



Strasbourg, 17 mars 2025

CDL-AD(2025)005

Or. angl.

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

REPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS

SUR

LE PROJET DE LOI SUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 142^e session plénière
(Venise, 14-15 mars 2025)**

Sur la base des commentaires de

**Mme Sanja BARIĆ (membre suppléante, Croatie)
M. Peter BUSSJÄGER (membre, Liechtenstein)
M. Philip DIMITROV (expert, Bulgarie)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	La création de la Cour constitutionnelle et sa place dans le système des pouvoirs publics.....	3
B.	Compétences de la Cour constitutionnelle.....	4
C.	Aperçu du projet de loi.....	4
D.	Avis et rapports de la Commission de Venise.....	5
E.	Champ d'application de l'avis	5
III.	Analyse	6
A.	Contrôle <i>a priori</i> de la constitutionnalité des traités internationaux	6
B.	Double mandat et limite d'âge pour la nomination	8
C.	Contenu et modalités de la prestation de serment.....	9
D.	Incompatibilités et restrictions à l'exercice des fonctions	11
E.	Le mécanisme de pourvoi des postes vacants de juges de la Cour constitutionnelle	12
F.	Immunité des juges de la Cour constitutionnelle	13
G.	La responsabilité disciplinaire des juges et la prérogative de la Cour constitutionnelle de réglementer les questions relatives à son activité.....	14
1.	Responsabilité disciplinaire des juges	14
2.	La prérogative de la Cour constitutionnelle de réglementer les questions relatives à son activité	17
H.	Le statut juridique de la loi sur la Cour constitutionnelle et l'introduction d'une plainte constitutionnelle individuelle	21
I.	Observations complémentaires	22
1.	"La responsabilité du citoyen à l'égard de l'Etat"	22
2.	Le principe de constitutionnalité	22
3.	Entrée en vigueur des actes de la Cour constitutionnelle	23
IV.	Conclusion	23

I. Introduction

1. Par lettre du 6 novembre 2024, Mme Veronica Mihailov-Moraru, ministre de la Justice de la République de Moldova, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle ([CDL-REF\(2025\)001](#)) (ci-après « le projet de loi »).
2. Mme Barić, M. Bußjäger et M. Dimitrov ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis.
3. Les 10 et 11 février 2025, une délégation de la Commission composée de M. Dimitrov, M. Bußjäger et Mme Barić, accompagnée par M. Vahe Demirtshyan du Secrétariat, s'est rendue à Chisinau et a eu des réunions avec la ministre de la Justice et les représentants du Ministère, des membres du Parlement, des représentants de la Cour constitutionnelle, des membres du Conseil supérieur de la magistrature ainsi que des représentants de la société civile et des organisations internationales. La Commission remercie les autorités moldaves ainsi que le Bureau du Conseil de l'Europe à Chişinău pour l'excellente organisation de cette visite.
4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
5. Le présent avis a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 10 et 11 février 2025. Après un échange de vues avec la ministre de la Justice de la République de Moldova, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 142ème session plénière (Venise, 14 mars 2025).

II. Contexte

A. La création de la Cour constitutionnelle et sa place dans le système des pouvoirs publics

6. Au début des années 1990, la réforme constitutionnelle en République de Moldova a été motivée par la nécessité d'établir un cadre juridique et institutionnel reflétant la transition du pays vers un État souverain, démocratique et respectueux de l'État de droit. Cette réforme a été motivée par la nécessité de redéfinir les systèmes politique et économique du pays dans l'ère post-soviétique.
7. La création d'une autorité constitutionnelle indépendante a été fortement préconisée par les experts juridiques nationaux et a finalement été intégrée dans les travaux des organes parlementaires et de la commission chargée de finaliser le projet de constitution. Cela a abouti à l'adoption du titre V de la Constitution de 1994, qui prévoit la création de la Cour constitutionnelle en tant qu'autorité unique en matière de juridiction constitutionnelle. Le cadre détaillé régissant la Cour a ensuite été élaboré dans la loi n° 317/1994 du 13 décembre 1994 sur la Cour constitutionnelle¹ et dans le code de la juridiction constitutionnelle n° 502/1995 du 16 juin 1995². La Cour constitutionnelle a été officiellement créée le 23 février 1995.
8. Conformément à la Constitution de la République de Moldova³, la Cour constitutionnelle est la seule autorité en matière de juridiction constitutionnelle, elle est indépendante des autres autorités publiques et est chargée de garantir la suprématie de la Constitution ainsi que l'adhésion à l'État de droit et aux droits de l'homme. L'activité de la Cour est régie par sept articles du titre V (articles 134-140) de la Constitution et est précisée dans la loi n° 317/1994 et dans le code de la juridiction constitutionnelle.

¹ [Loi sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle n° 317-XIII du 13.12.1994, en anglais.](#)

² [Code de compétence constitutionnelle n° 502-XIII, daté du 16.06.1995, en anglais.](#)

³ [Constitution de la République de Moldavie, en anglais.](#)

9. Le titre V de la Constitution définit également les compétences de la Cour constitutionnelle (article 135), le statut des juges constitutionnels (articles 137, 138 et 139) et le caractère obligatoire de ses actes (article 140).

10. En tant qu'unique organe investi d'une compétence constitutionnelle, la Cour constitutionnelle fonctionne indépendamment des pouvoirs législatifs, exécutif et judiciaire. La Constitution garantit cette indépendance en chargeant la Cour de sauvegarder la suprématie de la Constitution, de défendre le principe de la séparation des pouvoirs et d'assurer la responsabilité mutuelle entre l'État et ses citoyens.

B. Compétences de la Cour constitutionnelle

11. La Cour constitutionnelle est chargée de contrôler la constitutionnalité des normes juridiques et des actes réglementaires, de fournir des interprétations constitutionnelles faisant autorité et d'assurer le respect des principes constitutionnels. Elle fonctionne selon les principes d'indépendance, d'immovibilité, de collégialité, de légalité et de publicité. Les compétences de la Cour constitutionnelle sont définies à l'article 135 de la Constitution, à l'article 4 de la loi sur la Cour constitutionnelle et à l'article 4 du code de la juridiction constitutionnelle.

Elles comprennent :

- Le contrôle de constitutionnalité sur les lois, les règlements et les décisions du Parlement, les décrets du Président, les décisions et les ordres du gouvernement et les traités internationaux auxquels la République de Moldavie est partie ;
- L'interprétation de la Constitution ;
- Les avis sur les propositions de révision constitutionnelle ;
- La confirmation des résultats des référendums nationaux et des élections parlementaires et présidentielles ;
- La validation des mandats des membres du Parlement et du Président ;
- La confirmation des circonstances qui justifient la dissolution du Parlement, la destitution du Président, l'intérim du Président ou l'incapacité du Président à exercer les pouvoirs présidentiels pendant plus de 60 jours ;
- L'examen des exceptions d'inconstitutionnalité des actes juridiques renvoyés par la Cour suprême ;
- La décision sur la constitutionnalité d'un parti politique.

12. Les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives et contraignantes. Lorsqu'elle déclare un acte réglementaire ou ses dispositions inconstitutionnels, l'acte cesse d'avoir un effet juridique. Cependant, la modification ou l'abrogation de ces actes reste de la responsabilité de l'autorité émettrice. Dans l'accomplissement de son mandat, la Cour constitutionnelle sert d'arbitre ultime en matière constitutionnelle, assurant la primauté de la Constitution dans l'ordre juridique de la République de Moldova.

C. Aperçu du projet de loi

13. Le projet de loi sur la Cour constitutionnelle comprend 7 chapitres et 52 articles. Le chapitre I expose les dispositions générales, y compris les principes de fonctionnement de la Cour, sa compétence et son rôle constitutionnel. Le chapitre II se concentre sur l'organisation de la Cour, détaillant sa composition, l'élection et les pouvoirs de son président, ainsi que ses règles de procédure. Les chapitres III et IV traitent du statut et de l'indépendance des juges, des critères d'éligibilité, des garanties d'indépendance, de l'inviolabilité et de la responsabilité disciplinaire. L'activité juridictionnelle de la Cour est réglementée, en précisant les procédures de recours, les critères de recevabilité et la résolution des litiges constitutionnels. Le chapitre V définit les types d'actes émis par la Cour et leur caractère contraignant. Les chapitres VI et VII prévoient le soutien

institutionnel nécessaire au fonctionnement de la Cour, y compris le rôle des conseillers judiciaires, le secrétariat et les dispositions financières et logistiques de la Cour.

14. Le projet de loi vise à unifier le cadre existant régissant la Cour constitutionnelle en consolidant le code des juridictions constitutionnelles (loi n° 502/1995) et la loi sur la Cour constitutionnelle (loi n° 317/1994). Selon les autorités, l'objectif de cette initiative législative est de renforcer l'autonomie de la Cour et de préserver les garanties et immunités de ses juges⁴.

15. Comme l'indique la note explicative du projet de loi, la coexistence de deux lois parallèles - le code de la juridiction constitutionnelle et la loi sur la Cour constitutionnelle - crée une redondance et ne répond pas aux normes de clarté et d'unité de la législation. Dans son arrêt n° 2/2018, la Cour constitutionnelle a souligné la nécessité pour les lois d'être claires, unifiées et exemptes de parallélisme afin d'éviter l'incertitude juridique⁵.

16. Outre les dispositions déjà contenues dans le code des juridictions constitutionnelles (loi n° 502/1995) et la loi sur la Cour constitutionnelle (loi n° 317/1994), le projet de loi introduit plusieurs nouvelles mesures, notamment le contrôle *a priori* de la constitutionnalité des traités internationaux, l'amélioration du mécanisme de responsabilité des juges (sanctions disciplinaires), la modification du contenu et des modalités de la prestation de serment, l'introduction d'incompatibilités et de restrictions à l'exercice des fonctions (interdiction d'adhérer à des partis politiques) et la révision des procédures de pourvoi des postes vacants dans la magistrature.

D. Avis et rapports de la Commission de Venise

17. Tous les avis pertinents de la Commission de Venise sont compilés dans le document « Compilation des avis, rapports et études de la Commission de Venise sur la justice constitutionnelle »⁶ qui rassemble des extraits d'avis, de rapports et d'études sur la justice constitutionnelle adoptés par la Commission de Venise, en vue de fournir une vue d'ensemble de sa doctrine en la matière.

18. En 2002, la Commission de Venise a adopté un projet d'avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle et les amendements correspondants à la Constitution de la République de Moldova⁷. La Commission a observé que des questions telles que la liste des sujets pouvant donner lieu à appel à la Cour constitutionnelle et les immunités de ses juges devraient être réglementées au niveau constitutionnel⁸. Elle a également noté que les détails procéduraux excessifs devraient être inclus dans le règlement intérieur de la Cour plutôt que dans la législation.⁹ En outre, en 2002 la Commission a estimé que certains pouvoirs - tels que la vérification des circonstances justifiant la dissolution du Parlement - risquent d'impliquer la Cour dans des questions politiques et devraient être supprimés du projet. Enfin, les dispositions relatives à l'introduction de recours individuels méritent d'être précisées.¹⁰

E. Champ d'application de l'avis

19. Dans cet avis, la Commission de Venise évaluera toutes les nouvelles modifications introduites par le projet de loi à la lumière des normes internationales et des meilleures pratiques,

⁴ [CDL-REF\(2025\)001](#), page 17.

⁵ Ibid, page 16.

⁶ Commission de Venise, [CDL-PI\(2022\)050](#), « Compilation des avis, rapports et études de la Commission de Venise sur la justice constitutionnelle », en anglais uniquement.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD \(2002\) 16](#), Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle et les amendements correspondants à la Constitution de la République de Moldova.

⁸ Ibid. paragraphe 15.

⁹ Ibid. paragraphes 5 et 6

¹⁰ Ibid. paragraphes 12 et 13.

en particulier celles concernant l'Etat de droit, la séparation des pouvoirs, la sécurité juridique, la légalité, l'égalité devant la loi, l'accès à la justice, les garanties d'un procès équitable et d'autres principes pertinents.

20. L'avis peut également aborder certains aspects du projet de loi qui sont déjà présents dans le code actuel de la juridiction constitutionnelle (1995) et la loi sur la Cour constitutionnelle (1994) lorsqu'une attention supplémentaire semble nécessaire. Ces dispositions préexistantes, bien qu'elles ne soient pas nouvellement incorporées, méritent néanmoins une attention particulière. Par conséquent, lorsqu'elles soulèvent des inquiétudes concernant des ambiguïtés, des incohérences potentielles ou un alignement insuffisant sur les normes internationales, la Commission estime qu'il est approprié de formuler des recommandations pour leur amélioration.

21. La Commission de Venise souligne que le fait que le présent avis n'aborde pas explicitement d'autres aspects du projet de loi ne doit pas être interprété comme une approbation de la part de la Commission de Venise ou comme indiquant que ces aspects ne seront pas soulevés à l'avenir.

III. Analyse

A. Contrôle *a priori* de la constitutionnalité des traités internationaux

22. Selon l'article 135 (1) (a) de la Constitution, la Cour constitutionnelle exerce, sur recours, le contrôle de constitutionnalité des lois et des décisions du Parlement, des décrets du Président, des décisions et des ordonnances du gouvernement, ainsi que des traités internationaux auxquels la République de Moldavie est partie.

23. En vertu de l'article 4(1)(a) de la loi actuelle de la République de Moldavie sur le Code de compétence constitutionnelle (loi n° 502/1995), la Cour constitutionnelle est autorisée, sur recours, à contrôler la constitutionnalité des traités internationaux auxquels la République de Moldavie est déjà partie, dans le cadre de l'exercice de sa compétence constitutionnelle.

24. L'article 4, paragraphe 1, point a), du projet stipule que, dans le cadre de l'exercice de sa compétence constitutionnelle, la Cour constitutionnelle, entre autres tâches, procède, sur demande, au contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux auxquels la République de Moldavie entend devenir partie.

25. La Commission de Venise observe que le projet de loi cherche à introduire un contrôle constitutionnel *a priori* des traités internationaux, mais qu'une telle possibilité ne découle pas explicitement de la Constitution de la République de Moldova, qui, au contraire, ne prévoit pas de contrôle constitutionnel *a priori* des traités internationaux.

26. Il est vrai que le contrôle constitutionnel *a priori* des traités internationaux a une justification solide en principe, car l'absence d'un tel contrôle peut risquer d'enfreindre le principe international *pacta sunt servanda*. En outre, il souligne que lorsqu'un conflit survient entre un traité international et la Constitution ou, le cas échéant, les lois constitutionnelles (organiques), le conflit est particulièrement délicat, car il confronte un conflit potentiel entre les instruments juridiques internes les plus élevés et des engagements pris au niveau international. Les États s'efforcent donc de prévenir ces conflits dans la mesure du possible.

27. Un mécanisme souvent utilisé pour éviter de tels conflits est l'interdiction constitutionnelle de ratifier des traités qui contredisent la Constitution ; un tel exemple peut être trouvé, par exemple, dans les Constitutions de l'Arménie (article 116) : Une variante de cette approche est prévue à l'article 9 de la Constitution de l'Ukraine, qui stipule que la conclusion de traités internationaux contraires à la Constitution n'est autorisée qu'après l'adoption des amendements constitutionnels pertinents. De même, en Espagne, conformément à l'article 95.1 de la Constitution, un amendement constitutionnel est nécessaire si un traité est contraire à la Constitution ; dans le cas contraire, le traité ne peut pas être ratifié. En outre, plusieurs pays, tels que la Belgique, la

République tchèque, la France et les Pays-Bas, exigent ou au moins autorisent un examen préliminaire de la compatibilité des traités internationaux avec la constitution avant leur ratification, réduisant ainsi le risque de coexistence de deux normes incompatibles, toutes deux de nature fondamentale, au sein d'un même ordre juridique¹¹. Aux États-Unis, par exemple, cela se fait par le biais du dossier de transmission du traité, que le Département d'État joint à tout traité envoyé au Sénat pour avis et consentement, et qui comprend une analyse approfondie de la manière dont la conformité fonctionnerait selon le droit national (constitutionnel et législatif), y compris si des modifications devraient être apportées au droit national.

28. La Commission de Venise a précédemment noté que le fait de déclarer inconstitutionnel un traité international ratifié - ou une partie de celui-ci - « entraîne sa dénonciation »¹². Une fois ratifié, un traité crée des obligations juridiques vis-à-vis des autres parties contractantes. Si la Cour constitutionnelle devait annuler un tel traité, cela pourrait entraîner des complications internationales et potentiellement engager la responsabilité de l'État en vertu du droit international public. À cet égard, l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit expressément qu'« une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ».

29. Par conséquent, dénoncer un traité valide au motif de son incompatibilité avec la Constitution n'est pas l'approche la plus appropriée, compte tenu de l'ordre juridique international et des valeurs qu'il incarne, même si c'est l'une des compétences de la Cour constitutionnelle dans certains États (Autriche, Liechtenstein). Dans ce contexte, la Commission de Venise souligne que la tendance dominante est d'harmoniser les systèmes juridiques nationaux, y compris les constitutions nationales, avec les obligations internationales existantes¹³. A titre d'exemple, l'une des principales limitations à l'amendement de la Constitution de Lituanie est l'interdiction d'adopter des amendements qui entreraient en conflit avec les obligations internationales existantes, y compris celles contractées par les traités internationaux, à moins que ces obligations n'aient été dûment dénoncées conformément au droit international¹⁴.

30. Nonobstant ce qui précède, la Commission de Venise souligne qu'il convient d'être prudent lors de l'introduction d'un mécanisme de contrôle constitutionnel *a priori* des traités internationaux, même si un tel mécanisme existe dans de nombreuses juridictions européennes. La vigilance est de mise tant en ce qui concerne le cadre normatif que son application pratique. En particulier, les principes constitutionnels de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs - qui sont fondamentalement liés - ne devraient pas être opposés l'un à l'autre.

31. Dans ce contexte, bien que la Commission de Venise juge acceptable la nouvelle formulation de l'article 4(1)(a) du projet de loi (« traité international auquel la République de Moldova a l'intention de devenir partie »), elle estime néanmoins que l'introduction de l'expression « avant la ratification » permettrait de mieux clarifier les prérogatives distinctes des différentes institutions impliquées dans le processus de prise de décision. Il en va de même pour l'article 25(1)(i) du projet de loi, où l'expression « jusqu'à leur entrée en vigueur » est employée en ce qui concerne les traités internationaux.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)036](#), Rapport sur la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans la législation nationale et sur le rôle des juridictions, paragraphe 89.

¹² Commission de Venise, [CDL\(2002\)102-e](#), Projet d'avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle et les amendements correspondants à la Constitution de la République de Moldova, paragraphe 10, en anglais uniquement.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD \(2002\) 16](#), Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle et les amendements correspondants à la Constitution de la République de Moldova, paragraphe 9, en anglais uniquement.

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)001](#), Rapport sur les procédures nationales de ratification et de dénonciation des traités internationaux, para. 36

32. Il serait en outre souhaitable d'introduire, notamment à l'article 43 du projet de loi¹⁵, une disposition précisant qu'un traité inconstitutionnel ne peut être ratifié, afin d'éviter les conséquences négatives de la ratification d'un traité international inconstitutionnel.

33. En conclusion, la Commission de Venise recommande d'ajouter les mots « avant la ratification » à l'article 4(1)(a) du projet de loi. Elle conseille également d'inclure une disposition claire dans le cadre juridique national stipulant qu'un traité international jugé inconstitutionnel ne peut être ratifié sans un amendement préalable du système juridique national.

34. Bien que les amendements constitutionnels n'entrent pas dans le champ d'application du présent avis, la Commission de Venise souligne qu'un amendement à l'article 135(1)(a) de la Constitution permettrait d'éliminer l'incertitude actuelle et d'aligner le cadre constitutionnel sur les meilleures pratiques constitutionnelles comparatives.

B. Double mandat et limite d'âge pour la nomination

35. Selon l'article 136 (1) de la Constitution, la Cour constitutionnelle est composée de 6 juges nommés pour un mandat de 6 ans. Selon l'article 5 de la loi actuelle sur la Cour constitutionnelle, (1) la durée du mandat de la Cour constitutionnelle est « illimitée ». (2) Le juge de la Cour constitutionnelle peut exercer cette fonction pendant deux mandats. Par ailleurs, l'article 6 (1) de la même loi sur la Cour constitutionnelle stipule que la Cour constitutionnelle est composée de six juges, nommés pour un mandat de six ans

36. Le projet de loi prévoit également la possibilité de deux mandats : selon l'article 9, paragraphe 1, du projet de loi, la Cour constitutionnelle est composée de six juges nommés pour un mandat de six ans. Un juge de la Cour constitutionnelle peut exercer deux mandats.

37. Avant tout, la Commission de Venise souligne l'ambiguïté et la contradiction possible entre les deux dispositions - article 5 et article 6 (1) de la loi actuelle. A moins qu'il ne s'agisse d'une question de traduction, le mandat du juge de la Cour constitutionnelle ne peut pas être « illimité » et de six ans en même temps.

38. En ce qui concerne la durée du mandat, la Commission de Venise est généralement favorable à des mandats longs et non renouvelables ou, tout au plus, à une seule réélection. Le non-renouvellement renforce considérablement l'indépendance des juges constitutionnels¹⁶, et un long mandat garantit l'indépendance, en particulier vis-à-vis des organes qui les ont élus. Une autre approche pourrait consister à autoriser le renouvellement du mandat après une certaine période, excluant ainsi uniquement les mandats consécutifs.

39. La Commission de Venise reconnaît que la prolongation d'un mandat unique - par exemple en le portant à 12 ans sans possibilité de réélection¹⁷ - est préférable ; toutefois, cela pourrait nécessiter des amendements constitutionnels, qui dépassent le cadre du présent avis. Néanmoins, la Commission encourage les autorités moldaves à examiner cette question dans le contexte d'éventuelles réformes constitutionnelles futures.

¹⁵ Article 43 du projet de loi : L'action de la Cour constitutionnelle agit

(1) Les actes de la Cour constitutionnelle sont des actes officiels et exécutoires sur tout le territoire de l'État, pour toutes les autorités publiques et toutes les personnes physiques et morales.

(2) Les actes normatifs ou certaines de leurs parties déclarées inconstitutionnelles deviennent nuls et inapplicables à partir du moment où la Cour constitutionnelle adopte l'arrêt correspondant.

(3) Les effets juridiques de l'acte normatif ou de certaines de ses parties déclarées inconstitutionnelles sont supprimés conformément à la législation en vigueur.

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)042](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi relative à la Cour constitutionnelle de la Lettonie, paragraphe 14.

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)016](#), Hongrie - Avis sur la nouvelle Constitution, paragraphe 95.

40. En ce qui concerne la limite d'âge, la Constitution ne prévoit aucune limite d'âge pour la nomination du juge constitutionnel : selon l'article 138 de la Constitution, les juges de la Cour constitutionnelle doivent posséder des connaissances judiciaires exceptionnelles, une grande compétence professionnelle et une ancienneté d'au moins 15 ans dans le domaine juridique, l'enseignement juridique ou l'activité scientifique, tandis que l'article 11, paragraphe 2, de la loi actuelle sur la Cour constitutionnelle stipule que l'âge maximum pour être nommé juge de la Cour constitutionnelle est de 70 ans.

41. Le projet de loi réduit l'âge maximum de nomination à un poste de juge et stipule à l'article 13 (1) qu'un juge de la Cour constitutionnelle peut être une personne de réputation irréprochable, qui est un citoyen de la République de Moldavie, qui réside dans l'État, qui a une formation juridique supérieure, une grande compétence professionnelle et au moins 15 ans d'ancienneté dans l'activité juridique, des connaissances judiciaires exceptionnelles ou une activité scientifique, et qui est âgée de moins de 65 ans au moment de sa nomination. La loi actuelle et le projet de loi ne semblent pas prévoir d'âge de départ à la retraite ni de limite d'âge pour les juges de la Cour constitutionnelle. Sauf s'il s'agit d'une question de traduction, la Commission estime que le terme « peut » dans cet article devrait être remplacé par « doit » pour garantir la clarté et éliminer toute marge d'appréciation lorsqu'une obligation contraignante est prévue.

C. Contenu et modalités de la prestation de serment

42. Selon l'article 14 du projet de loi,

« (1) Le juge entre en fonction à compter de la date de sa prestation de serment.

(2) Le juge prête le serment suivant devant Parlement, le Président de la République de Moldova et le Conseil Supérieur de la Magistrature :

« Je jure de remplir de bonne foi les devoirs de juge de la Cour constitutionnelle, de défendre l'ordre constitutionnel de la République de Moldavie, de protéger la suprématie de la Constitution, les droits et libertés fondamentaux de l'homme et de n'obéir dans l'exercice de mes fonctions qu'à la Constitution.

(3) Au cas où le juge n'est pas en mesure de prêter serment dans les conditions de l'alinéa (2), il prêterait serment devant le plenum de la Cour constitutionnelle ». (2), il prêterait serment devant le Plénum de la Cour constitutionnelle ».

43. L'article 12 de la loi actuelle sur la Cour constitutionnelle stipule qu'au début de son mandat, le juge de la Cour constitutionnelle prête le serment suivant devant le Parlement, le président de la République et le Conseil supérieur de la magistrature : « Je jure de remplir fidèlement et consciencieusement les fonctions de juge de la Cour constitutionnelle, de défendre l'ordre constitutionnel et de n'obéir qu'à la Constitution ».

44. La Commission de Venise souligne que, bien que le serment d'un juge à la Cour constitutionnelle soit une formalité cérémonielle, il a néanmoins une signification juridique importante. En particulier, il marque le début officiel du mandat du juge, pendant lequel il est lié par les engagements contenus dans le serment. En outre, la Commission souligne que le serment ne doit pas être utilisé pour empêcher un juge valablement nommé d'entrer en fonction.

45. Par conséquent, l'autorité chargée de la prestation de serment devrait disposer d'un délai strict et clair afin qu'aucun acteur politique ne puisse exploiter les retards ou les refus. À cet égard, tout cadre juridique ambigu concernant la procédure de prestation de serment risque de mettre en péril l'indépendance judiciaire et la sécurité juridique. Par conséquent, la loi (voire la Constitution) devrait clairement réglementer la procédure de prestation de serment, empêchant ainsi toute ingérence politique dans l'entrée en fonction d'un juge légalement nommé¹⁸.

¹⁸ Voir aussi, Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)001](#), Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne.

46. La Commission de Venise s'est déjà félicitée de la disposition selon laquelle le serment est généralement prêté devant la Cour constitutionnelle elle-même¹⁹. Cette approche réduit considérablement le risque que les acteurs politiques retardent ou empêchent les membres de la Cour d'entrer en fonction, évitant ainsi une augmentation indésirable de l'influence des autres branches du pouvoir sur la Cour constitutionnelle²⁰. En outre, la Commission observe que la prestation de serment devant la Cour constitutionnelle est logiquement plus cohérente et sans ambiguïté. Si, dans certaines juridictions, la solennité de l'événement est renforcée par l'ajout d'expressions telles que « en présence » d'autres institutions de l'État, cela pourrait donner lieu à des confusions ou à des manipulations. Si ces institutions devaient délibérément s'abstenir d'y assister, l'expression « en présence de » pourrait être interprétée comme une condition préalable obligatoire, créant ainsi une incertitude juridique et risquant d'entraver le processus.

47. Néanmoins, le projet de loi semble ne pas adopter cette approche. En outre, la Commission estime que l'article 14, paragraphe 3, du projet de loi, qui prévoit que lorsqu'un juge n'est pas en mesure de prêter serment conformément au paragraphe 2, il peut le faire devant le Plenum de la Cour constitutionnelle, ne répond pas de manière adéquate à la préoccupation sous-jacente, car la Commission considère que le rôle principal devrait être accordé au Plenum dès le départ. Dans ce cas, si même le serment est prêté devant les institutions publiques mentionnées, leur participation n'aura qu'une nature cérémonielle, de sorte que leur absence n'entravera pas le début du mandat du juge.

48. L'article 21(3) du projet de loi précise qu'un juge de la Cour constitutionnelle dont le mandat a expiré reste en fonction jusqu'à ce que le juge nouvellement nommé prête serment. Cependant, il semble que le projet de loi ne prévoit pas de délai précis pour la prestation de serment du juge nouvellement nommé. La Commission de Venise considère qu'il est essentiel que la législation exige que le serment soit prêté dans un délai court et clairement défini (par exemple, dans un nombre déterminé de jours suivant la nomination d'un juge). Cette garantie est nécessaire pour éviter tout risque de retard injustifié ou de refus de la prestation de serment pour des raisons politiques.

49. En ce qui concerne le contenu du serment, la note explicative du projet de loi indique que les mots prétendument « archaïques » « honnête », « consciencieux » et les références à la « bonne foi dans l'exercice des fonctions de juge » et à la « protection de la suprématie de la Constitution et des droits et libertés fondamentaux de l'homme » ont été supprimés du texte actuel du serment.

50. Si la Commission de Venise estime qu'il n'est pas de son ressort de commenter en détail la formulation exacte du serment, elle est néanmoins surprise par l'affirmation selon laquelle des termes tels que « honnête » et « consciencieux » sont archaïques, ou que les références à la « bonne foi » sont superflues.

51. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise recommande de préciser que le serment doit être prêté en premier lieu devant le Plénum de la Cour constitutionnelle. La Commission recommande en outre d'introduire un délai strict et sans ambiguïté pour la prestation de serment, afin d'exclure toute possibilité de retard ou de refus politisé.

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)034](#), Ukraine - Avis relatif au projet de loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 21.

²⁰ Voir également, Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)024](#), Avis sur le projet de loi organique relatif à la Cour constitutionnelle de la Tunisie, paragraphe 27.

D. Incompatibilités et restrictions à l'exercice des fonctions

52. Selon l'article 18 du projet de loi, (1) la fonction de juge de la Cour constitutionnelle est incompatible avec toute autre fonction publique ou privée, à l'exception de l'enseignement et de l'activité scientifique ou créative. (2) Un juge de la Cour constitutionnelle n'a pas le droit d'exercer une activité politique et ne peut pas être membre d'un parti politique.

53. Selon l'article 11 (3) de la loi actuelle sur la Cour constitutionnelle, la nomination du juge de la Cour constitutionnelle n'a lieu qu'avec le consentement préalable du candidat, exprimé par écrit. Si le candidat exerce une fonction incompatible avec celle de juge de la Cour constitutionnelle, ou s'il est membre d'un parti politique ou d'une autre organisation politique, le consentement doit inclure l'engagement du candidat de démissionner, le jour de la prestation de serment, de la fonction précédente et de suspendre l'activité au sein du parti politique ou de l'autre organisation politique.

54. Le principal changement introduit par le projet de loi est que les juges de la Cour constitutionnelle ne seront plus simplement tenus de suspendre leurs activités politiques ; en revanche, il leur sera interdit de rester membres d'un parti politique.

55. La position générale de la Commission de Venise sur la question de l'incompatibilité pour les juges des Cours constitutionnelles est que les juges ne devraient pas exercer d'autres fonctions simultanément. Cette règle générale vise à protéger les juges des influences potentielles qui peuvent résulter de leur implication dans des activités extérieures à leurs fonctions judiciaires. Dans certains cas, l'incompatibilité entre le rôle d'un juge constitutionnel et une autre fonction peut ne pas être immédiatement apparente, même pour le juge concerné. Cependant, de tels conflits d'intérêts peuvent être efficacement évités grâce à des dispositions strictes en matière d'incompatibilité²¹. En outre, la Commission de Venise a souligné que l'objectif de ces règles strictes est de protéger les juges de toute influence indue qui pourrait découler de leur engagement dans des activités extérieures à la Cour²².

56. La Commission de Venise estime que les dispositions d'incompatibilité plus strictes du projet de loi concernant l'appartenance à des partis politiques sont pleinement compatibles avec les principes de l'indépendance judiciaire et de l'obligation pour les juges de rester exclusivement fidèles à la Constitution. Ces dispositions servent à éliminer toute influence politique potentielle sur les juges et à renforcer la confiance du public dans l'impartialité de la Cour. En outre, la Commission estime que cet amendement semble également constituer une clarification acceptable du texte constitutionnel plutôt général de l'article 139 de la Constitution de Moldova. En conséquence, la Commission de Venise salue cette approche comme un pas vers le renforcement de l'indépendance judiciaire et la garantie de l'intégrité de la Cour constitutionnelle.

57. En ce qui concerne le terme « activité créative ». La Commission de Venise note que ce terme est imprécis et peu conventionnel dans ce contexte. La nature large et non définie de l'« activité créatrice » peut conduire à des incertitudes quant à son application pratique et à son interprétation. Lors des réunions à Chişinău, il a été convenu que les rédacteurs réexamineraient cette question.

58. La Commission recommande donc de maintenir dans le projet de loi le libellé de l'article 139 de la Constitution, qui stipule que la fonction de juge de la Cour constitutionnelle est incompatible avec l'exercice de toute autre fonction publique ou privée rémunérée, à l'exception de l'activité didactique et scientifique.

²¹ Commission de Venise, [CDL-STD\(1997\)020](#), La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, no. 20 (1997), pages 15-16.

²² Ibid. page 21.

E. Le mécanisme de pourvoi des postes vacants de juges de la Cour constitutionnelle

59. L'article 13, paragraphe 2, du projet de loi stipule que trois mois avant l'expiration du mandat d'un juge, le président de la Cour constitutionnelle doit informer, par écrit, l'autorité de nomination de la procédure de nomination d'un nouveau juge. L'autorité compétente est alors tenue de nommer un nouveau juge avant l'expiration du mandat du juge actuel. L'article 21 du projet de loi traite de la cessation des fonctions pour des motifs autres que l'expiration du mandat, tels que la démission, la révocation ou le décès d'un juge de la Cour constitutionnelle. Il prévoit un délai plus court pour pourvoir ces postes vacants : dans les trois jours suivant la vacance d'un poste, le président de la Cour constitutionnelle doit notifier à l'autorité de nomination d'entamer la procédure de nomination d'un nouveau juge. L'autorité compétente doit procéder à la nomination dans un délai de 45 jours à compter de la date de la notification. En outre, l'article 21(3) prévoit qu'un juge dont le mandat a expiré reste en fonction jusqu'à ce que le juge nouvellement nommé prête serment.

60. En comparaison, l'article 20(2) de la loi actuelle sur la Cour constitutionnelle prévoit un délai de quinze jours pour que l'autorité compétente nomme un nouveau juge à compter de la date de l'appel du président de la Cour constitutionnelle.

61. La note explicative du projet de loi explique que cette approche différenciée est fondée sur les différents motifs de cessation des fonctions d'un juge. Plus précisément, l'expiration du mandat d'un juge est un événement prévisible, contrairement à d'autres causes telles que la démission ou le décès. Par conséquent, les dispositions procédurales nécessaires à la nomination d'un nouveau juge peuvent être prises bien à l'avance, ce qui minimise le risque d'avoir des postes vacants.

62. La Commission de Venise estime que cette distinction entre la cessation prévisible et imprévisible des fonctions est raisonnable. Elle a précédemment recommandé que, pour assurer la continuité de la composition de la Cour constitutionnelle, un juge dont le mandat a expiré reste en fonction jusqu'à ce que son successeur prenne ses fonctions²³. La Commission a également recommandé qu'il y ait soit une procédure permettant au juge en exercice de poursuivre son travail jusqu'à la nomination formelle de son successeur, soit une disposition spécifiant qu'une procédure de nomination d'un nouveau juge pourrait commencer quelque temps avant l'expiration du mandat du juge en exercice²⁴. La Commission note que ces deux garanties sont présentes dans le projet, ce qui est une approche bienvenue.

63. En outre, il convient de mentionner que le mécanisme proposé ne fonctionnera que dans les cas où le mandat du juge a expiré et seulement si le juge accepte de poursuivre son mandat. Par conséquent, il n'offre pas de solution pour d'autres motifs de cessation des fonctions, tels que le décès, la démission ou la révocation. La Commission de Venise recommande donc de mettre en place un mécanisme plus solide pour garantir la stabilité de l'activité de la Cour constitutionnelle couvrant tous les motifs de cessation des fonctions.

64. La Commission souligne que, si les dispositions relatives à la durée du mandat et au renouvellement des juges sont cruciales, elles peuvent être remises en cause en cas d'opposition politique à la juridiction. Par conséquent, un mécanisme plus robuste est nécessaire pour garantir la stabilité, voire le maintien des juridictions constitutionnelles. Dans ce contexte, la disposition permettant à un juge de rester en fonction jusqu'à la nomination d'un successeur est une garantie

²³ Voir par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)040](#), Avis sur la loi relative à l'établissement et au règlement intérieur de la Cour constitutionnelle de Turquie, paragraphe 27, en anglais uniquement.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-INF \(2001\) 2](#), Avis consolidé sur la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie, paragraphe 17.

importante, bien qu'elle ne doive pas être considérée comme une solution à long terme à l'instabilité potentielle de la Cour.

65. En outre, le projet de loi ne prévoit aucun critère pour garantir la transparence du processus. La Commission de Venise reconnaît que la nomination des juges de la Cour constitutionnelle est une prérogative souveraine des organes de nomination et reflète la confiance accordée aux candidats. Par conséquent, ce processus ne peut être assimilé au processus de sélection bureaucratique, purement fondé sur le mérite, qui s'applique aux fonctionnaires.

66. Néanmoins, l'introduction de certains critères visant à promouvoir la transparence renforcerait considérablement la confiance du public dans la Cour constitutionnelle sans porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou à la nature souveraine du processus de nomination. Par conséquent, la Commission de Venise recommande que le projet de loi contienne des dispositions spécifiques visant à consacrer le principe de transparence dans le processus de nomination des juges de la Cour constitutionnelle.

F. Immunité des juges de la Cour constitutionnelle

67. Selon l'article 17, paragraphes 1 à 5, du projet de loi, les juges de la Cour constitutionnelle ne peuvent être tenus légalement responsables des votes ou des opinions exprimés pendant leur mandat. Un juge de la Cour constitutionnelle ne peut être détenu, soumis à une arrestation forcée, arrêté ou fouillé sans l'accord préalable du Plénum de la Cour constitutionnelle, sauf en cas de *flagrant délit*. La poursuite d'un juge de la Cour constitutionnelle ne peut être engagée que par le procureur général ou, en son absence, par un adjoint sur la base d'une ordonnance du procureur général, avec l'accord préalable du plénum de la Cour constitutionnelle.

68. En cas de commission par le juge des infractions prévues aux articles 243, 324, 326 et 330² du Code pénal de la République de Moldova²⁵, ainsi qu'en cas de *flagrant délit*, l'accord du plénum de la Cour constitutionnelle pour l'ouverture d'une procédure pénale n'est pas nécessaire. Le juge de la Cour constitutionnelle dont l'identité n'est pas connue au moment de la détention est libéré immédiatement après l'établissement de son identité. L'arrestation d'un juge de la Cour constitutionnelle en *flagrant délit* est notifiée immédiatement à la Cour constitutionnelle, qui exprime son avis sur l'arrestation dans un délai de 24 heures.

69. La principale différence entre l'article 17 du projet de loi et l'article 10 de la loi actuelle sur le code de la juridiction constitutionnelle, qui régit la même question, réside dans le champ d'application de l'immunité et la procédure applicable en cas de *flagrant délit*. En vertu de la loi actuelle, l'immunité couvre toutes les infractions pénales sans exception (article 10, paragraphe 1). De plus, en cas de *flagrant délit*, la Cour constitutionnelle est tenue de rendre une décision définitive dans les 24 heures.

70. Sur le plan de la procédure, les juges de la Cour constitutionnelle sont protégés par l'inviolabilité, c'est-à-dire que le ministère public doit demander l'accord de la Cour constitutionnelle avant d'engager des poursuites pénales, mais la Cour constitutionnelle est obligée de lever cette inviolabilité à moins que l'affaire ne soit liée à l'expression d'une opinion juridique ou qu'il y ait un abus manifeste de la part du ministère public²⁶.

71. En ce qui concerne les articles spécifiques du code pénal, on peut faire valoir que le fait de traiter les infractions liées à la corruption différemment des autres actes criminels reflète une approche sélective qui n'a pas de justification claire et légitime. Toutefois, la nature secrète de la

²⁵ Les articles pertinents du code pénal sont l'article 243 : Blanchiment d'argent ; Article 324 : Corruption passive ; Article 326 : Profit d'influence ; article 330² : Enrichissement illicite.

²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)028](#), Moldavie - mémoire d'*amicus curiae* sur la responsabilité pénale des juges de la cour constitutionnelle, paragraphe 33.

corruption, qui implique généralement deux parties, nécessite des méthodes d'enquête différentes de celles utilisées pour d'autres infractions. Dans les affaires de corruption, l'information préalable du suspect peut permettre la destruction d'éléments de preuve essentiels. Le fait d'exiger la notification préalable d'une enquête en cours à un organe relativement important, tel que la Cour constitutionnelle, pourrait alerter le juge concerné, ce qui lui donnerait l'occasion d'entraver ou de compromettre l'enquête.

72. En outre, il convient d'examiner attentivement la raison pour laquelle ces infractions spécifiques ont été retenues. Toutefois, il apparaît que ces crimes sont effectivement ceux qui sont le plus souvent associés à la corruption judiciaire, ce qui justifie un traitement distinct dans ce contexte²⁷.

73. En outre, la Commission de Venise a déclaré qu'il est incontestable que les juges doivent être protégés contre toute influence extérieure indue. À cette fin, ils devraient bénéficier d'une immunité fonctionnelle, mais uniquement fonctionnelle (immunité de poursuites pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, à l'exception des délits intentionnels, par exemple l'acceptation de pots-de-vin)²⁸.

74. En ce qui concerne la notification immédiate de l'arrestation d'un juge de la Cour constitutionnelle pris en flagrant *délit*, la procédure qui suit cette notification reste floue. La formulation « exprime son avis sur l'arrestation dans les 24 heures » est ambiguë et laisse place à des interprétations divergentes, ce qui peut conduire à des pratiques incohérentes.

75. La Commission de Venise est d'avis qu'une simple expression d'opinion est une réponse insuffisante de la part de la Cour constitutionnelle dans des cas aussi critiques. L'Assemblée plénière de la Cour devrait être investie du pouvoir d'approuver ou d'annuler formellement l'arrestation. En cas d'annulation, le juge doit être libéré sans délai afin de préserver l'indépendance de la justice et d'éviter toute privation arbitraire de liberté.

76. La Commission de Venise recommande donc qu'en cas d'arrestation d'un juge de la Cour constitutionnelle pris en flagrant *délit*, le Plénum de la Cour constitutionnelle soit habilité à approuver ou à annuler formellement l'arrestation et, en cas d'annulation de l'arrestation, le juge soit libéré sans délai.

G. La responsabilité disciplinaire des juges et la prérogative de la Cour constitutionnelle de régler les questions relatives à son activité

1. Responsabilité disciplinaire des juges

77. L'article 23 du projet de loi contient des dispositions relatives à la responsabilité disciplinaire des juges de la Cour constitutionnelle :

« (1) Tout comportement d'un juge qui porte atteinte à l'image de la Cour constitutionnelle et au mandat d'un juge de la Cour constitutionnelle ou qui sape la confiance dans le processus décisionnel indépendant et impartial de la Cour constitutionnelle, ainsi que toute autre violation coupable des dispositions de la présente loi, du règlement de la Cour constitutionnelle, des décisions du Plénum de la Cour constitutionnelle ou des ordonnances et dispositions du Président, selon le cas, constituent une sanction disciplinaire.

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)008](#), Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de Moldova sur l'immunité des juges, paragraphes 43-46.

²⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)004](#), Chili - Avis sur la rédaction et l'adoption d'une nouvelle Constitution, paragraphe 67.

(2) La détermination des sanctions disciplinaires et l'application des sanctions sont de la compétence exclusive de la plénière de la Cour constitutionnelle, conformément aux dispositions de son règlement.

(3) La Cour constitutionnelle peut infliger aux juges les sanctions disciplinaires suivantes, en fonction de la gravité de la faute :

a) l'avertissement ;

b) le blâme ;

c) la révocation en tant que juge de la Cour constitutionnelle.

(4) L'avertissement consiste à attirer l'attention du juge sur la faute disciplinaire commise, en lui recommandant de se conformer à l'avenir aux dispositions légales et en l'avertissant qu'une sanction plus sévère peut être infligée en cas de faute disciplinaire similaire. L'avertissement est donné par écrit. La durée de l'avertissement est d'un an.

(5) La réprimande est une critique, exprimée par écrit, des actes commis par le juge. Le délai pour la réprimande est de 2 ans.

(6) La sanction de révocation est appliquée par une décision du Plénum, adoptée dans les formes prévues à l'article 22 paragraphe (2)²⁹.

(7) Pour le juge qui exerce la fonction de président de la Cour constitutionnelle, outre les sanctions indiquées au par. (3), la sanction disciplinaire de la révocation peut être imposée ».

78. En vertu de l'article 84, paragraphe 1, de l'actuel code de la juridiction constitutionnelle, une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge de la Cour constitutionnelle ne peut être engagée que sur la base d'une plainte écrite signée par l'autorité de nomination. Le code prévoit en outre que les sanctions disciplinaires sont imposées par un vote à la majorité des juges de la Cour. En revanche, le projet de loi accorde à la Cour constitutionnelle la pleine compétence en matière disciplinaire et stipule que la révocation requiert un vote à la majorité des deux tiers de l'assemblée plénière.

79. La Commission de Venise souligne que tout cadre disciplinaire applicable aux juges de la Cour constitutionnelle doit être fondé sur des procédures transparentes et des critères clairement définis afin de préserver l'indépendance judiciaire et de garantir le respect de la légalité. Les motifs de l'action disciplinaire doivent être explicitement établis par la loi et les sanctions doivent être proportionnées à la gravité de la faute. En outre, les procédures disciplinaires doivent être exemptes de toute ingérence extérieure ou influence politique, ce qui pourrait compromettre l'impartialité des juges et la confiance du public dans la Cour.

80. En ce qui concerne la révocation, la sanction la plus sévère, la Commission de Venise souligne que le pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires, y compris la révocation, devrait appartenir à un organe compétent qui fonctionne de manière indépendante et qui est protégé contre les pressions extérieures indues. De telles garanties sont essentielles pour préserver l'intégrité du pouvoir judiciaire en veillant à ce que les juges puissent s'acquitter de leurs fonctions sans craindre d'être révoqués arbitrairement.

81. La Commission de Venise se félicite de la disposition du projet de loi qui exclut le Président, le Parlement et d'autres organes externes du pouvoir de révoquer les juges de la Cour constitutionnelle. Cette disposition élimine le risque de pression politique sur les juges. La Commission a précédemment déclaré que les procédures disciplinaires et de révocation devraient impliquer un vote contraignant de la Cour elle-même et que les règles de révocation des juges et du président de la Cour devraient être très restrictives³⁰. En outre, elle a également

²⁹ Conformément à l'article 22, paragraphe 2, du projet de loi, la révocation pour les motifs énoncés au paragraphe. (1) lettres a), b), d) et g) est décidée par une décision du Plénum adoptée par un vote des 2/3 du nombre des juges de la Cour constitutionnelle.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-STD\(1997\)020](#), La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, n° 20 (1997), chapitre 10.

recommandé dans ses avis que la révocation d'un juge nécessite une décision adoptée par une majorité d'au moins deux tiers du nombre total des juges³¹.

82. L'approche adoptée par les autorités moldaves dans le projet de loi semble, en général, s'aligner sur les principes approuvés par la Commission de Venise, ce qui est louable. Toutefois, le projet de loi ne précise pas le seuil de vote requis pour les sanctions disciplinaires autres que le licenciement. Toutefois, le projet de loi ne fixe pas le seuil de vote requis pour les sanctions disciplinaires autres que le licenciement. Il n'est pas précisé si ces décisions, comme celles concernant la révocation, requièrent un vote à la majorité des deux tiers. L'article 23(2) du projet de loi implique que cette question sera réglée par le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, adopté conformément à l'article 3 du projet de loi. En outre, le projet de loi n'aborde pas les garanties procédurales pour l'application des mesures disciplinaires.

83. La Commission de Venise estime que la loi doit réglementer le processus disciplinaire ou au moins prévoir des garanties procédurales essentielles. Au minimum, elle devrait inclure des références aux principes fondamentaux d'un procès équitable. Par exemple, en cas de licenciement, les garanties devraient inclure des dispositions stipulant que le licenciement ne devrait être imposé qu'en dernier recours, dans des cas exceptionnels, et sous réserve d'une évaluation de la proportionnalité. Si la Commission reconnaît que certaines règles procédurales peuvent être détaillées dans le règlement intérieur de la Cour, elle considère qu'il est nécessaire que la loi ou la Constitution énonce des garanties procédurales fondamentales³².

84. En outre, ce qui précède est renforcé par le fait que les motifs de responsabilité disciplinaire peuvent parfois s'étendre à la conduite d'un juge pendant les délibérations et le prononcé des décisions, qui sont intrinsèquement liés à la prise de décision judiciaire et à l'interprétation de la loi. Par conséquent, de telles dispositions risquent d'empiéter sur le principe fondamental de l'indépendance judiciaire et sur la fonction essentielle de jugement conformément à la Constitution et à la loi³³.

85. En ce qui concerne la relation entre les différentes dispositions du projet de loi régissant la question de la révocation, la Commission de Venise observe que la relation entre l'article 23 (responsabilité disciplinaire) et l'article 22 (révocation) du projet de loi manque de clarté. En particulier, l'article 22(1)(b) prévoit qu'il est mis fin au mandat d'un juge en cas de « violation du serment et des devoirs de sa charge ». Toutefois, il n'est pas précisé si une révocation fondée sur la violation du serment nécessite une procédure disciplinaire en vertu de l'article 23, ou si une telle violation est considérée séparément du manquement aux devoirs de fonction.

86. Dans la plupart des Etats membres du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), les motifs de responsabilité disciplinaire sont prévus par la loi et couvrent les fautes judiciaires et extrajudiciaires. Le contenu et la formulation peuvent varier. En raison de la diversité culturelle, qui affecte les attentes du public quant au comportement des juges, les motifs de responsabilité disciplinaire diffèrent, en particulier en ce qui concerne le comportement privé des juges. Alors que les juges peuvent exprimer des opinions politiquement controversées sur les médias sociaux dans un pays, ils ne peuvent pas le faire dans un autre pays. Dans certains pays, les motifs de responsabilité judiciaire sont énumérés dans une liste exhaustive strictement formulée, dans d'autres pays, ils sont inscrits dans des formulations plus ouvertes³⁴.

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)034](#), Ukraine - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 26.

³² Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)009](#), Avis final sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, paragraphe 35.

³³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)009](#), Avis sur la loi relative à la responsabilité disciplinaire et aux poursuites disciplinaires des juges des tribunaux ordinaires de Géorgie, paragraphe 18.

³⁴ Conseil de l'Europe, CCJE [\(2024\)5](#), Avis n° 27 (2024) du CCJE sur la responsabilité disciplinaire des juges, paragraphe 25.

87. La Commission de Venise observe que le concept de « violation du serment » est potentiellement trop large et imprécis. Une telle formulation peut conduire à l'incertitude et à une interprétation incohérente. La Commission note également que l'article 23(1) du projet de loi fournit déjà une description détaillée des infractions disciplinaires, couvrant un large éventail d'actions pouvant donner lieu à des procédures disciplinaires. Comme alternative à la formulation actuelle du projet de loi, la Commission de Venise suggère de réviser l'article 22(1)(b) en remplaçant la référence à la « *violation du serment et des devoirs de fonction* » par la formulation plus spécifique de « commission d'une infraction incompatible avec l'exercice des fonctions judiciaires », ³⁵ tout en renvoyant aux infractions énumérées à l'article 23(1). Cette clarification contribuerait aux principes de sécurité juridique et de prévisibilité, en veillant à ce que les normes juridiques soient suffisamment précises et prévisibles pour permettre aux juges de régler leur conduite en conséquence et d'éviter le risque d'une application arbitraire ³⁶.

88. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise recommande de clarifier le processus de prise de décision pour les sanctions disciplinaires autres que la révocation, y compris le seuil de vote requis au sein du Plénum. En outre, elle recommande d'incorporer dans la loi des garanties procédurales pour les mesures disciplinaires et d'assurer la clarté juridique entre les articles 22(1)(b) et 23 du projet de loi concernant la révocation du juge en tant que mesure disciplinaire.

2. La prérogative de la Cour constitutionnelle de réglementer les questions relatives à son activité

a. Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle

89. Le projet de loi accorde à la Cour constitutionnelle une plus grande marge de manœuvre dans la réglementation de ses procédures internes. Cette autonomie accrue ressort de plusieurs dispositions du projet de loi, notamment l'article 3, l'article 23(2), l'article 24(2), l'article 27(2) et (5), l'article 30(4), l'article 33(5) et plusieurs autres dispositions connexes.

90. Plus précisément, le projet de loi stipule que la Cour constitutionnelle doit établir, par le biais de ses propres règlements, l'organisation et les procédures régissant la juridiction constitutionnelle. Cela comprend, entre autres, la détermination et l'application des sanctions disciplinaires, les critères de recevabilité des recours, les conditions de fond et de forme pour introduire un recours devant la Cour constitutionnelle, la manière dont les parties aux procédures constitutionnelles peuvent exercer leurs droits procéduraux, les conditions dans lesquelles le président de la Cour constitutionnelle peut présider les sessions de la Cour, l'établissement de délais procéduraux et les limitations de la possibilité de retirer un recours à n'importe quel stade de la procédure.

91. La note explicative du projet de loi justifie cette approche en soulignant l'unité de la matière et la cohérence de la législation régissant la Cour constitutionnelle. Elle souligne également l'autonomie réglementaire accordée à la Cour par son statut, qui affirme que la Cour est indépendante et liée uniquement par la Constitution.

92. La Commission de Venise rappelle que l'indépendance institutionnelle du pouvoir judiciaire se concentre sur l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux autres branches du pouvoir de l'Etat (indépendance institutionnelle externe). Les relations entre les tribunaux d'un même système judiciaire doivent également être prises en compte (indépendance institutionnelle interne). L'indépendance institutionnelle peut être évaluée selon quatre critères (questions

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)014](#), Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les amendements à la Constitution, renforçant l'indépendance des juges (y compris une note explicative et un tableau comparatif) et sur les changements à la Constitution proposés par l'Assemblée constitutionnelle, paragraphes 52.

³⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), 6538/74, 26 avril 1979, paragraphe 49.

administratives et financières, pouvoir de décision indépendant et indépendance dans la détermination de la compétence)³⁷. L'indépendance en matière administrative signifie que le pouvoir judiciaire doit être autorisé à gérer sa propre administration et à prendre des décisions sans ingérence extérieure. Il doit également être autonome pour décider de l'attribution des affaires³⁸.

93. En tant que principe général, la Commission de Venise considère que la position unique de la Cour constitutionnelle en tant que « seule autorité en matière de juridiction constitutionnelle, indépendante des autres autorités publiques, garantissant la suprématie de la Constitution et l'adhésion à l'Etat de droit et aux droits de l'homme » rend non seulement naturelle, mais nécessaire, la capacité de la Cour à régler ses propres activités par le biais de règlements fondés sur la Constitution et la loi, comme le souligne l'article 3 du projet de loi. Par conséquent, l'approche des rédacteurs visant à régler les activités de la Cour par le biais de ses propres règlements est une étape bienvenue.

94. Cependant, la Commission de Venise souligne la nécessité d'une plus grande clarté quant à la portée des règles de procédure de la Cour constitutionnelle, notamment en ce qui concerne l'exercice des droits des parties et de leurs représentants. L'article 30(4) du projet de loi stipule que les parties peuvent exercer leurs droits procéduraux soit en personne, soit par l'intermédiaire d'un représentant, conformément à la procédure établie par le règlement de la Cour constitutionnelle. Cependant, le chapitre IV du projet de loi, intitulé « Activité procédurale », contient déjà de nombreuses dispositions détaillant les droits procéduraux et leur mise en œuvre, telles que l'article 31 (« Droits des parties ») et l'article 35 (« Procédure d'examen des demandes de récusation »). Ce chevauchement nécessite une délimitation plus précise du cadre procédural afin d'éviter les incohérences et d'assurer la clarté juridique.

95. La Commission de Venise a déjà mis en garde contre une approche trop libérale à cet égard, qui consisterait à laisser les questions critiques affectant les droits individuels uniquement aux règlements internes³⁹. Au contraire, il est essentiel de délimiter les aspects qui doivent être réglementés par la loi et ceux qui peuvent être confiés à des règlements internes.

96. Les aspects fondamentaux liés à l'organisation et au fonctionnement des Cours constitutionnelles, tels que le statut des juges, l'accès à la Cour, le cadre procédural de base, la nature des décisions que la Cour peut rendre et les principes régissant son organisation interne, devraient être inscrits dans la loi. En revanche, les questions secondaires peuvent être traitées par des règlements internes pour plusieurs raisons.

97. Premièrement, d'un point de vue constitutionnel, ces questions sont moins importantes que les règles de procédure fondamentales. Ensuite, la Cour constitutionnelle, en tant qu'organe spécialisé, est mieux placée que le législateur pour déterminer les règles internes qui conviennent le mieux à ses activités et pour les adapter si nécessaire à l'évolution des circonstances. Enfin, le fait de permettre un certain degré de réglementation autonome garantit la flexibilité et l'efficacité opérationnelles de la Cour⁴⁰.

³⁷ Voir HCDH, Les droits de l'homme dans l'administration de la justice : Manuel sur les droits de l'homme à l'intention des juges, Prosecutors and Lawyers, Professional Training Series No. 9, New York et Genève, 2003, pp. 113-158 ; et D.S. Law, Judicial Independence, International Encyclopaedia of Political Science, Vol. 5, 2010, pp. 1369-1372.

³⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)014](#), Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine, paragraphes 78-79.

³⁹ Commission de Venise, [CDL \(97\) 18 rév](#), Avis sur la loi relative à la Cour constitutionnelle d'Ukraine, paragraphe 11.

⁴⁰ Commission de Venise, [CDL \(2002\) 102](#), Projet d'avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle et les amendements correspondants de la Constitution de la République de Moldova, paragraphes 4 et 5.

98. En outre, des préoccupations similaires apparaissent en ce qui concerne la question sensible de la détermination et de l'application de sanctions disciplinaires dans le cadre du règlement intérieur, comme indiqué à l'article 23(2) du projet de loi. Dans les paragraphes précédents du présent avis, la Commission de Venise a déjà souligné la question du seuil de vote requis pour imposer des sanctions disciplinaires autres que le licenciement, ainsi que la nécessité d'incorporer des garanties procédurales dans la loi. Compte tenu de l'importance de ces questions, la Commission considère qu'il est essentiel d'inscrire au moins les principes directeurs pour les mesures disciplinaires dans le cadre juridique, plutôt que de les laisser entièrement aux règlements internes.

99. A la lumière des considérations ci-dessus, la Commission de Venise recommande que l'article 30(4) du projet de loi ne se réfère pas exclusivement au règlement de la Cour constitutionnelle. Au contraire, il devrait définir clairement les domaines réglementaires respectifs de la loi et du règlement intérieur, en éliminant toute ambiguïté. Cette approche renforcerait la sécurité juridique et la prévisibilité tout en assurant la cohérence entre les dispositions législatives et les règles internes, sauvegardant ainsi les garanties procédurales fondamentales.

b. Conditions d'admissibilité

100. L'article 27 du projet de loi décrit les étapes de la procédure d'examen des requêtes, dont la première concerne l'évaluation de la recevabilité. Selon la note explicative, l'objectif premier de cet amendement est d'établir des critères clairs et précis pour la recevabilité des recours. Contrairement à la réglementation existante, et dans le but de renforcer la sécurité juridique et la prévisibilité, l'article 27, paragraphe 3, du projet de loi fournit une liste exhaustive des circonstances dans lesquelles les recours seront jugés irrecevables par la Cour constitutionnelle.

101. Les requêtes sont déclarées irrecevables si a) la solution de la demande ne relevé pas de la compétence de la Cour constitutionnelle ; b) il existe un arrêt/une décision de la Cour constitutionnelle concernant les dispositions contestées à la lumière des mêmes critiques d'inconstitutionnalité et la demande ne peut pas changer la pratique jurisprudentielle ; c) les dispositions contestées ont été modifiées ou abrogées, sauf si elles continuent à produire des effets sur l'auteur de l'objection d'inconstitutionnalité ; d) l'auteur soulève une question d'interprétation et d'application des lois organiques et ordinaires ; e) l'objet de la requête dépasse la compétence de l'objet de la requête ; f) la requête est manifestement infondée.

102. La Commission de Venise souligne l'importance d'établir des critères de recevabilité clairs et précis pour les requêtes soumises à la Cour constitutionnelle. Les critères de recevabilité constituent un garde-fou essentiel pour éviter que la Cour ne soit submergée par des affaires non fondées ou non pertinentes, ce qui lui permet de se concentrer sur des questions d'une réelle importance constitutionnelle. Des critères clairement définis renforcent la sécurité juridique, contribuent à l'efficacité de la procédure et préservent l'intégrité des décisions constitutionnelles. Il est essentiel que ces critères soient inscrits dans la loi afin d'assurer la transparence et la prévisibilité pour les requérants tout en préservant la capacité de la Cour à remplir son mandat de manière efficace.

103. Toutefois, la Commission de Venise note que l'article 27(3)(b) du projet de loi, qui stipule que « les requêtes sont déclarées irrecevables s'il existe un arrêt/une décision de la Cour constitutionnelle concernant les dispositions contestées à la lumière des mêmes critiques d'inconstitutionnalité et que la requête ne peut pas changer la pratique jurisprudentielle », peut soulever certaines inquiétudes. Cette disposition peut restreindre indûment la capacité de la Cour constitutionnelle à réexaminer et à adapter sa propre jurisprudence lorsque cela s'avère

nécessaire. Elle limite inutilement le pouvoir de la Cour de statuer sur les questions constitutionnelles lorsqu'elles (ré)apparaissent dans la loi⁴¹.

104. Les cours constitutionnelles doivent conserver une certaine marge de manœuvre pour réexaminer leurs décisions antérieures lorsque l'évolution des normes juridiques ou de nouvelles interprétations découlant d'affaires ultérieures le justifient. La simple existence d'une décision antérieure de la Cour ne doit pas automatiquement empêcher la recevabilité d'une nouvelle requête. L'irrecevabilité peut être limitée aux cas où les circonstances de l'affaire ne nécessitent pas un nouvel examen constitutionnel dans une perspective différente⁴².

105. Pour ces raisons, la Commission de Venise recommande de laisser à la Cour constitutionnelle une certaine marge de manœuvre pour juger les requêtes recevables, même lorsqu'elles concernent des questions déjà tranchées, à condition que les circonstances de la nouvelle affaire justifient un nouveau contrôle constitutionnel.

c. Juges assistants

106. L'article 46 du projet de loi établit le cadre juridique régissant les juges assistants de la Cour constitutionnelle, en décrivant leur nomination, leurs fonctions, leur rémunération et leur évaluation. La disposition stipule que les juges de la Cour constitutionnelle sont assistés par six juges assistants, qui travaillent sous l'autorité du président de la Cour, conformément à la loi et au règlement intérieur de la Cour. Le recrutement des juges assistants se fait par le biais d'une procédure de sélection compétitive supervisée par le président, les règles du concours étant approuvées par le Plénum de la Cour. L'article définit également les critères d'éligibilité, notamment la citoyenneté, les qualifications professionnelles et une réputation irréprochable, tout en excluant les personnes soumises à des restrictions légales concernant l'exercice d'une fonction publique. Les juges assistants sont soumis à des évaluations professionnelles périodiques tous les trois ans afin d'évaluer leurs compétences et d'améliorer leur efficacité, selon des procédures approuvées par le Plénum. En outre, l'article prévoit la responsabilité disciplinaire et décrit les conditions de révocation, y compris les évaluations professionnelles négatives et les circonstances spécifiées dans la loi.

107. La pratique de la nomination de juges assistants est bien établie à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe et prend diverses formes en fonction des traditions juridiques de chaque juridiction. Il s'agit notamment de juge rapporteur (Turquie), juge chargé de la recherche (Corée du Sud, ROC), magistrat assistant (Israël, Roumanie, Fédération de Russie), référendaire (Belgique, CJUE), assistant scientifique (Liechtenstein), assistant judiciaire (Italie, Lituanie), assistant (République tchèque, Pologne, Espagne, Ukraine, Lettonie), conseiller juridique (Autriche, Chypre, Croatie, Géorgie, Allemagne, Moldavie, Portugal, Slovaquie, Hongrie), conseiller (Albanie, République tchèque, Lettonie, Portugal, Serbie, Slovénie), consultant en recherche (Ukraine), et expert judiciaire (Bulgarie).

108. Le rôle de l'assistant judiciaire découle du rôle du juge. L'assistant judiciaire doit soutenir le juge dans son rôle et non le remplacer. Quelles que soient leurs fonctions, ils doivent être supervisés par le ou les juges qui restent responsables de la prise de décision dans tous ses aspects. Cependant, en soutenant les juges dans leur processus décisionnel, les assistants judiciaires sont impliqués dans l'exercice de tâches judiciaires. Par conséquent, ils doivent se

⁴¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)020](#), Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur l'introduction d'amendements et d'ajouts à la loi constitutionnelle sur la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la République kirghize, paragraphe 37, en anglais uniquement.

⁴² Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)010](#), Kazakhstan - Avis sur le document de réflexion sur l'amélioration du cadre juridique du Conseil constitutionnel, paragraphe 46, en anglais uniquement.

conformer aux normes professionnelles et éthiques les plus élevées et contribuer ainsi à renforcer la confiance du public dans les institutions judiciaires⁴³.

109. La Commission de Venise se félicite des règles proposées dans le projet de loi. Toutefois, elle souligne la nécessité de distinguer clairement le rôle des juges assistants de celui des juges constitutionnels, qui occupent l'une des plus hautes fonctions dans un système démocratique. Bien que le projet de loi établisse une distinction conceptuelle entre deux rôles fondamentalement différents - une position basée sur une expertise juridique professionnelle obtenue par le biais d'examens, d'une progression de carrière ou d'une sélection par concours, et une fonction judiciaire dotée d'une légitimité démocratique - la Commission considère que cette distinction pourrait être encore renforcée. Lors des réunions de la délégation de la Commission Venise à Chişinău, les autorités ont accepté d'examiner cette question.

110. A cette fin, la Commission de Venise recommande de conserver le terme « conseiller judiciaire », tel qu'utilisé dans la version précédente du projet de loi, afin de mieux refléter la nature différente du rôle, afin que des exigences telles que la prestation de serment, l'immunité et d'autres garanties judiciaires soient clairement exclues des conditions applicables aux juges assistants ou aux conseillers judiciaires.

H. Le statut juridique de la loi sur la Cour constitutionnelle et l'introduction d'une plainte constitutionnelle individuelle

111. Tout en reconnaissant que la République de Moldova ne procède pas actuellement à des modifications constitutionnelles, la Commission de Venise estime qu'il est important de souligner certaines questions qui pourraient être abordées en cas de futures réformes constitutionnelles.

112. Tout d'abord, l'article 72(3)(e) de la Constitution de la République de Moldavie classe les questions relatives à la Cour constitutionnelle dans le domaine des lois organiques. Il est vrai que, selon l'article 72(2) de la Constitution, les lois constitutionnelles visent exclusivement à réviser la Constitution. Or, de l'avis de la Commission, une loi définissant le fonctionnement d'un organe constitutionnel aussi central devrait elle-même être de rang constitutionnel, c'est-à-dire être considérée et traitée comme une loi constitutionnelle. Contrairement aux lois organiques⁴⁴, les lois constitutionnelles sont soumises à un seuil d'adoption plus élevé, nécessitant un vote à la majorité des deux tiers au Parlement (article 143(1) de la Constitution). Compte tenu du rôle essentiel de la Cour dans la sauvegarde de la Constitution et le respect des normes constitutionnelles, il serait plus pertinent que son fonctionnement même ne puisse être déterminé uniquement par la législation adoptée à la demande de la majorité au Parlement à un moment donné. Si les exigences fondamentales en matière d'indépendance judiciaire sont les mêmes pour les juges des tribunaux ordinaires et constitutionnels, ces derniers doivent être protégés de toute tentative d'influence politique en raison de leur position, qui est particulièrement exposée aux critiques et aux pressions des autres pouvoirs de l'État⁴⁵.

113. Deuxièmement, en 2004, la Commission de Venise a déjà salué l'initiative de la Moldavie d'intégrer dans la Constitution une procédure de plainte individuelle et a souligné que la possibilité de plainte individuelle servirait certainement une meilleure protection et une protection plus efficace des droits fondamentaux⁴⁶. En outre, parmi les Etats membres et observateurs de la Commission de Venise, il est relativement rare de ne pas prévoir au moins une forme d'accès

⁴³ Conseil de l'Europe, CCJE [\(2019\)6](#), Avis n° 22 (2019) du CCJE sur le rôle des assistants judiciaires, paragraphe 19.

⁴⁴ Selon l'article 74 (1) de la Constitution, les lois organiques sont adoptées par le vote de la majorité des membres élus du Parlement, après au moins deux lectures.

⁴⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)029](#), Kirghizistan - Avis sur les projets de loi modifiant et complétant la loi sur les procédures constitutionnelles et la loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 14.

⁴⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)043](#), Avis « Sur le projet de révision de la Constitution de la République de Moldova (introduction du recours individuel devant la Cour constitutionnelle) », paragraphe 23.

individuel pour contester la constitutionnalité de normes juridiques ou d'actes individuels. En outre, dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, une plainte individuelle devant une cour constitutionnelle ou un organe équivalent peut être reconnue par la Cour européenne comme un recours efficace contre les violations de la Convention européenne des droits de l'homme, servant ainsi de filtre pour les affaires potentielles avant qu'elles ne parviennent à la Cour de Strasbourg⁴⁷.

114. Bien que ces questions soient étroitement liées aux garanties d'indépendance et d'efficacité de la Cour constitutionnelle, la Commission souligne qu'elles n'entrent pas dans le champ d'application du présent avis, car elles nécessiteraient des modifications constitutionnelles. Néanmoins, les autorités peuvent tenir compte de ces considérations dans le cadre de toute réforme constitutionnelle future.

I. Observations complémentaires

1. "La responsabilité du citoyen à l'égard de l'Etat"

115. Selon l'article 1(3) du projet de loi, la Cour constitutionnelle garantit la suprématie de la Constitution, assure la mise en œuvre des principes de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs dans l'État, et garantit la responsabilité de l'État envers le citoyen et du citoyen envers l'État.

116. Bien que ces dispositions reprennent le libellé exact de l'article 134(3) de la Constitution, la Commission de Venise estime que leur formulation est quelque peu ambiguë. En particulier, la Commission observe que les compétences actuelles de la Cour constitutionnelle ne semblent pas lui permettre de garantir que les citoyens s'acquittent de leurs responsabilités à l'égard de l'Etat. Le rôle de la Cour constitutionnelle est fondamentalement de statuer sur les questions constitutionnelles et de sauvegarder les principes constitutionnels, mais elle n'a pas l'autorité ou les mécanismes pour faire respecter les droits civiques. L'inclusion d'une telle formulation dans le projet de loi peut donc conduire à des incertitudes interprétatives et devrait être réexaminée pour assurer la clarté juridique et la cohérence avec les fonctions établies de la Cour.

2. Le principe de constitutionnalité

117. L'article 2 du projet de loi énonce les principes fondamentaux régissant l'activité de la Cour constitutionnelle, à savoir les principes de légalité, d'indépendance, de collégialité, de contradictoire et de transparence.

118. Si la Commission de Venise reconnaît que ces principes sont essentiels au bon fonctionnement d'une cour constitutionnelle, elle estime toutefois qu'il serait souhaitable d'inclure explicitement le principe de constitutionnalité - à moins que son omission ne soit qu'une simple question de traduction. La formulation actuelle fait référence au principe de légalité qui, bien qu'il puisse englober le concept plus large de l'Etat de droit, semble trop étroit dans ce contexte spécifique.

119. Le rôle d'une Cour constitutionnelle est intrinsèquement lié à la défense de la suprématie de la Constitution, en veillant à ce que toutes les lois et actions gouvernementales soient conformes aux normes constitutionnelles. Par conséquent, la référence explicite au principe de constitutionnalité améliorerait la clarté juridique et renforcerait la primauté de la Constitution en tant que fondement du mandat de la Cour. Lors des réunions de la délégation de la Commission de Venise à Chişinău, les autorités ont accepté d'examiner cette question.

⁴⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)039rev](#), Etude sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, paragraphe 5.

3. Entrée en vigueur des actes de la Cour constitutionnelle

120. Selon l'article 37(4) du projet de loi, les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont pas susceptibles de recours, sont définitifs et entrent en vigueur à la date du prononcé du dispositif. La Commission de Venise reconnaît que, dans certains cas, il peut s'écouler un laps de temps important - allant de quelques semaines à plusieurs mois - entre l'annonce des conclusions d'un arrêt et la publication de son raisonnement complet⁴⁸. Ce délai peut créer une insécurité juridique, car le public, ainsi que les autorités exécutives et législatives, s'attendent à ce que l'arrêt soit mis en œuvre immédiatement après le prononcé de ses conclusions. Cependant, sans accès au raisonnement complet de la Cour, les autorités de l'État peuvent rencontrer des difficultés pour assurer une mise en œuvre correcte⁴⁹.

121. A cet égard, la Commission de Venise rappelle son avis sur le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle d'Ukraine, dans lequel elle se félicitait de l'introduction d'une obligation de publier l'intégralité de l'arrêt immédiatement après son prononcé⁵⁰. Une disposition similaire renforcerait la clarté juridique et garantirait que tous les acteurs concernés aient accès au raisonnement qui sous-tend les décisions de la Cour sans retard excessif. En outre, la Commission de Venise souligne que la Cour constitutionnelle doit conserver le contrôle total de la publication de ses arrêts sur son propre site web officiel. Ceci est essentiel pour éviter toute interférence indue de l'exécutif, qui pourrait autrement entraver ou retarder la publication d'un arrêt⁵¹.

122. Par conséquent, la Commission recommande que les décisions de la Cour constitutionnelle soient publiées immédiatement, au minimum, sur le site web officiel de la Cour, sinon au Journal officiel de la République de Moldavie. Cela garantirait la transparence, l'accessibilité et la bonne application des décisions de la Cour.

IV. Conclusion

123. Par lettre du 6 novembre 2024, Mme Veronica Mihailov-Moraru, ministre de la Justice de la République de Moldova, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle.

124. La Commission de Venise observe que le projet de loi présente en général un degré élevé d'alignement sur les normes internationales. La Commission est convaincue que la majorité des amendements sont conformes à ses propres critères, ainsi qu'à des principes internationaux et constitutionnels plus larges et aux meilleures pratiques. En outre, la Commission estime qu'en consolidant le cadre réglementaire régissant les activités de la Cour constitutionnelle en un seul acte législatif - plutôt que de maintenir des instruments parallèles tels que le code de la juridiction constitutionnelle et la loi sur la Cour constitutionnelle - le projet de loi améliore considérablement la clarté et la cohérence. En outre, la Commission félicite les rédacteurs d'avoir utilisé un langage sensible au genre dans le projet de loi.

125. Dans le contexte des futures réformes constitutionnelles potentielles, comme mentionné ci-dessus concernant le statut juridique de la loi sur la Cour constitutionnelle, élever son statut de loi organique à loi constitutionnelle fournirait une garantie supplémentaire pour l'indépendance de la Cour. Ce changement protégerait la Cour des changements potentiels dans la dynamique politique et renforcerait sa stabilité institutionnelle. En ce qui concerne le recours constitutionnel

⁴⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)001](#), République slovaque - Avis sur les questions relatives à la nomination des juges de la Cour constitutionnelle, paragraphe 38.

⁴⁹ Ibid. paragraphe 39.

⁵⁰ Commission de Venise [CDL-AD\(2016\)034](#), Ukraine - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 65.

⁵¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)017](#), Géorgie - Avis sur les amendements à la loi organique sur la Cour constitutionnelle et à la loi sur les procédures judiciaires constitutionnelles, paragraphes 59 et 60.

individuel, la Commission considère que son introduction pourrait offrir un niveau supplémentaire de protection des droits fondamentaux.

126. La Commission de Venise formule un certain nombre de recommandations visant à améliorer encore le projet de loi sur la Cour constitutionnelle et à le rendre ainsi encore plus conforme aux normes internationales. En particulier, la Commission de Venise fait les recommandations clés suivantes :

- a. En ce qui concerne le *contrôle a priori* de la constitutionnalité des traités internationaux, d'ajouter les mots « avant la ratification » à l'article 4(1)(a) du projet de loi. En outre, la Commission de Venise recommande de clarifier l'article 135(1)(a) de la Constitution afin que le droit national soit mis en conformité avec les nouveaux traités internationaux avant leur ratification au niveau international.
- b. Spécifier que le serment du juge de la Cour constitutionnelle doit être prêté devant le Plénum de la Cour constitutionnelle. La Commission recommande en outre d'introduire un délai strict et sans ambiguïté pour la prestation de serment et de maintenir dans le projet de loi le libellé de l'article 139 de la Constitution concernant les activités incompatibles.
- c. Inclure dans le projet de loi des dispositions spécifiques visant à consacrer le principe de transparence dans le processus de nomination des juges de la Cour constitutionnelle, et prévoir un mécanisme plus solide pour garantir la stabilité de l'activité de la Cour constitutionnelle couvrant tous les motifs de cessation des fonctions des juges de la Cour.
- d. Veiller à ce qu'en cas d'arrestation d'un juge de la Cour constitutionnelle pris en flagrant *délit*, Plénum de la Cour constitutionnelle soit habilité à approuver ou à annuler formellement l'arrestation et, en cas d'annulation de l'arrestation, à veiller à ce que le juge soit libéré sans délai.
- e. Clarifier le processus de prise de décision pour les sanctions disciplinaires autres que la révocation, y compris le seuil de vote requis au sein du Plénum, incorporer des garanties procédurales pour les mesures disciplinaires dans la loi et assurer la clarté juridique entre les articles 22(1)(b) et 23 du projet de loi concernant la révocation du juge en tant que mesure disciplinaire.
- f. À l'article 30, paragraphe 4, du projet de loi, ne pas se référer exclusivement au règlement de la Cour constitutionnelle, mais définir clairement les domaines respectifs de la loi et du règlement intérieur, en éliminant toute ambiguïté.
- g. En ce qui concerne la recevabilité des requêtes devant la Cour constitutionnelle, laisser à cette dernière une certaine latitude pour juger les requêtes recevables, même lorsqu'elles portent sur des questions déjà tranchées, à condition que les circonstances de la nouvelle affaire justifient un nouveau contrôle de constitutionnalité.

127. La Commission de Venise recommande également d'ajouter le principe de constitutionnalité à l'article 2 du projet de loi, en conservant le terme « conseiller judiciaire » au lieu de « juge assistant » dans le projet de loi. La Commission recommande également que les décisions de la Cour constitutionnelle soient publiées immédiatement, au minimum, sur le site officiel de la Cour, sinon dans le Moniteur officiel de la République de Moldova.

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