



Strasbourg, 20 juin 2022

**CDL-AD(2022)018**

Or. Engl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA**

**AVIS**

**SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS À LA LOI No 3/2016  
SUR LE MINISTÈRE PUBLIC**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 131e session plénière  
(Venise, 17-18 juin 2022)**

**sur la base des commentaires des**

**Mme Renata DESKOSKA (Membre, Macédoine du Nord)  
Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente honoraire)  
M. José Manuel SANTOS PAIS (Expert)**

**Contenu**

I.	Introduction .....	3
II.	Le contexte.....	3
III.	L'analyse.....	4
A.	Procédure d'adoption des projets d'amendements .....	4
B.	Le procureur général en tant que membre de <i>droit</i> .....	4
C.	Le mandat des membres du CSP .....	5
D.	Nouveaux mécanismes de responsabilisation du PG .....	6
1.	Nouveaux indicateurs de performance .....	6
2.	Composition et compétences de la Commission d'évaluation.....	7
3.	Suspension du PG et de ses adjoints .....	7
4.	Quelques autres recommandations en suspens .....	8
IV.	Conclusion .....	9

## I. Introduction

1. Par lettre du 6 mai 2022, M. Eduard Serbenco, secrétaire d'Etat au ministère de la Justice de la République de Moldova, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements à la loi n°3/2016 sur le ministère public (CDL-REF(2022)013, ci-après « les projets d'amendements »). Ces projets d'amendements ont été proposés à la suite d'un avis de la Commission de Venise CDL-AD(2021)047 sur les amendements du 24 août 2021 à la loi sur le ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 129e session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021 ; ci-après – « l'avis 2021 »).

2. Mme R. Deskoska (membre, Macédoine du Nord), M. J.M. Santos Pais (expert, Portugal) et Mme H. Suchocka (présidente honoraire) ont été les rapporteurs de cet avis. Compte tenu du temps très limité imparti à la préparation de cet avis et de sa nature de l'avis de suivi, le présent avis a été rédigé sans visite de pays ni réunion en ligne.

3. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des projets d'amendements. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

4. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Après un échange de vues avec Mme Veronica Mihailov-Moraru, secrétaire d'Etat au ministère de la Justice de la République de Moldova, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 131e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022).

## II. Contexte

5. L'avis 2021 portait sur les modifications de la loi n°3/2016 relative au ministère public adoptées le 24 août 2021. Le contexte politique entourant l'adoption de ces amendements et le processus de leur adoption y étaient décrits.<sup>1</sup> En bref, à la suite des élections de juillet 2021, la nouvelle majorité parlementaire, dans le cadre d'une procédure accélérée, a fait passer au Parlement des amendements qui réorganisent le Conseil supérieur des procureurs (le CSP) et introduisent de nouveaux mécanismes de responsabilité du Procureur général (le PG). La composition du CSP a été ramenée à 12 membres : trois membres *de droit* (le médiateur, le ministre de la Justice et le président du Conseil supérieur de la magistrature), cinq procureurs élus par leurs pairs et quatre membres non-procureurs représentant la société civile. En outre, l'âge de la retraite des membres du CSP a été ramené à 65 ans. Les amendements ont également introduit des mécanismes d'évaluation *ad hoc* des performances du PG et ont prévu un mécanisme de révocation du PG pour violation disciplinaire.

6. Ces amendements, qui ont pris effet immédiatement, ont modifié l'équilibre des pouvoirs au sein du CSP et ont entraîné l'ouverture d'une enquête pénale à l'encontre du PG de l'époque, M. Stoianoglo, qui a été suspendu en octobre 2021 et remplacé par un PG *ad interim*. La procédure pénale à l'encontre de M. Stoianoglo est toujours en cours et, parallèlement, un rapport d'évaluation des performances à son égard a récemment été soumis au CSP.

7. Le présent avis de suivi ne commentera pas l'ensemble de la loi n° 3/2016, mais se concentrera sur les éléments qui ont été identifiés comme problématiques dans la partie « Conclusions » de l'avis 2021, ou qui ont été étroitement liés à ces conclusions. Enfin, comme cela a déjà été précisé dans l'avis 2021, la Commission de Venise ne commentera pas dans le présent avis la validité des accusations spécifiques portées contre M. Stoianoglo ou la question de la légalité de sa suspension, de sa détention, etc. Ceci étant dit, la Commission de Venise réitère que durant l'enquête criminelle contre le PG, les garanties d'un procès équitable devraient être strictement respectées.

---

<sup>1</sup> Voir les paragraphes 6 et suivants de l'avis 2021.

### III. Analyse

#### A. Procédure d'adoption des projets d'amendements

8. L'une des principales critiques exprimées dans l'avis 2021 concernait l'adoption rapide des amendements d'août 2021 pendant la période des vacances d'été, sans délibérations appropriées au sein du Parlement ni débat public digne de ce nom. La Commission de Venise n'a examiné ces amendements qu'*a posteriori*, lorsqu'ils ont été incorporés dans la loi et mis en œuvre, et, en particulier, lorsque certains des membres du CSP avaient déjà été remplacés.

9. En revanche, les projets d'amendements examinés ont été soumis à la Commission de Venise par le ministère de la Justice avant leur adoption. Cela montre que les autorités sont prêtes à soumettre leurs propositions à un examen minutieux et éventuellement à des critiques, ce qui est louable. En outre, la Commission de Venise encourage les autorités à diffuser largement les projets d'amendements et à organiser de véritables consultations avec la société civile et les principales parties prenantes, y compris le Conseil supérieur des procureurs et les associations de procureurs, avant qu'ils ne soient votés au Parlement.

#### B. Le procureur général est membre d'*office*

10. Dans l'avis 2021, la Commission de Venise a invité les autorités de la République de Moldova à envisager le retour du PG au sein du CSP en tant que membre de droit (avec un ajustement correspondant de la composition du CSP, si nécessaire). Cette recommandation a été mise en œuvre dans les projets de modification : en vertu de l'article 69 révisé, le PG redeviendra membre de droit. Désormais, le CSP comptera 13 membres, dont 4 membres de droit, 5 procureurs élus par leurs pairs et 4 représentants de la société civile nommés par les différentes branches du pouvoir et institutions : le président de la République, le Parlement, le gouvernement et l'Académie des sciences de la République de Moldova.

11. La Commission de Venise note qu'en ajoutant le PG à la composition du CSP, les rédacteurs ont encore réduit la proportion des membres du parquet « élus par leurs pairs » : les procureurs représenteront désormais 5 des 13 membres. Ce nombre, qui était initialement de 7 sur 12, sera désormais de 5 sur 13, ce qui signifie que la « partie substantielle » a été réduite. L'article 125 de la Constitution de la République de Moldova exige que les procureurs représentent une « partie substantielle » du CPP, ce qui est également conforme à l'approche de la Commission de Venise : la Commission a toujours recommandé que les procureurs élus par leurs pairs représentent une « partie substantielle », mais pas nécessairement la majorité des membres d'un conseil des procureurs.<sup>2</sup> La Commission de Venise observe que le Conseil consultatif des procureurs européens, en tant qu'une « voix des procureurs en exercice dans toute l'Europe », a préconisé un conseil du parquet où les procureurs élus par leurs pairs seraient majoritaires.<sup>3</sup> Toutefois, le Bureau du CCPE a reconnu qu'"il n'y a peut-être pas encore d'exigence généralement acceptée pour une majorité de procureurs membres dans les conseils de procureurs. La Commission de Venise, conformément à son approche bien établie, était prête à accepter à la fois une majorité absolue et une majorité relative des membres du parquet dans un tel conseil.

12. Dans le modèle proposé, cinq procureurs élus par leurs pairs resteront le groupe le plus important au sein du CSP. Quant aux membres non-procureurs, leur choix peut être critiqué,

<sup>2</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2014)008, Avis sur le projet de loi sur le Haut Conseil de la magistrature de Bosnie-Herzégovine, para. 45.

<sup>3</sup> Voir l'avis du Bureau du CCPE du 20 février 2020 suite à une demande du Conseil supérieur des procureurs de la République de Moldova concernant l'indépendance des procureurs dans le cadre des changements législatifs relatifs au ministère public, points 33 et suivants.

mais au moins ils ne représentent pas un groupe politiquement homogène. Ainsi, trois membres du CSP représenteront des institutions indépendantes,<sup>4</sup> et seulement quatre membres pourront être considérés comme affiliés à la majorité au pouvoir.<sup>5</sup> Enfin, selon le projet d'amendements, le PG ne participera pas avec le droit de vote « à l'exception de ceux concernant l'adoption et la rédaction d'actes normatifs et de stratégies de développement du Bureau du Procureur ». <sup>6</sup> Dans toutes les autres situations (en particulier en matière de discipline et de nomination), le procureur ne pourra pas voter. Ainsi, le retour du PG dans la composition du CSP n'affectera pas sérieusement l'équilibre des pouvoirs au sein de celui-ci.

13. En résumé, même si les procureurs élus par leurs pairs n'auront pas la majorité, il serait très difficile pour le CSP de prendre une décision importante sans le soutien d'au moins certains d'entre eux. L'autre partie du CSP (membres non-procureurs et membres de droit) n'est pas politiquement monolithique et ne mettra donc pas facilement en minorité les membres procureurs. La Commission de Venise conclut que la composition du CSP telle qu'elle est décrite dans les projets d'amendements est conforme aux recommandations antérieures de la Commission de Venise.

### **C. Le mandat des membres du CSP**

14. L'avis 2021 s'est largement concentré sur la réorganisation du CSP. En particulier, la Commission de Venise a souligné que l'attente légitime des membres de terminer leur mandat ne devrait pas être perturbée sans raisons très sérieuses.<sup>7</sup> La Commission a jugé problématique que les membres non professionnels nommés en vertu des anciennes règles (qui ne prévoyaient pas de limite d'âge) aient été révoqués ou le seraient prématurément, en raison de l'application des nouvelles règles.<sup>8</sup>

15. La Commission de Venise comprend que, du point de vue institutionnel, il pourrait être difficile de revenir à la situation qui existait avant les amendements d'août 2021, sans porter atteinte à la légitimité des décisions prises par le CSP par la suite et sans perturber l'inamovibilité des membres du CSP qui ont été nommés après la réforme d'août 2021. En outre, il n'est pas certain que les membres dont le mandat a pris fin en vertu des nouvelles règles soient capables et désireux de reprendre leurs fonctions. Toutefois, les autorités moldaves devraient au moins reconnaître que la fin prématurée des mandats de ces membres leur donne droit à une indemnisation. La Commission de Venise invite également les autorités à éviter que de telles situations ne se reproduisent à l'avenir. Pour ce faire, la composition du CSP devrait être réglementée au niveau constitutionnel,<sup>9</sup> ainsi que la durée du mandat de ses membres. Le respect de la stabilité du mandat des membres du CSP peut être considéré comme un principe non écrit : si, au moment de la réforme, cette durée était clairement stipulée dans la Constitution, cela empêcherait le législateur de l'interrompre par une modification législative réduisant l'âge de la retraite. Cela nécessiterait une modification constitutionnelle dans le cadre d'une procédure spéciale exigeant notamment un vote à la majorité qualifiée au Parlement (voir l'article 143 de la Constitution).

16. La Commission de Venise comprend que les projets d'amendements ne visent pas - et ne peuvent pas viser - à modifier la Constitution. Et il n'existe pas de norme européenne commune quant aux éléments du système qui devraient être régis par la Constitution et ceux qui devraient

---

<sup>4</sup> Le médiateur, le conseil judiciaire suprême et l'académie des sciences.

<sup>5</sup> Le ministre de la Justice, un membre non professionnel nommé par le gouvernement, un membre non professionnel élu à la majorité simple au Parlement et un membre non professionnel nommé par le président, qui est actuellement de la même couleur politique que la majorité parlementaire.

<sup>6</sup> Voir l'article 77 (6-1) ajouté par le projet d'amendements.

<sup>7</sup> Voir le premier point du paragraphe 105 de l'avis 2021.

<sup>8</sup> Voir paragraphe 60.

<sup>9</sup> Voir le paragraphe 10.

être régis au niveau de la législation. Toutefois, dans le contexte moldave,<sup>10</sup> l'inscription dans la Constitution de la composition et des pouvoirs du CSP et du statut de ses membres semble être le seul remède efficace contre les réformes institutionnelles fréquentes qui entraînent le remaniement de la composition du CSP. Il s'ensuit que cette recommandation ne pourra être mise en œuvre sans une révision de la Constitution. Cela dit, la Commission de Venise est consciente que le moment n'est peut-être pas venu de procéder à un nouvel amendement constitutionnel dans le domaine du pouvoir judiciaire.

#### **D. Nouveaux mécanismes de responsabilisation du PG**

17. Les amendements d'août 2021 ont introduit un nouveau mécanisme d'évaluation *ad hoc* des performances professionnelles du PG par la Commission d'évaluation (CE). La Commission de Venise a noté que cette nouvelle procédure était assez rare ;<sup>11</sup> en même temps, la Commission a reconnu qu'« il n'est pas exclu qu'en plus de la révocation du PG pour un crime ou une infraction disciplinaire, le mandat du PG puisse être résilié en cas de performance manifestement médiocre - de la même manière que le mandat des procureurs inférieurs ». <sup>12</sup> La Commission de Venise a formulé deux recommandations clés concernant cette nouvelle procédure.

##### **1. Nouveaux indicateurs de performance**

18. Tout d'abord, la Commission de Venise a recommandé de spécifier les principaux indicateurs de (sous-)performance et d'expliquer leur différence avec les manquements disciplinaires. L'article 31-1 modifié tente de répondre à cette recommandation en établissant une liste d'indicateurs à évaluer par la CE : la qualité de la planification des activités du Bureau du Procureur, l'efficacité de la gestion du Bureau du Procureur, l'efficacité de l'organisation du Bureau du Procureur, l'efficacité du contrôle institutionnel, l'efficacité de la gestion des risques, le comportement et la confiance du public, la communication interne et externe, l'impact de la visibilité, la confiance et l'efficacité institutionnelle du Bureau du Procureur.

19. Cette liste est loin d'être parfaite. Ainsi, la signification de certains indicateurs n'est pas claire : quel type de « comportement public » la CE est-elle censée évaluer et quel est le lien avec les performances du PG ? Quelle est la différence entre « l'efficacité de la gestion », « l'efficacité de l'organisation », « l'efficacité du contrôle institutionnel », « l'efficacité institutionnelle » et « l'efficacité du contrôle institutionnel » et quels sont les critères à utiliser pour les évaluer ? Certains critères, tels que la confiance du public, peuvent être difficiles à mesurer, et encore plus à évaluer.

20. L'article 31-1 atteint cependant deux objectifs : il explique quels types d'aptitudes et de compétences doivent être évalués (aptitudes à la gestion et à la communication, aptitudes à l'organisation du travail, etc.). Cette liste structurera davantage le raisonnement du CE et le rendra plus objectif, comme l'exige l'article 125, paragraphe 2, de la Constitution, qui proclame que le PG ne peut être révoqué que pour des raisons « objectives ». Par conséquent, si l'ajout d'indicateurs spécifiques à la loi mérite d'être salué, la formulation de certains indicateurs devrait être améliorée et clarifiée.

21. La Commission de Venise rappelle dans ce contexte qu'il existe une exigence générale de sécurité juridique en termes de prévisibilité de tout texte juridique. Plus les règles sont précises et détaillées, moins il y a de risque d'arbitraire, même si toutes les règles ne sont pas formulées avec une précision mathématique et que le législateur doit parfois s'en remettre à la sagesse des institutions ou des personnes chargées d'interpréter des termes tels que « efficacité », « confiance », etc. C'est pourquoi la méthodologie des évaluations et la composition de la

<sup>10</sup> Voir en particulier les paragraphes 35 et 60 de l'avis 2021.

<sup>11</sup> Voir paragraphe 63.

<sup>12</sup> Voir paragraphe 84.

Commission d'évaluation sont au moins aussi importantes que les règles de fond qu'elle appliquera.

22. La Commission de Venise note dans ce contexte que les projets d'amendements donnent toujours carte blanche au CSP pour définir la méthode d'évaluation des performances et le poids relatif des indicateurs de performance. Dans son avis de décembre 2021, la Commission de Venise a souligné que s'il peut être nécessaire de conserver la souplesse de certaines règles, les grands principes régissant le processus d'évaluation devraient être décrits dans la loi. Cette recommandation n'a pas été prise en compte dans les projets d'amendements.

23. La Commission de Venise est donc d'avis que si l'inclusion d'indicateurs de performance plus spécifiques va dans le sens des recommandations précédentes de la Commission de Venise, une formulation plus précise des indicateurs reste nécessaire.

## **2. Composition et compétences de la Commission d'évaluation**

24. Sur cette question, la Commission de Venise a recommandé que l'évaluation faite par le CE ne lie pas le CSP et que le CE ne soit pas autorisé à fonctionner sans les membres du ministère public. Dans l'ensemble, les projets d'amendements tiennent compte de ces recommandations.

25. En ce qui concerne la composition du CE, l'avis 2021 a noté qu'il peut fonctionner sans aucun membre du ministère public. En vertu des projets d'amendements, le CE comptera cinq membres : un proposé par le président de la République, un par le ministère de la justice, un par le Conseil supérieur de la magistrature, un par le SCP et un par le PG évalué. Deux de ces membres doivent avoir une expérience de travail en tant que procureurs. Ce point est positif, même s'il ne reflète pas entièrement la recommandation de la Commission de Venise. L'avis de 2021 ne parlait pas seulement de membres *ayant une expérience en tant que procureurs*, mais de procureurs *en exercice* qui devraient être représentés au sein de cette Commission.<sup>13</sup> Les projets d'amendements excluent la possibilité que le CE ne fonctionne qu'avec les trois membres (ceux nommés par le CSM, le président de la République et le ministre de la Justice). En résumé, la composition de la CE reflétera désormais, au moins approximativement, la composition du CSP, comme le recommande l'avis de 2021.<sup>14</sup> C'est un point positif.

26. Plus important encore, les résultats d'une évaluation seront de « nature consultative », comme le stipule désormais clairement l'article 31-1 (7). Cela signifie que la principale autorité décisionnelle en ce qui concerne ces évaluations de performance sera le CSP, et non la CE. La Commission de Venise conclut que les projets d'amendements répondent aux principales critiques concernant la composition du CE et les indicateurs qu'il applique.

## **3. Suspension du PG et de ses adjoints**

27. L'avis 2021 a formulé des observations sur la suspension du PG dans le cadre d'une procédure pénale engagée à son encontre. La Commission de Venise a notamment recommandé d'indiquer que le CSP devrait avoir le pouvoir de décider si la suspension du PG est justifiée.

28. Le nouvel article 55-1 (1) répond à cette recommandation : il indique qu'à la suite de l'ouverture d'une enquête pénale visant le PG, ce dernier est automatiquement suspendu pendant trois jours. Pendant cette période, le CSP doit se réunir en session extraordinaire et décider si une prolongation de la suspension est nécessaire. Les projets d'amendements devraient préciser si le délai est calculé en jours ouvrables ou en jours calendaires. Si le CSP

---

<sup>13</sup> Voir en particulier les paragraphes. 74, dernière phrase, et para. 78, et la recommandation clé du deuxième point de l'article 74.

<sup>14</sup> Voir paragraphe 78.

n'est pas en mesure de se réunir dans le délai prescrit de trois jours, la suspension peut être prolongée par décision du président du CSP.

29. Dans ce modèle, la suspension initiale de trois jours n'est pas automatique, mais fait suite à une décision du CSP d'autoriser des poursuites pénales à l'encontre du PG.<sup>15</sup> Cela garantit que le CSP est impliqué dès le début et peut décider s'il y a lieu d'engager des poursuites. En clair, si le CSP décide qu'il y a suffisamment de preuves pour ouvrir une procédure pénale, il peut en même temps décider si une suspension est nécessaire. Ce serait une alternative possible au modèle proposé dans les projets d'amendements, mais le mécanisme d'une suspension obligatoire de trois jours est également acceptable, étant donné qu'il peut être difficile de décider d'emblée si la suspension est nécessaire et que des preuves supplémentaires peuvent être nécessaires pour prendre une décision plus raisonnée et plus consciencieuse ultérieurement. Les projets d'amendements font référence à la majorité des membres présents requise pour ordonner une suspension, mais la Commission de Venise recommanderait que de telles décisions soient prises à la majorité de tous les membres votants du CPS.

30. Il est toutefois nécessaire de préciser que la prolongation de la suspension du PG par décision du président du CSP est un mécanisme exceptionnel, qui ne devrait être utilisé que lorsque le CSP n'est pas en mesure de se réunir pour des raisons objectives, et que cette suspension devrait durer jusqu'à ce que le CSP soit en mesure de se réunir et de débattre à nouveau de cette question. Un délai fixe devrait être défini pour la convocation de la réunion du CSP.

31. Le deuxième volet de cette recommandation prévoyait que la suspension du PG ne devait pas automatiquement mettre fin aux mandats de ses adjoints. Cette recommandation a été mise en œuvre : l'article 18 (4-1) prévoit désormais que la suspension du mandat des adjoints du PG est décidée au cas par cas. Si un adjoint reste en fonction, il ne peut intervenir dans les affaires pénales impliquant le PG suspendu ou dans toute affaire instruite par le procureur désigné par le CSP pour mener l'enquête concernant le PG suspendu. Il s'agit d'un ajout important qui reflète la recommandation de l'avis.<sup>16</sup>

#### **4. Quelques autres recommandations à prendre en compte**

32. Plusieurs autres recommandations dans ce contexte n'ont pas été entièrement prises en compte. La procédure d'évaluation des performances devrait être transparente, comme l'exige l'article 125, paragraphe 2, de la Constitution. La transparence est assurée par l'obligation du CE de donner un avis motivé (voir article 31-1 (7)). En outre, la loi pourrait prévoir le caractère public de la procédure devant le CE. La loi devrait préciser que, même dans le cadre des évaluations de performance, le PG peut refuser de fournir des informations sur des cas spécifiques si leur divulgation risque de compromettre le succès d'une enquête en cours ou tout autre intérêt vital similaire de la justice (comme la protection des témoins ou des victimes, par exemple).

33. L'avis de 2021 a également commenté le mécanisme de remplacement temporaire d'un PG suspendu. En vertu de la loi actuelle, un PG intérimaire doit être nommé par le président de la République sur proposition du CSP, pour une durée maximale de 12 mois. Les projets d'amendements précisent que le mandat du PG intérimaire prend fin avec la nomination d'un nouveau PG ou avec la fin de la suspension du PG sortant. Il s'agit d'une clarification utile. Toutefois, comme le souligne l'avis 2021, il n'est pas clair si le PG intérimaire peut être reconduit dans ses fonctions après l'expiration des 12 mois. La possibilité d'un nouveau mandat affecte l'indépendance du titulaire de la fonction. Par conséquent, comme le souligne l'avis de 2021, « il serait plus approprié que l'un des députés, choisi par le CSP, exerce temporairement les

<sup>15</sup> Voir l'article 34 (5) qui établit que le CSP doit nommer un procureur pour enquêter sur une affaire contre le PG.

<sup>16</sup> Voir le paragraphe 96.

fonctions du PG [...], pendant la période nécessaire pour mener à bien une enquête criminelle contre le PG suspendu ou pour pourvoir le poste vacant ». <sup>17</sup>

34. Enfin, la Commission de Venise rappelle les paragraphes. 68 - 70 de l'avis 2021 dans lesquels elle discute d'une éventuelle application rétroactive des nouveaux critères d'évaluation des performances dans le cas de M. Stoianoglo. Comme cette critique ne concernait pas le texte de la loi en tant que tel mais plutôt son application dans un cas particulier, ces paragraphes n'ont pas été reproduits dans les conclusions de l'avis 2021 en tant que recommandation clé. Cependant, ce point reste pertinent : la Commission de Venise comprend que l'évaluation des performances de M. Stoianoglo est en cours et qu'un rapport négatif de la CE sur les performances de M. Stoianoglo a été récemment transmis au CSP.<sup>18</sup> Cela signifie que M. Stoianoglo risque d'être licencié en raison de la sous-performance liée à la période antérieure au 24 août 2021.

35. La Commission de Venise note que la loi prévoyait déjà, avant le 24 août 2021, l'évaluation des performances des procureurs (voir les articles 28 et suivants). Si les performances du procureur doivent être évaluées sur la base des règles générales en vigueur avant les amendements d'août 2021, l'application de la nouvelle *procédure* au procureur ne devrait pas poser de problème. Toutefois, si l'article 31-1, qui a été introduit en août 2021, doit être interprété comme créant un *motif matériel* entièrement nouveau pour engager la responsabilité du PG en cas de performance insuffisante, on peut se demander si cet article pourrait être appliqué rétroactivement. Alors que l'application rétroactive de la loi n'est strictement interdite que dans le domaine du droit pénal,<sup>19</sup> l'exigence générale de sécurité juridique en termes de prévisibilité de l'impact de la loi, qui est un principe fondamental de l'État de droit,<sup>20</sup> implique que toute évaluation de la performance du PG avant le 24 août 2021, qui peut en fin de compte conduire à sa révocation, devrait être fondée sur des critères d'intégrité et de professionnalisme qui pourraient être incontestablement dérivés des règles préexistantes ou de la nature même du mandat du PG, comme le souligne l'avis 2021.<sup>21</sup>

36. Le ministre de la Justice de la République de Moldova, dans ses observations écrites, a expliqué que l'évaluation des performances de M. Stoianoglo est effectuée sur la base des critères d'évaluation qui existaient déjà au moment de sa nomination, « qui sont liés à la nature du mandat » du PG. La Commission de Venise prend note de cette explication et réitère qu'elle n'est pas appelée à examiner les circonstances du cas spécifique de M. Stoianoglo. La tâche de définir si la performance de M. Stoianoglo était ou non compatible avec les exigences que la loi attachait à ce poste appartient aux autorités nationales compétentes. A la lumière des explications fournies par le gouvernement et de son engagement à appliquer les règles préexistantes, la Commission de Venise comprend que la procédure à l'encontre du PG suspendu sera menée conformément aux principes énoncés ci-dessus.

37. Enfin, la Commission de Venise note que l'évaluation des performances du procureur général peut toujours être initiée par le président ou le tiers du CPS, sans aucun critère de sérieux et aussi souvent qu'une fois par an. Le procureur général risque d'être évalué plus souvent que les procureurs ordinaires, ce qui peut l'empêcher de remplir son mandat.

#### IV. Conclusion

38. Par lettre du 6 mai 2022, M. Eduard Serbenco, secrétaire d'État au ministère de la Justice de la République de Moldova, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements à la loi n° 3/2016 sur le ministère public (« les projets d'amendements »),

<sup>17</sup> Voir le paragraphe 100.

<sup>18</sup> <https://www.trm.md/en/social/alexandr-stoianoglo-a-contestat-raportul-de-evaluare-al-csp>.

<sup>19</sup> Voir l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

<sup>20</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste de contrôle de l'État de droit, paragraphe 58.

<sup>21</sup> Voir para. 70.

CDL-AD(2022)018

élaborés par le ministère à la suite d'un avis sur la même loi adopté par la Commission de Venise en décembre 2021 (« l'avis de 2021 »).

39. L'ouverture des autorités au dialogue avec la Commission de Venise mérite d'être saluée. La Commission encourage les autorités à organiser des consultations significatives avec la société civile et les principales parties prenantes, y compris le Conseil supérieur des procureurs (CSP) et les associations de procureurs, avant que les projets d'amendements ne soient votés au Parlement.

40. A titre préliminaire, la Commission de Venise note que les fréquentes réformes institutionnelles du SCP qui, en 2021, ont conduit à la cessation anticipée du mandat de certains de ses membres, démontrent clairement la nécessité de régler ces questions au niveau constitutionnel de manière plus détaillée. Cela impliquerait l'adoption d'un amendement constitutionnel selon une procédure spéciale et à la majorité qualifiée. La Commission de Venise comprend que les projets d'amendement à l'étude ne visent pas à modifier la Constitution, mais cette possibilité devrait être sérieusement envisagée par les autorités, au moins en ce qui concerne la composition du CSP, ainsi que la durée du mandat de ses membres.

41. Dans l'ensemble, les projets de modification mettent en œuvre la plupart des recommandations clés de l'avis 2021. Ainsi, en particulier :

- le procureur général (PG) sera désormais membre de droit du CSP, bien qu'avec des droits limités ; la composition du CSP restera compatible avec les recommandations précédentes de la Commission de Venise : elle est suffisamment pluraliste et le nombre de procureurs élus par leurs pairs reste une « partie substantielle » de la composition globale du CSP ;
- la Commission d'évaluation (CE) ne pourra pas fonctionner sans les membres du ministère public et ses conclusions seront de nature consultative, tandis que la décision de révoquer le PG pour insuffisance de résultats appartiendra au SCP ;
- il n'y aura pas de suspension automatique des députés au PG en cas de suspension de ce dernier et, en règle générale, le CSP décidera à la fois de la suspension initiale du PG et de son éventuelle prolongation.

42. La Commission de Venise considère que les projets d'amendements pourraient être encore améliorés si les autorités prenaient en compte les points suivants :

- la loi devrait préciser que le PG peut refuser de fournir des informations à la CE dans des cas spécifiques, si leur divulgation risque de compromettre le succès d'une enquête en cours ou si d'autres intérêts vitaux de la justice l'exigent ;
- L'ajout d'indicateurs de performance spécifiques à la loi est bienvenu, mais certains indicateurs devraient être améliorés et clarifiés ;
- la suspension du PG par décision du président du CSP ne devrait être possible que lorsque le CSP n'est pas en mesure de se réunir pour des raisons objectives, et jusqu'à ce que, dans un délai prescrit, le CSP soit en mesure de se réunir et de discuter à nouveau de cette question ;
- il serait plus approprié que l'un des adjoints du PG, choisi par le CSP, exerce temporairement les fonctions d'un PG suspendu, sans qu'il soit nécessaire de demander un nouveau mandat.

43. Enfin, en ce qui concerne l'évaluation des performances de M. Stoianoglo, et sans préjuger de l'issue de ce processus, la Commission de Venise prend note des explications fournies par le ministère de la Justice selon lesquelles les performances du PG au cours de la période précédant le 24 août 2021 dans le cadre d'une nouvelle procédure seront fondées sur des normes de performance préexistantes liées à son mandat.

44. La Commission de Venise conclut que les projets d'amendements représentent une amélioration significative par rapport à la version actuelle de la loi. La Commission de Venise est

convaincue que les quelques points en suspens soulevés dans le présent avis pourront être facilement traités dans les débats au niveau national, mais, si nécessaire, elle reste à la disposition des autorités de la République de Moldova pour une assistance supplémentaire en la matière.