Commission souligne une fois de plus que les amendements - désormais adoptés - sont clairement insuffisants pour garantir un processus politique fondé sur le consensus, qui est crucial pour l'indépendance et l'impartialité de la CEC et pour la confiance du public dans cette institution. L'une des principales préoccupations concerne le nouveau mécanisme anti-blocage pour pourvoir les postes vacants, qui prévoit la possibilité de deux tours de scrutin supplémentaires au cours desquels les candidats peuvent être élus à la majorité simple, et qui comporte le risque que le parti au pouvoir puisse à lui seul élire les membres (non partisans) de la CEC et le président.

[CDL-AD\(2024\)010](#), Géorgie Avis sur les suites données à l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur le projet d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement, §§ 13-14, 26

### 3. Organismes de régulation des médias

81. Malgré l'absence de normes internationales sur les procédures de nomination des représentants de la société civile dans les agences indépendantes de régulation des médias, la Commission de Venise s'est généralement prononcée en faveur de décisions sur la nomination d'institutions indépendantes par le parlement à la majorité qualifiée et dans le cadre d'un processus inclusif qui laisse la place à un débat public. Dans le cas particulier des autorités de régulation des médias, elle a estimé que « l'imposition d'une obligation de majorité qualifiée a pour but d'assurer le soutien de tous les partis pour des mesures ou des personnalités importantes. Ceci est d'autant plus vrai que les procédures de nomination ne concernent pas les membres nommés par le parlement, mais ceux proposés par les organisations de la société civile. Pour éviter que les candidats proposés par les organisations de la société civile ne finissent par représenter les intérêts de la majorité gouvernementale au parlement, la Commission de Venise recommande donc que les procédures de sélection soient davantage détaillées dans la loi, limitant ainsi le pouvoir discrétionnaire du parlement dans leur nomination. En cas de vote, la majorité qualifiée devrait être requise, associée à un mécanisme anti-blocage qui ne décourage pas les négociations politiques plus larges.

[CDL-AD\(2025\)027](#), République de Moldova - Avis sur les réformes législatives relatives à la régulation des médias : le projet de loi sur les médias, le projet de loi modifiant le code des services de médias audiovisuels et le projet de loi modifiant la loi sur la publicité, § 81

### 4. Autres organismes pertinents

35. La Commission de Venise et la DGI se félicitent des efforts déployés par les autorités pour concevoir un mécanisme anti-blocage pour l'élection des membres laïcs de la [Commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale des juges]. D'une manière générale, le transfert du pouvoir d'élection de l'Assemblée générale des juges au [Conseil supérieur de la magistrature, CSM] est une proposition raisonnable. Toutefois, le mécanisme décrit dans le document conceptuel manque de détails importants. Le transfert du pouvoir d'élection de l'Assemblée générale des juges au Conseil supérieur de la magistrature devrait être assorti de conditions et de délais clairs et équitables. L'Assemblée générale des juges devrait disposer de suffisamment de temps et de moyens pour voter sur les candidats désignés. En outre, la décision motivée de l'assemblée de ne pas élire un candidat, surtout si elle est prise à la majorité qualifiée, devrait avoir un poids considérable dans les procédures ultérieures devant le CSM. Des considérations similaires (quant aux conditions équitables) s'appliquent à la procédure devant le Conseil supérieur de la magistrature.

[CDL-AD\(2023\)045](#), Arménie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits Humains et de l'État de Droit (DGI) sur le document conceptuel concernant la réforme de la Commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale des juges, § 35

## IX. MÉDIATEURS

### 1. Élection à la majorité qualifiée avec mécanisme anti-blocage

12. L'élection du candidat [au poste de défenseur] par une majorité des 2/3 serait une meilleure solution que la majorité des 3/5 prévue par la loi en vigueur et par la révision constitutionnelle<sup>6</sup>. En fait, dans l'Avis précédent sur le Défenseur, la Commission de Venise a salué l'élection du Défenseur à la majorité des 3/5, par comparaison avec le système en vigueur précédent ; toutefois, il reste à savoir si les 3/5 représentent une « majorité de voix suffisamment importante pour s'assurer le soutien de partis non représentés au gouvernement », comme le requiert le point 7.3 de la Recommandation 1615 (2003) de l'APCE. La Commission de Venise attire aussi

l'attention sur le doc. CDL-PI(2015)015rev, où elle a recommandé aux autorités arméniennes d'envisager l'élection du Défenseur à la majorité des deux tiers (§ 192). En outre, l'idéal d'une élection « quasiment consensuelle » du Défenseur serait mieux assuré en prévoyant un vote à titre personnel au Parlement, plutôt qu'un scrutin « par délégation ».

13. De plus, il faudrait mettre en place un mécanisme visant à éviter tout blocage au cas où aucun candidat n'obtiendrait la majorité qualifiée nécessaire au Parlement. Un tel mécanisme servirait à « instaurer des incitations destinées à la fois à la majorité et à l'opposition parlementaire pour rechercher un compromis raisonnable (ou plutôt pour prévoir un système dissuasif permettant d'éviter les situations où les parlementaires n'arrivent pas à trouver un compromis) ».

[CDL-AD\(2015\)035](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de modifications de la loi relative au défenseur des droits de l'homme de la République d'Arménie, §§ 12-13; voir également [CDL-AD\(2015\)037](#), Premier avis sur les projets d'amendements à la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie, § 192

## **2. Mécanismes spécifiques anti-blocage**

35. Dans son avis conjoint de 2015, la Commission de Venise posait la question de savoir si les trois cinquièmes des députés constituent une majorité qui assure au défenseur un soutien suffisant de partis non représentés au gouvernement. Il n'est pas difficile d'imaginer une situation parlementaire dans laquelle un seul parti politique, ou une coalition de partis, contrôle trois cinquièmes des voix à l'Assemblée nationale. Il convient de rappeler que l'un des principaux critères énumérés dans la Recommandation 1615(2003) de l'APCE consacrée à l'institution du médiateur n'est pas la majorité qualifiée, mais bien le soutien apporté au médiateur par les partis, y compris les partis d'opposition. La majorité qualifiée n'est en effet qu'un moyen d'assurer au défenseur un vaste soutien politique ; la condition liée à la majorité qui figure dans le projet de loi constitutionnelle devrait être adaptée aux spécificités du régime parlementaire arménien. Cela garantirait un plus large consensus et renforcerait ainsi l'impartialité de l'institution. Dans le même esprit, le premier avis sur les projets d'amendements de la Constitution recommandait aussi d'envisager l'élection du défenseur à la majorité des deux tiers, car le consensus recueilli par la personne élue doit être aussi large que possible. Toutefois, cette recommandation n'ayant pas été suivie, l'article 12.2 correspond maintenant à l'article 192.1 de la nouvelle Constitution, ce qui rend difficile de modifier cette disposition du projet de loi constitutionnelle sans toucher à la Constitution.

36. Il convient de noter que l'obligation d'obtenir une majorité qualifiée augmente le risque de blocage parlementaire lors de l'élection du défenseur. Toutefois l'article 138 de la nouvelle Constitution (relatif à la nomination d'agents à titre temporaire), il n'apporte qu'une solution provisoire à ce problème. En effet, l'article 138, qui s'applique à toute une série d'agents publics, prévoit notamment que, si une majorité des trois cinquièmes ne peut pas être obtenue, le Président de la République d'Arménie nomme un défenseur des droits de l'homme par intérim, qui reste en fonction jusqu'à ce qu'une nouvelle procédure ait été menée à terme et qu'un défenseur ait été élu. Cette solution ne peut évidemment pas être considérée comme tenable si la nouvelle procédure n'aboutit pas non plus à une élection.

[CDL-AD\(2016\)033](#), Arménie - Avis sur le projet de loi constitutionnelle relative au Défenseur des droits de l'homme, §§ 35-36

110.-111. En vertu de l'Article 125 de la Constitution, les instances constitutionnelles indépendantes sont élues à une majorité qualifiée, par le Parlement. Cette disposition est en accord avec les recommandations de la Commission de Venise qui préfère les

nominations par le Parlement pour les Médiateurs (voir Principe 6 des « Principes de Venise » 19), alors que les Principes de Paris restent muets sur le sujet concernant les institutions nationales de droits de l'homme. [...]

112.-113. En effet, afin d'éviter des considérations politiques partisanes ou des intérêts spécifiques dans la motivation des nominations pour des fonctions qui requièrent une indépendance et une impartialité particulières, comme pour les conseils de la magistrature ou les institutions d'Ombudsman, la Commission de Venise a, à de nombreuses reprises, recommandé la nomination à une majorité qualifiée. La Constitution ne précise pas ce qui constitue une majorité qualifiée, laissant au législateur le choix de préciser cette majorité. L'article 14 du projet de loi, pour le Conseil, opte pour une majorité qualifiée des deux-tiers.

114. Si la Commission de Venise a toujours préconisé la majorité qualifiée, elle a dans le même temps alerté sur le risque de paralysie et a également recommandé d'élaborer de solides mécanismes de déblocage. Des mécanismes de déblocage devrait donc être prévus dans le projet de loi. Au vu des missions de l'Instance et des pouvoirs limités, réduire la majorité qualifiée à trois cinquièmes serait convenable, et dans l'hypothèse d'une impasse prévoir un deuxième tour serait approprié. Lors de la visite, les rapporteurs ont été informés que la majorité requise serait réduite à trois cinquièmes afin justement d'éviter des blocages.

[CDL-AD\(2019\)013](#), Tunisie - Avis sur le projet de loi organique relative à l'instance du développement durable et des droits des générations futures, §§ 110-114

45. En ce qui concerne la procédure de nomination, la Commission de Venise estime que la majorité des 2/3 prévue par l'article 8 § 1 de la Loi pour élire le Médiateur au premier tour de scrutin est conforme au principe 6 § 2 des Principes de Venise, qui prévoit que « *Il/Le Médiateur est de préférence élu par le Parlement à une majorité qualifiée appropriée*<sup>51</sup> ». Il s'agit de doter l'institution d'une base politiquement et socialement large<sup>52</sup> et de renforcer au maximum l'autorité, l'impartialité, l'indépendance et la légitimité de l'institution<sup>53</sup>. On peut donc se demander si la possibilité d'élire le Médiateur au second tour de scrutin avec une majorité absolue des voix (même pas de tous les membres) est toujours conforme au principe susmentionné, bien que le critère essentiel ne soit pas la majorité qualifiée en soi, mais l'exigence d'un soutien au Médiateur parmi les partis, y compris ceux qui ne font pas partie du gouvernement. La majorité simple n'exige pas un large consensus de toutes les tendances au sein du Parlement et la nomination du Médiateur sans un tel consensus peut compromettre la crédibilité de l'institution<sup>54</sup>. La Commission de Venise recommande donc de modifier l'article 8 § 1 de la Loi et de prévoir qu'une majorité qualifiée d'au moins 3/5 des membres soit nécessaire pour élire le Médiateur à partir du deuxième (voire mieux du troisième) tour de scrutin.

[CDL-AD\(2022\)033](#), Andorre - Avis sur la loi sur la création et le fonctionnement du médiateur, § 45

## X. DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

[CDL-AD\(2009\)005](#), Avis Conjoint sur le Code Electoral de la République d'Albanie

[CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - Le ministère public

[CDL-AD\(2012\)008](#), Avis sur la loi CLXIII de 2011 relative aux services du parquet et la loi CLXIV de 2011 relative au statut du procureur général, des procureurs et autres agents du parquet ainsi qu'à la carrière professionnelle au sein du parquet de la Hongrie

[CDL-AD\(2013\)028](#), Avis sur le projet d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au procureur général et au Conseil judiciaire du Monténégro

[CDL-AD\(2014\)033](#), Avis sur le projet de loi relative à la Cour constitutionnelle du Monténégro

[CDL-AD\(2014\)042](#), Avis intérimaire sur le projet de loi sur le ministère public du Monténégro

[CDL-AD\(2015\)003](#), Avis final concernant le projet de loi révisé relatif sur le ministère public du Monténégro

[CDL-AD\(2015\)022](#), Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie

[CDL-AD\(2015\)024](#), Avis sur le projet de loi organique relative à la Cour constitutionnelle de la Tunisie

[CDL-AD\(2015\)027](#), Avis sur les projets d'amendements de la Constitution de l'Ukraine concernant le pouvoir judiciaire, approuvées par la Commission constitutionnelle le 4 septembre 2015

[CDL-AD\(2015\)035](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de modifications de la loi relative au défenseur des droits de l'homme de la République d'Arménie

[CDL-AD\(2015\)037](#), Premier avis sur les projets d'amendements de la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie

[CDL-AD\(2015\)039](#), Avis conjoint sur le projet de modification de la loi sur le ministère public de Géorgie

[CDL-AD\(2016\)001](#), Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal Constitutionnel de Pologne

[CDL-AD\(2016\)033](#), Arménie - Avis sur le projet de loi constitutionnelle relative au défenseur des droits de l'homme

[CDL-AD\(2017\)013](#), Géorgie - Avis sur le projet de constitution révisée

[CDL-AD\(2017\)031](#), Pologne - Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la 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

[CDL-AD\(2018\)015](#), Monténégro - Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges

[CDL-AD\(2018\)023](#), Serbie - Note du Secrétariat sur la compatibilité entre le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire tel que soumis par le ministère de la Justice de Serbie le 12 octobre 2018 et l'Avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire

[CDL-AD\(2018\)029](#), Géorgie - Avis sur les dispositions relatives au Conseil des procureurs contenues dans le projet de loi organique sur le ministère public et sur les dispositions relatives au Conseil supérieur de la justice contenues dans la loi organique existante sur les tribunaux ordinaires

[CDL-AD\(2019\)013](#), Tunisie - Avis sur le projet de loi organique relative à l'instance du développement durable et es droits des générations futures

[CDL-AD\(2020\)007](#), République de Moldavie, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des Droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets de dispositions révisés sur l'amendement et le complément de la Constitution par rapport au Conseil supérieur de la magistrature

[CDL-AD\(2020\)010](#), Albanie - Avis sur la nomination des juges à la Cour constitutionnelle

[CDL-AD\(2020\)016](#), Arménie - Avis sur trois questions juridiques liées à la révision de la constitution et relatives au mandat des juges de la Cour constitutionnelle

[CDL-AD\(2020\)026](#), Monténégro – Avis conjoint urgent concernant le Projet de Loi sur l'Élection des Députés du Parlement et des Conseillers Locaux

[CDL-AD\(2020\)035](#), Bulgarie - Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution

[CDL-AD\(2020\)039](#), Ukraine - Avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle

[CDL-PI\(2021\)005](#), Géorgie - Avis conjoint urgent les projets d'amendements au code électoral

[CDL-AD\(2021\)007](#), Kirghizistan - Avis conjoint sur le projet de Constitution de la République kirghize

[CDL-AD\(2021\)012](#), Monténégro - Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le procureur pour la criminalité organisée et la corruption

[CDL-AD\(2021\)024](#), Bosnie-Herzégovine - Avis sur le projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de Bosnie-Herzégovine

[CDL-AD\(2021\)026](#), Géorgie - Avis conjoint urgent sur les projets révisés d'amendements au code électoral

[CDL-AD\(2021\)030](#), Monténégro - Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public

[CDL-AD\(2021\)032](#), Serbie - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels

[CDL-AD\(2021\)048](#), Serbie - Avis urgent sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire

[CDL-AD\(2022\)006](#), Kosovo - Avis sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs

[CDL-AD\(2022\)019](#), République de Moldavie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de certains actes normatifs (système judiciaire)

[CDL-AD\(2022\)033](#), Andorre - Avis sur la création et le fonctionnement du médiateur

[CDL-AD\(2022\)035](#), Bélarus - Avis final sur la réforme constitutionnelle

[CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie - Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels concernant le ministère public

[CDL-AD\(2022\)043](#), Serbie – Avis sur les suites données à l'Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire

[CDL-AD\(2022\)050](#), Monténégro - Avis sur les projets de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges

[CDL-AD\(2022\)053](#), Monténégro – Avis urgent sur la loi les amendements à la loi sur le président

[CDL-AD\(2022\)054](#), Ukraine - Avis sur le projet de loi « portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle d'Ukraine»

[CDL-AD\(2023\)004](#), Ukraine - Mémoire d'amicus curiae sur certaines questions relatives à la procédure pour la nomination et la révocation du directeur du Bureau national de lutte contre la corruption et du directeur du Bureau d'État d'enquête

[CDL-AD\(2023\)006](#), Géorgie - Avis de suivi à quatre avis précédents concernant la loi organique sur les tribunaux ordinaires

[CDL-AD\(2023\)043](#), Kosovo - Avis sur les suites données à l'Avis sur trois projets de loi révisés mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire

[CDL-AD\(2023\)045](#), Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la DGI sur le document conceptuel concernant la réforme de la Commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale des juges

[CDL-AD\(2023\)046](#), Géorgie - Avis sur les dispositions de la loi sur la lutte contre la corruption concernant le Bureau anticorruption, adopté par la Commission de Venise lors de sa 137e session plénière

[CDL-AD\(2023\)047](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur le projet d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de la Géorgie

[CDL-AD\(2024\)002](#), Bosnie-Herzégovine - Avis sur certaines questions relatives au fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine

[CDL-AD\(2024\)009](#), Bosnie-Herzégovine - Avis intérimaire sur les suites données aux avis précédents sur le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs

[CDL-AD\(2024\)010](#), Géorgie - Avis sur les suites données à l'avis conjoint sur le projets d'amendement au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement géorgien

[CDL-AD\(2024\)013](#), Monténégro - Avis urgent sur les suites données aux avis sur la loi relative au ministère public

[CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne - Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public

[CDL-AD\(2024\)035](#), Pologne - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels concernant le Tribunal constitutionnel et deux projets de loi relatives au Tribunal constitutionnel

[CDL-AD\(2024\)041](#), Turquie - Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres

[CDL-AD\(2025\)004](#), Bosnie-Herzégovine - Avis sur les suites données aux avis précédents sur le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs

[CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo - Avis sur la loi sur le Conseil judiciaire et le projet de loi visant à le modifiant et le complétant

[CDL-AD\(2025\)021](#), Chili - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire

[CDL-AD\(2025\)022](#), Mongolie - Avis sur le projet sur la Cour constitutionnelle et le projet de loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle

[CDL-AD\(2025\)026](#), Macédoine du Nord - Avis sur le projet de loi sur le Conseil de la magistrature

[CDL-AD\(2025\)036](#), Macédoine du Nord - Avis conjoint sur les projets de loi relatifs au ministère public et au Conseil des procureurs

[CDL-AD\(2025\)038](#), Espagne - Avis sur le mode d'élection des membres judiciaires du Conseil général du pouvoir judiciaire

[CDL-AD\(2025\)051](#), Montenegro - Avis sur les Suites Données à l'Avis sur Certaines Questions Relatives à la Procédure de Cessation Anticipée du Mandat des Juges de la Cour Constitutionnelle pour Cause de Limite d'Age