



Strasbourg, 9 décembre 2019

CDL-AD(2019)034

Avis n° 972 / 2019

Or. angl.

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

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

MÉMOIRE *AMICUS CURIAE*
POUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE
DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

SUR LE PROJET DE MODIFICATION
DE LA LOI SUR LE MINISTÈRE PUBLIC

Adopté par la Commission de Venise
à sa 121^e session plénière
(Venise, 6-7 décembre 2019)

sur la base des observations de :

M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
M. Murray HUNT (membre suppléant, Royaume-Uni)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)
M. András Zs. VARGA (membre, Hongrie)

Avis co-financé
par l'Union européenne



I. Introduction

1. Le Président de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, M. Vladimir Turcan, a écrit le 7 octobre 2019 à la Commission de Venise pour lui demander un mémoire d'*amicus curiae* (ci-après désigné par « le mémoire ») concernant une affaire en instance devant sa Cour relative à la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi sur le ministère public.
2. Les rapporteurs pour le présent mémoire ont été MM. Richard Barrett, Jørgen Steen Sørensen, Murray Hunt et András Zs. Varga.
3. Le mémoire se fonde sur des traductions en langue anglaise, fournies par les autorités, de la loi n° 3/2016 sur le ministère public (telle qu'en vigueur avant les modifications de juillet 2019 - CDL-REF(2019)41), de la loi n° 187 du 19 juillet 2019 (modifications de juillet - CDL-REF(2019)042), et de la loi n° 128 de septembre 2019 (modifications de septembre - CDL-REF(2019)043). Il pourrait comporter des erreurs dues à des infidélités des textes traduits.
4. Le mémoire a été préparé sur la base des observations des rapporteurs. Il a été adopté par la Commission de Venise à sa 121^e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2019).

II. Contexte

A. Cadre constitutionnel

5. La Cour constitutionnelle a été saisie de cette affaire en septembre 2019 par un groupe de députés qui contestaient la constitutionnalité des modifications apportées en juillet et septembre 2019 à la loi sur le ministère public. Ces modifications portent essentiellement sur le mode de nomination du procureur général et le rôle du Conseil supérieur des procureurs dans ce processus (pour une description plus complète des modifications, se reporter ci-dessous). Le cadre constitutionnel de l'affaire se présente en bref comme suit.
6. La Constitution de la République de Moldova (article 124, ministère public, paragraphe 1) fait du ministère public une institution publique autonome au sein de l'autorité judiciaire. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 125 de la Constitution prévoient que le procureur général est nommé et révoqué par le Président de la République de Moldova sur proposition du Conseil supérieur des procureurs. Le paragraphe 1 de l'article 125 (1) attribue à ce dernier le rôle de garant de l'indépendance et de l'impartialité des procureurs ; le Conseil se compose, dit la loi, de procureurs élus au sein des ministères publics de tous niveaux, et de représentants d'autres autorités, d'organismes publics et de la société civile. La Constitution précise que les procureurs constituent une partie substantielle du Conseil supérieur des procureurs (paragraphe 2 du même article). D'autres aspects de l'organisation et du fonctionnement du Conseil doivent être fixés dans la loi (paragraphe 4).

B. Procédure de nomination et de révocation du Procureur général avant et après les modifications de 2019

7. Avant les modifications de 2019, la loi sur le ministère public fixait la composition du Conseil à 12 membres. Quatre y siégeaient d'office (le Procureur général, le Procureur en chef de Gagaouzie, le Président du Conseil supérieur de la magistrature et le ministre de la Justice). Cinq étaient des procureurs élus par l'Assemblée générale des procureurs. Trois étaient nommés sur concours parmi des représentants de la société civile (un par le Président de la République, un par le parlement et un par l'Académie des sciences de la République de Moldova).

8. Dans cette version antérieure de la loi, le Conseil jouait un rôle central dans la nomination et la révocation du Procureur général. La loi ne prévoyait pas alors la possibilité de nommer un Procureur général intérimaire.

9. Le Procureur général a démissionné le 11 juillet 2019, ce qui a entraîné la vacance de son poste. Des modifications de la loi sur le ministère public adoptées par le parlement en juillet 2019 ont instauré une nouvelle procédure de nomination d'un Procureur général intérimaire, pour assurer l'intérim jusqu'à la nomination d'un Procureur général permanent. Le nouveau texte charge le Conseil supérieur des procureurs de proposer un candidat au Président de la République dans les trois jours suivant son entrée en vigueur. S'il ne le fait pas, ou si le Président rejette le candidat proposé, un Procureur général intérimaire est nommé par décret présidentiel sur proposition du parlement, moyennant l'avis du Conseil supérieur des procureurs.

10. Ces modifications sont entrées en vigueur le 23 juillet 2019. Le Conseil supérieur des procureurs n'a pu sélectionner un candidat conformément aux nouvelles règles (faute de quorum); le parlement a proposé le 30 juillet 2019 un candidat au président, qui l'a nommé Procureur général intérimaire le 31 juillet 2019. Le Conseil supérieur des procureurs a annoncé le 9 août 2019 un concours public pour pourvoir le poste toujours vacant du Procureur général permanent. Plusieurs personnes s'étaient portées candidates.

11. Le 16 septembre 2019, le parlement a adopté la loi n° 128 modifiant la loi sur le ministère public. Ces modifications changeaient la composition du Conseil supérieur des procureurs et créaient une nouvelle procédure de nomination et de révocation du Procureur général. Les principales modifications sont résumées ci-dessous.

12. En ce qui concerne la composition du Conseil supérieur des procureurs, premièrement le nombre des membres a été porté de 12 à 15. Les membres d'office sont à présent six et non plus quatre; les deux membres d'office additionnels sont le Président du Barreau et le Médiateur. Quatre (au lieu de trois) membres sont nommés parmi des représentants de la société civile: un par le Président de la République, un par le parlement, un par le gouvernement et un par l'Académie des sciences.

13. Deuxièmement, les modifications de septembre ont créé une procédure de présélection confiée à une commission rattachée au ministère de la Justice (ci-après désignée par « la commission du ministère de la Justice »), qui soumet désormais au Conseil supérieur des procureurs une liste de candidats au poste de Procureur général¹. Cette commission est composée du ministre, d'un ancien procureur ou d'un ancien juge, d'un expert international, d'un expert reconnu ou d'un professeur titulaire d'une chaire de droit, d'un représentant de la société civile et d'un autre expert reconnu désigné par le Président du parlement. La commission présélectionne dans une décision motivée au moins deux candidats, sur des critères de carrière et de compétences professionnelles, d'intégrité et d'autres aptitudes ou traits personnels, et soumet sa liste au Conseil supérieur des procureurs. Ce dernier peut, dans une décision raisonnée, renvoyer la liste à la commission du ministère de la Justice si une candidature au moins ne respecte manifestement pas les critères d'éligibilité. La commission peut alors décider de reprendre la présélection des candidats et, après avoir remédié aux irrégularités reprochées, soumettre au Conseil la même ou une autre liste de candidats. La commission peut rejeter la décision de rejet de sa liste de candidats prise par le Conseil supérieur des procureurs si ce dernier invoque des raisons non fondées sur les critères d'éligibilité, ou si la liste est renvoyée à plusieurs reprises. En somme, cela signifie que le Conseil supérieur des procureurs ne peut refuser la liste que lui propose la commission du ministère de la Justice que pour des motifs formels². Si le Conseil supérieur des procureurs accepte la liste de candidats de la commission

¹ Voir nouvel article 17 (8) de la loi sur le ministère public (modifications de septembre).

² Voir nouvel article

du ministère de la Justice, il examine les candidatures, procède à des entretiens avec les candidats, et propose au Président de la République le candidat ayant obtenu le meilleur score pour nomination aux fonctions de procureur général.

14. Troisièmement, les modifications de septembre ont mis en place une procédure spéciale de révocation du procureur général (pour des motifs définis de façon assez large, dont des ingérences illicites dans les activités des procureurs de rang inférieur, des ingérences illicites dans toute autorité publique, ou des comportements ternissant gravement l'image du ministère public) par une commission composée selon les mêmes règles que pour la commission du ministère de la Justice, et qui soumet sa proposition au Conseil supérieur des procureurs³.

15. Quatrièmement, certaines des conditions d'éligibilité des candidats aux fonctions de procureur général ont été modifiées. Au lieu de dix années d'expérience professionnelle dans le domaine juridique, dont cinq dans des fonctions de procureur, le nouveau texte exige dix ans d'expérience professionnelle dans le domaine juridique, dont cinq dans des fonctions de procureur ou de juge, ou huit dans des fonctions d'avocat ou d'officier de police judiciaire.

16. À la suite de l'adoption des modifications de septembre, la procédure de sélection du Procureur général permanent, lancée par le Conseil supérieur des procureurs en août 2019, a été abandonnée et une nouvelle procédure fondée sur les dispositions modifiées a été lancée. De nouveaux candidats (dont certains avaient participé à la procédure précédente) se sont présentés, et quatre d'entre eux ont été présélectionnés par la commission du ministère de la Justice ; la liste de ces candidatures a été soumise le 18 novembre 2019 au Conseil supérieur des procureurs.

17. Le gouvernement a soumis au parlement au début du mois de novembre 2019 d'autres amendements à la législation relatives à la sélection du Procureur général en engageant sa responsabilité sur le texte. Ces amendements n'ayant pas été adoptés, il est tombé.

III. Analyse

18. La Cour constitutionnelle de la République de Moldova a posé trois questions à la Commission de Venise :

Question 1 : Les modifications récemment adoptées de la législation concernant la présélection, la nomination et la révocation du Procureur général intérimaire ou d'un nouveau Procureur général sont-elles susceptibles d'affecter la compétence du Conseil supérieur des procureurs en sa qualité d'autorité constitutionnelle garante de l'indépendance et de l'impartialité des procureurs ?

Question 2 : Risque-t-on, en modifiant la composition du Conseil supérieur des procureurs pour y faire siéger une majorité de membres non-procureurs, de porter atteinte au principe de l'autonomie des procureurs ? Est-il souhaitable que le ministre de la Justice siège au Conseil supérieur des procureurs ?

17 (9).

³ Voir nouvel article 58 (1) de la loi sur le ministère public (modifications de septembre). Il confère à la commission, dont la composition obéit aux mêmes règles que celle de la commission du ministère de la Justice, compétence pour proposer au Conseil supérieur des procureurs la révocation du Procureur général. Le nouveau paragraphe 9 précise que le Conseil supérieur des procureurs peut rejeter *une fois* (c'est nous qui soulignons) la proposition de la commission demandant l'évaluation du travail du Procureur général si l'évaluation de la commission a enfreint des dispositions de la loi, ou si les arguments qu'elle a invoqués dans son rapport à l'appui de la révocation du Procureur général ne sont pas valables, conclusifs ou convaincants. Dans un cas comme dans l'autre, le Conseil supérieur des procureurs fournit une justification détaillée du rejet du rapport.

Question 3 : Est-il compatible avec les bonnes pratiques européennes d'interrompre par un texte législatif un concours organisé par le Conseil supérieur des procureurs pour proposer un Procureur général, et d'organiser un nouveau concours sur la base des nouvelles règles définies dans ledit texte ?

A. Première question

19. Les modifications de juillet comme de septembre touchaient au rôle du Conseil supérieur des procureurs dans la sélection du Procureur général. En ce qui concerne le Procureur général intérimaire (modifications de juillet), il revient à présent au parlement de proposer un candidat si le Conseil supérieur des procureurs ne le fait pas dans le bref délai imparti. Quant au Procureur général permanent, les modifications de septembre ont mis en place une procédure de présélection contrôlée par la commission du ministère de la Justice. Cela change effectivement le rôle du Conseil supérieur des procureurs dans la nomination du Procureur général (intérimaire comme permanent). Il est demandé à la Cour constitutionnelle de dire si ces modifications sont conformes à la Constitution.

1. Au regard des normes internationales

20. Les modifications de 2019 peuvent être examinées selon deux points de vue : sont-elles compatibles avec les normes internationales, et sont-elles admissibles au regard de la Constitution ? Sur le premier aspect, il est montré ci-dessous (réponse à la question 2) qu'aucune norme internationale ne demande à un pays de se doter d'un conseil des procureurs (même si ce modèle est parfois recommandé comme garantissant l'autonomie du ministère public). De ce point de vue, il importe donc peu que le conseil des procureurs soit seul à nommer le Procureur général ou que d'autres organismes soient associés à la procédure.

21. La Commission de Venise a toujours recommandé que soient prévus des apports professionnels et dépolitisés à l'évaluation des qualifications professionnelles des candidats pour éviter la politisation excessive de la nomination du Procureur général⁴. En République de Moldova, cet apport est en principe fourni par le Conseil supérieur des procureurs. À elle seule, l'intervention d'une entité experte, comme la commission du ministère de la Justice, en amont de celle du Conseil supérieur des procureurs, n'introduit pas nécessairement une composante inacceptable de politisation.

2. Au regard de la Constitution nationale

22. Si les normes internationales ne sont pas rigoureusement prescriptives en la matière, le cadre constitutionnel national semble imposer une règle fixant assez précisément les pouvoirs du Conseil supérieur des procureurs en matière de nomination du Procureur général, règle qui va au-delà de ce qui est strictement nécessaire. La Commission de Venise répète qu'elle ne saurait analyser la constitutionnalité du modèle proposé, mais elle peut apporter d'utiles exemples ou proposer une logique de raisonnement susceptibles de venir en aide à la Cour constitutionnelle de la République de Moldova dans son examen de l'affaire.

⁴ La Commission de Venise a par exemple dit à ce propos, dans son Avis sur les principes directeurs de la nouvelle Constitution de la République de Hongrie (CDL(1995)073rev, chapitre 11, paragraphes 6 et 7) : « Il importe que la méthode de sélection du Procureur général soit telle que cette fonction bénéficie de la confiance du public et du respect des autres membres du système judiciaire et des professions juridiques. Il s'agit donc de faire intervenir dans ce processus de sélection une composante non politique, celle de spécialistes. Il est toutefois compréhensible qu'un gouvernement souhaite exercer un certain contrôle sur cette nomination, compte tenu de l'importance de l'accusation pour le bon fonctionnement et l'efficacité de l'État, et qu'il soit peu désireux d'accorder à un autre organe, quelque distingué qu'il soit, carte blanche dans le processus de sélection. C'est pourquoi il est proposé d'envisager la création d'une commission de nomination composée de personnes jouissant à la fois du respect du public et de la confiance du Gouvernement [...] »

23. Dans son avis d'octobre 2019 sur la République de Moldova, la Commission de Venise s'est penchée sur une réforme comparable concernant le Conseil supérieur de la magistrature. L'article 123 de la Constitution charge ce dernier de prononcer les sanctions disciplinaires contre les juges, mais le projet de loi examiné dans l'avis d'octobre 2019 confie cette compétence décisionnelle en matière disciplinaire à une commission d'évaluation dépourvue d'ancrage constitutionnel⁵.

24. La Commission de Venise observait à ce propos que l'article 123 précisait que le Conseil supérieur de la magistrature assurait la nomination, la mutation, la promotion et la révocation des juges, ainsi que l'imposition de sanctions disciplinaires, et que les décisions disciplinaires appartenaient donc clairement au Conseil supérieur de la magistrature. La Commission de Venise et la Direction ne pensaient pas que, tant que l'article 123.1 n'était pas modifié (comme cela était envisagé en 2018)⁶, la décision pouvait être déléguée à d'autres organismes spécialisés, comme la commission d'évaluation⁷.

25. Dans un avis de 2015 sur la Macédoine du Nord, la Commission de Venise s'est penchée sur une situation comparable : un nouvel organe créé par voie législative pour reprendre une part des fonctions du Conseil de la justice en matière disciplinaire. Là encore, la commission suggérait que la redistribution de ces pouvoirs pouvait nécessiter une révision de la Constitution⁸.

26. Ces deux exemples montrent que toute redistribution de pouvoirs décisionnels touchant substantiellement au mandat constitutionnel d'un organe exige une révision de la Constitution. Faute de quoi le but même de la création dudit organe au niveau constitutionnel en serait compromis.

27. La loi n'en peut pas moins fixer des procédures et créer des dispositifs institutionnels dans les limites définies par la Constitution. En République de Moldova, la Constitution ne précise pas le détail de l'organisation et du fonctionnement du Conseil supérieur des procureurs (paragraphe 4 de l'article 125). La loi sur le ministère public peut donc en principe ménager un espace pour d'autres organes, comités, commissions, etc. qui contribueront aux travaux du Conseil supérieur des procureurs, ou auxquels ce dernier pourra déléguer certaines de ses compétences. Un organe spécial associé à la sélection des candidats aux fonctions de procureur peut être constitutionnel s'il n'usurpe pas les pouvoirs décisionnels matériels du Conseil supérieur des procureurs. En ce qui concerne la révocation du Procureur général, le problème de la « dilution » des compétences constitutionnelles du Conseil supérieur des procureurs se pose tout à fait ici, et les mêmes principes s'appliquent dans l'ensemble à l'analyse de la constitutionnalité de cette procédure.

⁵ CDL-AD(2019)020, Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public de la République de Moldova, paragraphes 52 à 56 et 61.

⁶ Avis sur la loi portant révision de la Constitution de la République de Moldova (système judiciaire), CDL-AD(2018)003, paragraphes 63-65.

⁷ CDL-AD(2019)020, Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public de la République de Moldova, paragraphe 61.

⁸ CDL-AD(2015)042, Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », paragraphe 12 : « En deuxième lieu, la Commission de Venise fait observer que la création du CEF représente une évolution radicale par rapport à l'organisation institutionnelle préexistante. En substance, cette nouvelle instance a le droit exclusif d'engager des procédures disciplinaires contre des magistrats, pouvoir dont jouissaient auparavant les membres du Conseil de la magistrature lui-même et quelques autres parties. En vertu de l'article 105 de la Constitution en vigueur, c'est le Conseil de la magistrature qui statue sur la responsabilité disciplinaire des juges. La Commission de Venise n'est pas en position d'évaluer la constitutionnalité du nouveau dispositif institutionnel relatif au CEF — il s'agit d'une prérogative de la Cour constitutionnelle macédonienne. Toutefois, il serait plus prudent de légitimer la création du CEF au niveau constitutionnel également. [...] »

28. Un organe extérieur investi d'un rôle consultatif ou, par exemple, procédant à un certain filtrage des candidats sur la base de leurs qualifications professionnelles pour garantir la transparence et l'intégrité du recrutement ne toucherait pas substantiellement au mandat constitutionnel du Conseil supérieur des procureurs.

29. Il revient à la Cour constitutionnelle de la République de Moldova de décider si l'association du parlement à la nomination du *procureur intérimaire*, et celle de la commission du ministère de la Justice à la nomination du *procureur permanent* sont bien conformes à l'article 125 de la Constitution moldave.

B. Deuxième question

30. La deuxième question de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova porte tout d'abord sur la nouvelle composition du Conseil supérieur des procureurs (avec les modifications de septembre, l'addition de nouveaux membres d'office et représentant la société civile a réduit la proportion de procureurs élus par leurs pairs au Conseil). Le second volet de la question concerne le siège attribué au ministre de la Justice au sein du Conseil supérieur des procureurs. Là encore, il est possible d'examiner la situation dans la perspective du droit constitutionnel national ou à la lumière des normes internationales.

1. Au regard de la Constitution nationale

31. Au regard de la Constitution nationale, la question revient à se demander si une proportion de sept membres sur quinze constitue bien la part « substantielle » du Conseil supérieur des procureurs qu'exige le paragraphe 2 de l'article 125(1). Il paraît difficile de contester le fait que c'est bien le cas. Il en va ainsi même si l'on ne tient pas compte des membres d'office (ce qui ramène à cinq le nombre de procureurs). La Constitution ne précise pas que cette part substantielle du Conseil supérieur des procureurs devrait être formée de procureurs *élus par leurs pairs*, mais simplement qu'il doit s'agir de procureurs. La décision appartient ici à la Cour constitutionnelle.

32. Il s'agit par ailleurs de savoir si le Conseil supérieur des procureurs, dans sa nouvelle composition, est bien à même de garantir l'indépendance et l'impartialité des procureurs, comme le veut le paragraphe 1 de l'article 125 (1). L'arrivée de trois nouveaux membres (le président du Barreau, le Médiateur et un membre de la société civile proposé par le gouvernement) ne semble pas menacer l'indépendance des procureurs, car la composition du Conseil reste suffisamment pluraliste, et les procureurs y détiennent toujours une majorité relative. Il en va de même du siège attribué d'office au ministre de la Justice au sein du Conseil. Pour une analyse plus fine de cette question, il pourrait cependant être utile de l'examiner à la lumière des normes internationales en la matière.

2. Au regard des normes internationales

33. Les normes internationales distinguent nettement les juges et les procureurs. En ce qui concerne les tribunaux et les juges, leur indépendance est garantie par toutes les grandes conventions internationales, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les instruments afférents du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe⁹. Il existe plusieurs façons possibles de garantir l'indépendance de la justice : le modèle que recommandent les organismes du Conseil de l'Europe¹⁰, dont la Commission de Venise¹¹, s'appuie sur un Conseil

⁹ Voir Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.

¹⁰ Voir Magna Carta des juges (principes fondamentaux) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), paragraphe 13 : <https://www.coe.int/fr/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>.

¹¹ Voir Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit (CDL-AD(2016)007), paragraphe 81.

de la justice doté de compétences suffisantes, et dont la moitié des membres au moins sont des juges élus par leurs pairs¹².

34. Il est en revanche admis que le principe d'autonomie du ministère public n'a pas la même force normative que celui de l'indépendance de la justice. La principale règle est que le ministère public doit jouir d'une autonomie suffisante pour être à l'abri d'influences politiques indues¹³. Même si l'on discerne donc dans les normes internationales une nette tendance à la reconnaissance de l'importance de l'indépendance des procureurs à l'égard des ingérences politiques, aucune norme ne prescrit l'existence d'un conseil des procureurs¹⁴. S'il en existe un, ce qui semble être de plus en plus souvent le cas, il n'est pas exigé qu'il comporte toujours une majorité de procureurs. Il convient ainsi d'arbitrer soigneusement entre la nécessité d'y faire siéger un nombre significatif de procureurs et celle de garantir que cet organe ne devienne pas un instrument d'autonomisme corporatiste¹⁵.

35. Dans un avis sur la Géorgie, la Commission de Venise a par exemple jugé bon qu'un nombre notable de sièges du conseil des procureurs aille à des procureurs élus par leurs pairs (quatre sur les neuf membres du conseil)¹⁶. Une autre composition donnant aux procureurs une légère majorité serait également légitime¹⁷. « L'équilibre proposé au sein du Conseil, avec une légère majorité de procureurs, mais une minorité notable de juristes éminents, paraît [...] convenable »¹⁸. En revanche, dans son avis sur la Bulgarie sur le projet d'amendements au Code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire en ce qui concerne les enquêtes pénales visant les magistrats de rang supérieur (CDL-AD(2019)031), la Commission de Venise observait que la surreprésentation des procureurs à la Chambre des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature de Bulgarie, combinée à la subordination de tous les procureurs au Procureur général, pouvait faire problème en conférant une immunité de fait au Procureur général dans certaines situations (voir également l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Kolevi c. Bulgarie*)¹⁹. Pour en revenir à la République de Moldova, l'équilibre des pouvoirs proposé dans les modifications de septembre 2019 paraît conforme aux recommandations antérieures de la Commission de Venise.

36. Pour ce qui est du siège attribué au ministre de la Justice au sein du Conseil supérieur des procureurs, il n'existe pas de norme européenne catégorique interdisant que le ministre de la Justice intervienne directement en qualité de membre du Conseil. La Commission de Venise a observé précédemment que tant que le représentant de l'exécutif n'a pas voix dominante au chapitre, sa présence au sein d'un conseil des procureurs n'est pas contraire aux bonnes pratiques : « un tel procédé permettrait même de faciliter le dialogue entre les divers acteurs du

¹² La Commission de Venise n'en est pas moins consciente que le modèle fondé sur un conseil de la justice n'est pas une panacée, et que la création de cet organe ne saurait à elle seule assurer l'équilibre nécessaire entre la redevabilité et l'indépendance de la justice.

¹³ Liste des critères de l'État de droit, paragraphe 91.

¹⁴ Voir la synthèse des normes européennes présentée dans l'Avis n° 9 (2014) du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) « les normes et principes européens concernant les procureurs » (<https://rm.coe.int/16807481f4>).

¹⁵ Un conseil des procureurs « ne peut être un instrument d'autonomie politique pure, mais tire sa propre légitimité démocratique de l'élection d'au moins une partie de ses membres par le parlement. » CDL-AD(2010)040, Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public, paragraphe 41.

¹⁶ CDL-AD(2015)039, Avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE) sur le projet de modification de la loi sur le ministère public de Géorgie, paragraphes 33, 35 et 36.

¹⁷ CDL-AD(2010)040, Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, paragraphe 41.

¹⁸ CDL-AD(2014)042, Avis intérimaire sur le projet de loi sur le ministère public du Monténégro, paragraphe 38.

¹⁹ Affaire *Kolevi c. Bulgarie*, requête no 1108/02, arrêt du 5 novembre 2009.

système »²⁰. Cela dit, la Commission de Venise a recommandé de remplacer le ministre par un représentant du ministère²¹ ou de ne pas lui donner le droit de vote sur les questions relatives à la mutation des juges et aux mesures disciplinaires les concernant²². Il faut toutefois rappeler qu'en République de Moldova, le Conseil supérieur des procureurs ne prend pas de décisions concernant des juges. Le ministre de la Justice n'est qu'un membre parmi les 15 du Conseil. Un seul autre membre tient son siège du gouvernement : le représentant de la société civile élu par le gouvernement en application des modifications de septembre 2019²³. La participation du ministre de la Justice ne placerait donc pas le Conseil supérieur des procureurs sous le contrôle du gouvernement. Il n'y aurait alors rien à redire à la présence du ministre de la Justice au sein du Conseil.

C. Troisième question

37. La troisième question porte sur les effets des modifications de septembre 2019 sur le mode de sélection du Procureur général. Il est demandé à la Cour constitutionnelle de dire si une procédure en cours, lancée par un organe constitutionnel (le Conseil supérieur des procureurs), peut être stoppée par une intervention législative fixant de nouvelles règles de sélection des candidats.

38. Une législation qui enrayer une procédure *judiciaire*, par exemple par des modifications de la loi ayant un effet déterminant sur la décision, peut porter atteinte au droit d'accès à la justice s'il en va d'obligations et de droits civils garantis à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme²⁴. Mais ce n'est manifestement pas le cas ici, puisqu'aucune procédure judiciaire n'a été engagée. Une législation qui devance une procédure de sélection en cours préparant une nomination à une fonction publique ne semble pas toucher aux droits civils de quiconque, et l'article 6 de la CEDH n'est donc pas applicable. Dans l'optique plus large des droits de l'homme, on voit mal à quels droits de l'homme (qu'ils soient garantis au niveau national, européen ou international) de participants a porté atteinte l'interruption du concours. Les candidats ne sont pas élus tant que la procédure n'est pas arrivée à son terme. Si l'ensemble du processus est interrompu à mi-parcours pour de bonnes raisons, cela peut être contrariant pour les personnes concernées, mais il est difficile de conclure qu'elles pouvaient légitimement attendre (comme s'il s'agissait d'un droit) que la procédure serait menée jusqu'au bout, et *a fortiori* qu'elles seraient sélectionnées (surtout en raison des incertitudes inhérentes au processus). Elles pourraient probablement demander le remboursement de leurs frais ou du temps consacré à la préparation d'une candidature ensuite annulée par l'intervention du législateur, mais leurs droits ne sauraient sûrement aller au-delà.

39. Sur le plan institutionnel, il ne semble pas exister de normes internationales claires aidant à répondre à la question. La réponse n'est pas évidente non plus en droit national. D'un côté, le paragraphe 4 de l'article 125 (1) de la Constitution habilite le parlement à définir dans la loi les procédures générales que doit suivre le Conseil supérieur des procureurs. Et ce dernier a le devoir de se conformer à ces procédures. D'un autre côté, la Constitution attribue au Conseil supérieur des procureurs un rôle que le parlement ne devrait pas usurper, celui de composer une liste et de sélectionner un candidat à proposer au Président de la République pour nomination. Le Conseil doit suivre la loi, et le législateur ne doit pas outrepasser ses pouvoirs législatifs pour empêcher le Conseil de s'acquitter de son mandat constitutionnel.

²⁰ CDL-AD(2018)11, Serbie - Avis sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, paragraphe 63.

²¹ CDL-AD(2014)042, Avis intérimaire sur le projet de loi sur le ministère public du Monténégro, paragraphe 38.

²² CDL-AD (2018)11, Serbie - Avis sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, paragraphe 63.

²³ Article 69(4) modifié.

²⁴ Affaire *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, requête n° 13427/87, 9 décembre 1994.

40. Si une modification de la législation est adoptée pour empêcher le Conseil de nommer tel ou tel candidat, ou pour faire en sorte que certaines personnes puissent ou ne puissent pas participer au concours, ou pour toute autre raison inadmissible, cela pourrait porter atteinte à la répartition constitutionnelle des tâches entre le législateur (dont la mission principale est d'adopter des règles de portée générale) et le Conseil supérieur des procureurs (principalement chargé, dans ce contexte, de sélectionner de bons candidats à des fonctions au sein du ministère public). Cela se rapprocherait d'une législation *ad hominem* - un artifice législatif qu'a critiqué la Commission de Venise par le passé²⁵.

41. La Commission de Venise n'en reconnaît pas moins que le législateur peut avoir de bonnes raisons d'intervenir dans une procédure de recrutement en cours gravement entachée d'injustice, d'inefficacité, de discrimination, etc. En redéfinissant les conditions d'éligibilité et en réformant les règles de procédure, la nouvelle législation peut exclure certains candidats ou ouvrir la porte à d'autres auparavant inéligibles, voire accroître ou réduire leurs chances de succès. La question de savoir si une telle irruption du pouvoir législatif dans une procédure en cours est constitutionnellement admissible n'a ainsi pas de réponse simple et catégorique. Pour se prononcer, la Cour constitutionnelle de la République de Moldova aura très probablement à dire si l'intervention du législateur était solidement justifiée par l'intérêt public ou avait des motifs inavoués.

42. La Commission de Venise se tient à la disposition de la Cour constitutionnelle pour tout complément d'assistance sur cette question.

²⁵ CDL-AD(2016)037, Turquie - Avis sur les décrets-lois d'urgence n° 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016, paragraphe 92.