



Strasbourg, le 16 juin 2025

CDL-AD(2025)024

Or. angl.

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

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

**AVIS CONJOINT DE LA COMMISSION DE VENISE ET DE LA
DIRECTION GÉNÉRALE DROITS HUMAINS ET ÉTAT DE DROIT
(DGI) DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**SUR LES SUITES DONNÉES AU PROJET DE LOI RELATIF AU
MÉCANISME DE TRAITEMENT DES AFFAIRES DE CORRUPTION
ET DES AFFAIRES LIÉES À LA CORRUPTION (ANCIENNEMENT
PROJET DE LOI SUR LE SYSTÈME JUDICIAIRE ANTICORRUPTION)**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 143^e session plénière
(en ligne, 13-14 juin 2025)**

Sur la base des observations de

**M. Philip DIMITROV (Expert, Ancien Membre, Bulgarie)
Mme Angelika NUSSBERGER (Membre, Allemagne)
M. Tuomas OJANEN, (Membre, Finlande)
Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente honoraire de la Commission de
Venise)
M. Filipe MARQUES (Expert, DGI)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse	5
A.	Nouvelle approche dans le projet de loi révisé.....	5
B.	Principales recommandations.....	6
1.	Changement du titre du projet de loi.....	6
2.	Spécialisation à la Cour suprême de justice	7
3.	Nombre de juges spécialisés.....	8
4.	Compétences du Conseil Supérieur de la Magistrature	9
5.	Cadre procédural pour la sélection des juges anticorruption.....	9
6.	Contrôle du « style de vie des juges »	9
C.	Autres questions.....	9
IV.	Conclusion	11

I. Introduction

1. Par lettre du 28 février 2025, M. Igor Grosu, Président du Parlement de la République de Moldova, a demandé un avis sur les suites données à l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi sur le système judiciaire anticorruption et sur l'amendement de certains actes normatifs ([CDL-AD\(2023\)032](#)), adopté par la Commission de Venise lors de sa 136e session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023) (« l'avis de 2023 »). Le président du Parlement a fourni le projet de loi révisé, désormais intitulé « Loi sur le mécanisme de jugement des affaires de corruption et des affaires liées à la corruption » ([CDL-REF\(2025\)021](#)) (« le projet de loi révisé »).

2. Cet avis sur les suites données a été préparé conjointement avec la Direction générale des droits humains et Etat de droit (DGI). M. Philip Dimitrov, Mme Angelika Nussberger, M. Tuomas Ojanen et Mme Hanna Suchocka ont agi en tant que rapporteurs au nom de la Commission de Venise. M. Filipe Marques a été nommé expert pour la DGI.

3. Les 29 et 30 avril 2025, une délégation composée de M. Philip Dimitrov, M. Tuomas Ojanen et M. Filipe Marques, accompagnée par M. Taras Pashuk du Secrétariat de la Commission de Venise, s'est rendue à Chişinău et a rencontré des membres du Parlement (majorité et opposition), le président et des membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), le ministre de la Justice, le président par intérim de la Cour suprême de justice et d'autres représentants du pouvoir judiciaire. Des réunions ont également eu lieu avec le procureur général, le procureur en chef par intérim du bureau du procureur chargé de la lutte contre la corruption, le directeur du Centre national de lutte contre la corruption, ainsi que des représentants de l'administration présidentielle, d'organisations de la société civile, d'associations de magistrats et de la délégation de l'UE en République de Moldova. La Commission de Venise et la DGI remercient les autorités de la République de Moldova et 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 révisé. 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 29 et 30 avril 2025. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-Commissions sur le pouvoir judiciaire, sur l'Etat de droit et sur l'Amérique Latine le 12 juin 2025. Après un échange de vues avec M. Mihai Gheorghieş, Conseiller principal à la Commission juridique sur les nominations et les immunités du Parlement de la République de Moldavie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 143^e session plénière (en ligne, 13-14 juin 2025).

II. Contexte

6. La première version du projet de loi, élaborée par la présidence de la République de Moldova, envisageait la création d'un tribunal spécialisé dans la lutte contre la corruption en première instance, ainsi que d'une chambre anticorruption au sein de la cour d'appel de Chisinau en deuxième instance. Toutefois, le projet de loi ne prévoyait pas de chambre anticorruption distincte au sein de la Cour suprême de justice exerçant un contrôle de cassation dans de telles affaires en troisième instance. La création d'organes judiciaires spécialisés aux premier et deuxième niveaux de juridiction s'explique par deux préoccupations principales : (i) le manque d'indépendance et d'intégrité judiciaires au sein du système judiciaire existant, dont les membres n'avaient pas encore fait l'objet du processus de vérification envisagé dans le cadre de la réforme

judiciaire plus large mise en œuvre en parallèle¹ ; et (ii) les inefficacités dans le traitement des affaires, en particulier les retards dans le jugement des délits liés à la corruption pendants devant les tribunaux ordinaires².

7. La première version du projet de loi ([CDL-REF\(2023\)030](#)) a été évaluée dans l'avis de 2023. En premier lieu, l'avis invitait les autorités à reconsidérer l'approche globale du projet de loi et à mener une analyse approfondie pour déterminer si la création d'organes judiciaires spécialisés dans la lutte contre la corruption était une mesure nécessaire et proportionnée³. Comme alternative possible, l'avis recommandait : (i) de poursuivre le processus de contrôle judiciaire déjà engagé par les autorités, avec la possibilité d'affecter les juges contrôlés aux affaires de corruption sans créer d'institutions judiciaires distinctes ; et (ii) de renforcer les tribunaux existants et les autres organes publics compétents chargés de traiter les affaires de corruption⁴.

8. L'avis de 2023 comprenait 6 recommandations clés relatives au texte du projet de loi et à sa mise en œuvre ultérieure⁵ :

- (1) *Afin de respecter le principe de l'unité du pouvoir judiciaire, il est recommandé de modifier le titre du projet de loi et de supprimer toutes les références à un « système judiciaire anticorruption » dans les dispositions spécifiques.*
- (2) *À la lumière de l'objectif prétendu d'établir un « système de tribunaux spécialisés » avec des juges ayant des connaissances approfondies dans le domaine de la lutte contre la corruption, il conviendrait d'envisager la création, par décision du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), d'une chambre spécialisée dans la lutte contre la corruption également au sein de la Cour suprême de justice (comme cela est maintenant prévu pour la Cour d'appel de Chişinău).*
- (3) *Une analyse détaillée des données devrait être effectuée afin de garantir que le nombre envisagé de juges, en particulier à la chambre anticorruption de la Cour d'appel de Chişinău, sera suffisant dans la pratique pour statuer sur les affaires liées à la corruption dans un délai raisonnable, conformément à l'article 6 de la CEDH et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.*
- (4) *Il est recommandé de confier la procédure de sélection au CSM, une fois que son comité de sélection et d'évaluation sera opérationnel, sans introduire une procédure de présélection à mener par un organe supplémentaire.*
- (5) *Les règlements à adopter par le CSM devraient prévoir un nombre minimum de membres qui devraient participer et voter lors de la sélection, le quorum nécessaire, ainsi que des délais généraux et intermédiaires dans les procédures de pré-sélection et de sélection afin d'assurer la clarté juridique (prévisibilité) et l'efficacité. Il est également recommandé de faire un renvoi dans le projet de loi à la législation applicable (code administratif) qui prévoit un contrôle juridictionnel des décisions de nomination.*
- (6) *Le contrôle du « style de vie des juges » par le CSM n'est pas nécessaire et devrait être supprimé du projet de loi, étant donné que la vérification du patrimoine et des intérêts personnels constitue en soi un moyen adéquat et suffisant pour contrôler l'intégrité des juges.*

9. Les autres recommandations figurent dans le texte de l'avis de 2023.

¹ Pour plus de détails sur la réforme visant à contrôler les juges et les procureurs en Moldova, voir [CDL-AD\(2023\)005](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi relative à l'évaluation externe des juges et des procureurs ; [CDL-AD\(2023\)023](#), Avis conjoint sur les suites données à l'avis sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et des procureurs ; [CDL-AD\(2023\)035](#), Avis conjoint sur les suites données à l'avis sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et des procureurs.

² Pour plus de détails, voir l'avis de 2023 ([CDL-AD\(2023\)032](#)), paragraphes 6-13.

³ L'avis de 2023, paragraphe 80.

⁴ L'avis de 2023, paragraphe 81.

⁵ L'avis de 2023, paragraphe 82.

10. Le 30 novembre 2023, le Parlement a adopté le projet de loi en première lecture. Par la suite, les membres du Parlement ont développé des amendements de fond, aboutissant à la version actuelle du projet de loi.

11. Le présent avis vise donc à évaluer le projet de loi révisé Compte tenu de l'avis de 2023 et à examiner dans quelle mesure les autorités ont suivi les recommandations de la Commission de Venise et de la DGI. Le présent avis vise en outre à aider les autorités à identifier les priorités à cet égard et à fournir des conseils et une assistance supplémentaires pour la mise en œuvre des recommandations. L'absence de commentaires sur certaines dispositions du projet de loi révisé ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite de ces dispositions.

III. Analyse

A. Nouvelle approche dans le projet de loi révisé

12. Dans l'Avis de 2023, la Commission de Venise et la DGI ont posé la question de savoir si la situation actuelle du système judiciaire du pays constituait une base suffisante pour justifier la création d'un tribunal spécialisé dans la lutte contre la corruption. En premier lieu, la Commission et la DGI ont recommandé une évaluation approfondie du modèle proposé dans le projet de loi, y compris une analyse des causes profondes des problèmes que la réforme cherche à résoudre.

13. Le projet de loi révisé ne prévoit plus la création d'un tribunal anticorruption distinct en première instance, mais introduit un collège anticorruption spécialisé au sein de l'actuel tribunal de Chişinău. En deuxième instance, il prévoit la création de deux collèges spécialisés dans la lutte contre la corruption au sein de la cour d'appel du Centre (projets d'articles 3 et 7), ce qui est similaire à l'approche proposée dans la première version du projet de loi qui proposait une chambre spécialisée au sein de la même cour d'appel. En ce qui concerne l'instance de cassation, le projet de loi révisé ne contient pas de dispositions spécifiques. Toutefois, en vertu du code de procédure pénale, la Cour suprême de justice reste la juridiction de cassation compétente en matière pénale, et sa compétence s'étendra également aux affaires pénales relevant de la compétence du collège anticorruption. Par conséquent, les modifications proposées n'entraînent pas de changements en ce qui concerne le contrôle de cassation.

14. Le principal changement institutionnel est donc que le projet de loi révisé abandonne l'idée d'établir un tribunal anticorruption de première instance distinct et propose à la place la création d'un collège spécialisé au sein de l'actuel tribunal de Chişinău.

15. Lors des réunions à Chişinău, les membres du Parlement impliqués dans la rédaction du texte révisé ont expliqué à la délégation de la Commission de Venise et de la DGI que la nouvelle approche était fondée sur une analyse approfondie de l'état actuel du système judiciaire et qu'elle avait été élaborée à la suite de consultations avec les parties prenantes concernées. Bien que les associations de juges n'aient pas été formellement consultées, le CSM et les tribunaux nationaux ont participé de manière substantielle à la préparation du projet de loi révisé. D'autres organes de l'État, ainsi que des organisations de la société civile, ont exprimé leur soutien à l'idée d'établir un collège spécialisé au sein de la structure judiciaire existante plutôt que de créer une cour anticorruption distincte.

16. En ce qui concerne le manque d'intégrité judiciaire, qui avait été le premier problème fondamental justifiant la création d'une cour anticorruption distincte, les rapporteurs ont été informés que, depuis l'avis de 2023, le processus de vérification des antécédents au sein du système judiciaire avait progressé. En conséquence, le CSM a été contrôlé et environ 20 % des juges ont quitté le système judiciaire, soit en raison d'évaluations négatives, soit en prévision d'évaluations à venir. Selon de nombreux interlocuteurs, bien que le processus de vérification

soit toujours en cours, il a déjà contribué à renforcer l'intégrité du pouvoir judiciaire et à améliorer la confiance du public dans le système judiciaire.

17. En ce qui concerne l'efficacité judiciaire et la nécessité d'accélérer les procédures pénales - le deuxième problème fondamental qui sous-tend la justification du modèle proposé dans la première version du projet de loi - les rapporteurs ont été informés que le CSM avait introduit, en février 2024, un système de panels spécialisés pour les affaires liées à la corruption au sein du tribunal de première instance de Chişinău. Cette approche s'est avérée efficace dans la pratique. Dans son rapport d'octobre 2024, la Commission de l'UE a reconnu une amélioration du bilan de la lutte contre la corruption et a noté que la mise en place de ces panels spécialisés a contribué à une augmentation de 31,09 % du nombre d'audiences judiciaires liées à des affaires de corruption⁶. De nombreux interlocuteurs ont souligné que le projet de loi révisé vise à renforcer ces évolutions positives. Ils ont en outre affirmé que le modèle révisé était plus rentable et plus facile à mettre en œuvre sur le plan logistique que la création d'un tribunal anticorruption distinct.

18. Compte tenu de ces développements et des informations fournies à la Commission et à la DGI, il apparaît que les autorités ont dûment pris en considération les facteurs pertinents lors de la révision de l'approche définie dans le projet de loi, qui n'envisage plus la création d'une cour anticorruption distincte. Parallèlement, elles ont fait progresser le contrôle des juges afin de renforcer l'intégrité judiciaire et ont pris le temps de tester, dans la pratique, le modèle des groupes spécialisés. Sur la base des résultats de ces mesures, les autorités ont procédé à la révision du concept sous-jacent au projet de loi. À cet égard, elles ont agi conformément à l'avis de 2023.

B. Principales recommandations

1. Changement du titre du projet de loi

19. La Commission de Venise et la DGI ont recommandé de modifier le titre du projet de loi et de supprimer toute référence à un « système judiciaire anticorruption » dans les dispositions spécifiques, afin de respecter le principe de l'unité du pouvoir judiciaire (**recommandation clé n° 1**).

20. Le projet de loi révisé a reçu un nouveau titre : « Loi sur le mécanisme de jugement des affaires de corruption et des affaires liées à la corruption ». Le texte n'utilise plus l'expression « système judiciaire anticorruption ». Cette recommandation a donc été suivie.

21. Dans le contexte du nouveau titre, la Commission de Venise et la DGI ont également recommandé que la compétence du tribunal anticorruption soit définie plus précisément, notamment en faisant référence aux dispositions pertinentes du Code de procédure pénale - en particulier au nouvel article 36¹proposé, qui énumère les crimes relevant de la compétence du tribunal anticorruption initialement proposé⁷. Cette recommandation a été prise en compte par l'article 4 révisé du projet de loi, qui établit des règles et des références détaillées, énumérant à la fois les catégories de personnes et les infractions relevant de la compétence du collège anticorruption.

22. Toutefois, outre les crimes liés à la corruption, le projet d'article 4 inclut également les crimes contre la sécurité de l'État - tels que la trahison, l'espionnage, la création d'organisations de

⁶ Commission européenne, Document de travail des services de la Commission « *Rapport 2024 sur la République de Moldova - Accompagnement du document - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Communication 2024 sur la politique d'élargissement de l'UE* », disponible à [EUR-Lex - 52024SC0698 - FR - EUR-Lex](#).

⁷ Voir l'avis de 2023, paragraphe 34.

renseignement illégaux, la conspiration contre l'État, le séparatisme et l'incitation à renverser violemment ou à altérer l'ordre constitutionnel (articles 337-338², 340¹, et 341 du code pénal). Au cours des réunions, les interlocuteurs de la délégation ont expliqué que le Parlement avait adopté une stratégie de sécurité nationale qui identifiait explicitement la corruption comme une menace pour la sécurité nationale⁸. Ils ont noté que, dans les circonstances actuelles, les affaires de corruption impliquent souvent des infractions contre la sécurité de l'État.

23. La Commission de Venise souligne que si les notions de « sécurité nationale » et de « sécurité de l'État » sont des concepts similaires et interdépendants, elles doivent néanmoins être distinguées l'une de l'autre⁹. En pratique, si les crimes de corruption peuvent parfois coïncider avec des crimes contre la sécurité de l'État, ce n'est pas toujours le cas. Néanmoins, en vertu du règlement proposé, la compétence du collège anticorruption s'étendrait aux crimes contre la sécurité de l'État, même en l'absence d'élément de corruption.

24. Si l'intention du projet de loi révisé est que le collège anticorruption ne soit compétent que dans les cas où la corruption et les crimes contre la sécurité de l'État sont inclus, cette condition devrait être explicitement stipulée dans le projet de loi. En outre, le projet de loi devrait prévoir une procédure claire pour résoudre les conflits de compétence, en attribuant l'autorité finale à une instance supérieure conformément aux règles procédurales générales de résolution des conflits de compétence.

25. Les autorités nationales restent libres de déterminer le champ de compétence précis des groupes spécialisés, en fonction de considérations d'efficacité et de la nature des tendances criminelles dans le pays. Toutefois, le titre du nouveau mécanisme juridictionnel devrait refléter fidèlement la substance des affaires qu'il est censé juger. Il est donc recommandé que le titre du projet de loi et la compétence des organes juridictionnels spécialisés qu'il établit soient alignés en conséquence.

2. Spécialisation à la Cour suprême de justice

26. La Commission de Venise et la DGI ont recommandé que, compte tenu de l'objectif déclaré d'établir un « système de tribunaux spécialisés » avec des juges possédant une expertise approfondie en matière de lutte contre la corruption, la création - par décision du CSM - d'une chambre spécialisée dans la lutte contre la corruption au sein de la Cour suprême de justice soit envisagée (**recommandation clé n° 2**).

27. Il a été noté ci-dessus que le rôle de la Cour suprême de justice en tant que cour de cassation est défini par le code de procédure pénale. L'absence de référence spécifique à cette juridiction dans le projet de loi révisé n'affecte pas sa compétence pour procéder à un examen en cassation dans les affaires relevant de la compétence du collège anticorruption. En ce qui concerne la création d'une chambre spécialisée, il convient de rappeler que cette recommandation a été émise dans le contexte du modèle précédent, qui envisageait la création d'une cour anticorruption distincte, et dans ce modèle antérieur, le concept d'une structure judiciaire anticorruption parallèle n'avait pas été mis en œuvre de manière cohérente à tous les niveaux de juridiction. Toutefois, dans le cadre du modèle actuel, où les affaires de corruption relèvent toujours du système judiciaire généraliste, la création d'une chambre spécialisée au sein de la

⁸ Parlement de la République de Moldova, Résolution № 391 du 15 décembre 2023 « Sur l'approbation de la stratégie de sécurité nationale de la République de Moldova ». Disponible à l'adresse suivante : [HP391/2023](#).

⁹ La « sécurité nationale » est mentionnée au paragraphe 2 des articles 8, 10 et 11 de la CEDH comme l'un des buts légitimes pouvant justifier la restriction des droits. En revanche, la notion de « sécurité de l'État » n'est pas mentionnée dans la CEDH. Jusqu'à présent, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas défini la « sécurité nationale », mais elle s'est concentrée sur les conditions qui justifient une ingérence dans les droits pour des raisons de « sécurité nationale ».

Cour suprême de justice, qui a déjà fait l'objet d'une réforme de fond, n'a plus la même pertinence.

28. Au cours des réunions tenues à Chisinau, plusieurs interlocuteurs ont souligné que le rôle de la Cour suprême de justice réformée dans ces affaires se limiterait à l'examen des questions de droit. Il a également été noté que la charge de travail actuelle comprend un nombre relativement faible d'affaires de lutte contre la corruption et qu'un certain degré de flexibilité est nécessaire pour assurer une répartition équitable du travail au sein de la Cour. Dans ce contexte, la question des effectifs de la Cour a été soulevée. Selon les informations fournies, sur les vingt postes judiciaires établis par la loi, seuls dix juges siègent actuellement à la Cour suprême de justice, y compris ceux qui sont affectés temporairement. Alors que les procédures de sélection sont en cours, un délai supplémentaire pourrait être nécessaire pour pourvoir les postes encore vacants.

29. La loi sur la Cour suprême de justice ne prévoit pas de chambres dans la structure interne de la Cour ; en revanche, l'Assemblée plénière peut décider, sur proposition du président, de la spécialisation des juges de la Cour suprême¹⁰. La Commission de Venise a précédemment observé que l'attribution des affaires devrait être fondée dans toute la mesure du possible sur des critères objectifs et transparents établis à l'avance par la loi ou par des règlements spéciaux sur la base de la loi ; les catégories d'affaires et la spécialisation des juges font partie de ces critères¹¹. Il est donc souhaitable que la loi ou le règlement applicable détermine clairement les critères objectifs d'attribution des affaires de corruption à la Cour suprême de justice, en tenant dûment compte du principe de spécialisation.

30. Au cours des réunions, certains interlocuteurs ont souligné que l'efficacité du contrôle de cassation par la Cour suprême de justice pourrait être entravée par le fait que la Cour reste en sous-effectif. Cette observation est pertinente, car elle est directement liée à l'une des questions fondamentales qui sous-tendent la présente réforme, à savoir l'efficacité des procédures judiciaires. Il est donc recommandé d'accélérer les nominations à la Cour suprême de justice.

3. Nombre de juges spécialisés

31. La Commission de Venise et la DGI ont recommandé qu'une analyse détaillée des données soit effectuée afin de garantir que le nombre envisagé de juges, en particulier au niveau de l'appel, sera suffisant dans la pratique pour statuer sur les affaires de corruption dans un délai raisonnable (**recommandation clé n° 3**).

32. Selon le projet de loi révisé (articles 6 et 7), le collège anticorruption du tribunal de première instance de Chişinău sera composé de 15 juges, tandis que les deux chambres d'appel anticorruption de la Cour d'appel du Centre seront composées de trois juges chacune, soit six juges au total. Au cours des réunions, les autorités ont expliqué que des données statistiques sur les affaires de corruption avaient été collectées et ont indiqué que le nombre de juges proposé devrait être suffisant pour faire face à la charge de travail attendue.

33. La Commission de Venise et la DGI notent toutefois qu'au-delà des préoccupations liées au délai raisonnable des procédures, un nombre limité de juges - en particulier au niveau de l'appel - comporte un risque d'impasses procédurales. De tels blocages pourraient survenir dans des situations nécessitant le retrait de juges anticorruption en raison de conflits d'intérêts ou d'autres obstacles.

34. Il convient de rappeler qu'en vertu du projet de loi révisé, les juges anticorruption auront un statut spécial : ils seront nommés selon une procédure spéciale, pour un mandat de six ans, et

¹⁰ Voir l'article 8 § 4 (c) de la loi sur la Cour suprême de justice de la République de Moldova.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : L'indépendance des juges, § 80-81.

seront exclusivement compétents pour statuer sur les affaires relevant de la compétence du collège anticorruption. Le remplacement de ces juges pourrait s'avérer difficile dans la pratique, et la réattribution d'affaires à des juges généralistes pourrait soulever des préoccupations quant au respect de l'exigence d'un « tribunal établi par la loi » en vertu de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

35. Pour atténuer le risque d'impasses procédurales, il est recommandé que le projet de loi envisage une procédure de création d'une liste d'éventuels juges de réserve qui seraient invités, sur une base *ad hoc*, à remplacer les juges anticorruption réguliers en cas de besoin.

4. Compétences du Conseil Supérieur de la Magistrature

36. La Commission de Venise et la DGI ont recommandé que le CSM sélectionne les juges anticorruption, sans procédure de présélection menée par un organe supplémentaire (**recommandation clé n° 4**).

37. Le projet de loi révisé abandonne le modèle précédent selon lequel une commission *ad hoc* devait présélectionner les candidats aux postes de juges anticorruption. En vertu du nouveau projet d'article 9, la compétence exclusive pour sélectionner les candidats incombe désormais au CSM. Cette recommandation a donc été suivie.

5. Cadre procédural pour la sélection des juges anticorruption

38. La Commission de Venise et la DGI ont recommandé que le CSM prévoie un nombre minimum de membres qui devraient participer et voter lors de la sélection, le quorum nécessaire, ainsi que des délais généraux et intermédiaires dans les procédures de pré-sélection et de sélection afin d'assurer la clarté juridique (prévisibilité) et l'efficacité. Il a également été recommandé de faire une référence croisée dans le projet de loi à la législation applicable (code administratif) qui prévoit un contrôle juridictionnel des décisions de nomination (**recommandation clé n° 5**).

39. Comme indiqué ci-dessus, la procédure de présélection faisant intervenir un organe supplémentaire a été supprimée et le pouvoir de sélection a été confié exclusivement au CSM. Toutefois, le projet de loi révisé ne contient toujours pas de dispositions claires concernant le quorum, la majorité requise pour la prise de décision au sein du CSM et la possibilité d'un contrôle juridictionnel des décisions de nomination. En conséquence, cette recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre. Si les mêmes règles s'appliquent à d'autres procédures de sélection, cela devrait également être clairement indiqué.

6. Contrôle du « style de vie des juges »

40. La Commission de Venise et la DGI ont recommandé que la procédure de contrôle du « style de vie des juges » soit supprimée du projet de loi, étant donné qu'il existe d'autres moyens suffisants en droit interne pour contrôler l'intégrité des juges (**recommandation clé n° 6**).

41. Le projet de loi révisé a supprimé les dispositions relatives au contrôle du « style de vie des juges ». La recommandation a donc été suivie.

C. Autres questions

42. **Rapport de compatibilité avec la CEDH.** L'avis de 2023 recommandait aux autorités de procéder à une vérification de la compatibilité avec la CEDH avant l'adoption du projet de loi et de rendre publique la vérification en question¹². Aucune référence n'a été faite à une vérification

¹² Voir l'avis de 2023, paragraphe 22.

de la compatibilité du projet de loi révisé avec les normes énoncées dans la CEDH. Les autorités sont invitées à procéder à une telle vérification au cours des travaux ultérieurs sur le projet.

43. Personnel spécialisé et experts. L'Avis de 2023 soulignait l'importance du personnel spécialisé et des experts pour assurer l'efficacité des tribunaux spécialisés¹³. Conformément à cette observation, la Commission de Venise et la DGI encouragent les autorités à accorder une attention particulière à la nécessité de recruter du personnel et des experts spécialisés, afin de garantir l'efficacité du nouveau mécanisme judiciaire de lutte contre la corruption.

44. Rémunération. Le projet de loi révisé introduit une nouvelle règle sur la rémunération, qui prévoit que les juges anticorruption ont droit à une indemnité de départ unique s'ils ont exercé leurs fonctions pendant au moins cinq ans. Cette indemnité s'élève à 65 % du produit de leur salaire mensuel moyen par le nombre d'années complètes passées en tant que juge.

45. Dans l'avis de 2023, la Commission de Venise et la DGI ont déclaré que les juges anticorruption devraient recevoir des salaires plus élevés, compte tenu de la complexité et de la sensibilité de leur travail et du risque accru de pressions extérieures¹⁴. Le régime d'indemnités de départ proposé est une solution possible. Toutefois, au cours des réunions, les membres du corps judiciaire ont exprimé leur préférence pour un supplément de salaire mensuel, estimant qu'il s'agissait d'une mesure incitative plus efficace pour les candidats potentiels. En effet, une indemnité forfaitaire différée semble être une méthode moins appropriée que des suppléments mensuels réguliers ou, au minimum, des indemnités forfaitaires annuelles liées à chaque année de service. Les autorités sont encouragées à tenir compte de ces points de vue et à veiller à ce que, à l'issue du mandat, le salaire d'un juge anticorruption qui revient ne soit pas réduit de manière disproportionnée en sa nouvelle qualité de juge généraliste¹⁵.

46. Régime disciplinaire. Il est louable que, contrairement à la version précédente du projet de loi, le projet révisé stipule désormais clairement à l'article 1, paragraphe 2, que les règles générales relatives à la responsabilité disciplinaire des juges s'appliquent également aux juges anticorruption, comme le recommande l'avis de 2023¹⁶.

47. Compétence des juges d'instruction anticorruption. L'avis de 2023 recommandait de clarifier l'étendue des compétences des juges d'instruction anticorruption¹⁷. L'article 4, paragraphes 6 et 7, du projet de loi révisé n'aborde pas cette question. Cette recommandation doit être mise en œuvre dans le cadre d'une nouvelle révision du projet de loi.

48. Critères d'éligibilité pour devenir juge anticorruption. L'avis de 2023 notait que les critères relatifs à l'intégrité financière et éthique manquaient de clarté¹⁸, et que le critère relatif aux « qualités et compétences professionnelles nécessaires à l'exercice de la fonction de juge » était trop général et superflu¹⁹. Ces préoccupations n'ont pas été prises en compte à l'article 8, paragraphe 1, points b) et c), du projet de loi révisé, qui doit encore être affiné conformément à la recommandation²⁰.

¹³ Voir l'avis de 2023, paragraphe 30.

¹⁴ Voir l'avis de 2023, paragraphe 28.

¹⁵ Voir l'avis de 2023, paragraphe 29.

¹⁶ Voir l'avis de 2023, paragraphe 31.

¹⁷ Voir l'avis de 2023, paragraphe 35.

¹⁸ Voir l'avis de 2023, paragraphe 46.

¹⁹ Voir l'avis de 2023, paragraphe 47.

²⁰ À cet égard, la Commission d'évaluation externe des juges et des candidats à la fonction de juge de la Cour suprême de justice (la Commission d'évaluation des juges), établie par la loi n° 65/2023 « sur l'évaluation externe des juges et des candidats à la fonction de juge de la Cour suprême de justice », a souligné, dans son [rapport annuel 2025](#), le problème du « manque d'harmonisation des critères d'évaluation ». La Commission d'évaluation des juges a précisé que « [c]haque loi a ses propres critères

49. **Décision du président concernant la nomination.** L'avis de 2023 recommandait de clarifier les circonstances dans lesquelles le délai imparti au Président de la République pour se prononcer sur la proposition du CSM de nommer un juge anticorruption peut être prolongé²¹. Le projet de loi initial prévoyait une formulation large : « si un examen complémentaire du dossier du candidat ou des informations détenues par une autorité publique sur le candidat est nécessaire, ce délai peut être prolongé de 15 jours ». Cette formulation a été conservée dans le projet révisé (article 10, paragraphe 3), et doit encore être clarifiée pour limiter les ambiguïtés potentielles.

50. **Rotation échelonnée.** L'Avis de 2023 recommandait que le projet de loi introduise un mécanisme de rotation échelonnée, afin d'éviter le remplacement simultané de tous les juges anticorruption, qui pourrait gravement perturber la continuité et l'efficacité judiciaires²². Le projet de loi révisé ne tient pas compte de cette recommandation.

51. **Transfert des affaires pendantes.** L'avis de 2023 recommandait d'introduire des critères objectifs pour déterminer quelles affaires pendantes devraient être transférées des tribunaux généralistes au tribunal anticorruption²³. Le projet de loi révisé prévoit désormais que toutes les affaires relevant de la compétence du collège anticorruption lui seront transférées dès qu'il sera opérationnel (article 17, paragraphe 4). Le même article prévoit des exceptions limitées, en vertu desquelles les tribunaux généralistes continueront à juger ces affaires : (a) lorsque les affaires sont examinées par des juges du tribunal de première instance de Chisinau qui participent au concours pour le poste de juge anticorruption ; et (b) lorsque le tribunal généraliste a déjà commencé à entendre un défendeur ou un témoin, ou a achevé l'examen du fond. Ces nouvelles dispositions introduisent des critères objectifs destinés à lever l'ambiguïté qui existait dans la version précédente du projet de loi.

52. **Coordination avec la réforme du ministère public.** Lors des réunions tenues à Chisinau, les interlocuteurs ont exprimé l'avis que la mise en place du mécanisme judiciaire spécialisé dans la lutte contre la corruption devrait être coordonnée avec les organes spécialisés chargés d'enquêter sur les crimes liés à la corruption. La Commission de Venise et la DGI invitent les autorités à prendre en compte ces observations, afin d'assurer l'efficacité globale du système.

IV. Conclusion

53. Le Président du Parlement de la République de Moldova, M. Igor Grosu, a demandé un avis sur les suites données à l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi sur le système judiciaire anticorruption et sur l'amendement de certains actes normatifs ([CDL-AD\(2023\)032](#)) (« l'avis de 2023 »). Le président du Parlement a présenté le projet de loi révisé, désormais intitulé « Loi sur le mécanisme de jugement des affaires de corruption et des affaires liées à la corruption » (« le projet de loi révisé »).

54. La Commission de Venise et la DGI se félicitent de l'approche constructive adoptée par les autorités moldaves. Il est encourageant de constater que les autorités ont suivi la principale recommandation de l'Avis de 2023 et entrepris une évaluation approfondie et sincère des causes sous-jacentes qui ont motivé la réforme proposée. Entre les deux versions du projet de loi, les autorités ont progressé dans la vérification des antécédents des juges, renforçant ainsi la confiance générale du public dans le système judiciaire. En outre, elles ont testé le système des

d'intégrité éthique et financière. L'absence de normes cohérentes peut conduire à des résultats apparemment incohérents » (paragraphe 58).

²¹ Voir l'avis de 2023, paragraphe 60.

²² Voir l'avis de 2023, paragraphe 61.

²³ Voir l'avis de 2023, paragraphe 76.

groupes spécialisés dans la lutte contre la corruption au sein de la structure judiciaire existante. Cette analyse approfondie et les mesures pratiques prises par les autorités ont conduit à une révision du modèle initialement proposé : le projet de loi révisé abandonne la création d'un tribunal anticorruption distinct et prévoit à la place la création d'un collège anticorruption au sein de l'actuel tribunal de première instance de Chisinau.

55. En outre, il est louable que la majorité des recommandations clés aient été prises en compte. Notamment, le titre du projet de loi et la terminologie utilisée ont été modifiés pour refléter le principe de l'unité du pouvoir judiciaire ; le nombre proposé de juges anticorruption a été vérifié sur la base d'une analyse statistique ; la procédure de présélection impliquant un organe supplémentaire a été supprimée ; et la disposition concernant le contrôle du « style de vie des juges » en tant qu'outil de vérification de l'intégrité judiciaire a été supprimée.

56. En même temps, comme certaines recommandations n'ont été que partiellement prises en compte, le projet de loi révisé incite la Commission de Venise et la DGI à réitérer certaines recommandations antérieures et à en formuler d'autres.

57. *Les principales recommandations* pour l'amélioration du projet de loi révisé sont les suivantes :

- (1) Introduire des dispositions claires (ou des références à ces dispositions dans les autres lois) sur le quorum, la majorité requise pour la prise de décision au sein du CSM, et la possibilité d'un contrôle juridictionnel des décisions de nomination.
- (2) Établir une procédure de création d'une liste de juges de réserve potentiels à inviter sur une base *ad hoc*.
- (3) Prévoir, dans la loi ou le règlement applicable, des critères objectifs pour la répartition des affaires au sein de la Cour suprême de justice, en tenant dûment compte du principe de spécialisation.

58. À titre de recommandations supplémentaires, les autorités sont encouragées à :

- (1) clarifier les conditions dans lesquelles la compétence de la chambre anticorruption s'étend aux infractions contre la sécurité de l'État et établir une procédure de règlement des conflits de compétence ;
- (2) clarifier les critères d'éligibilité en matière d'intégrité financière et éthique ;
- (3) préciser les circonstances dans lesquelles le délai imparti au président de la République pour statuer sur la proposition du CSM concernant la nomination d'un juge anticorruption peut être prolongé ;
- (4) envisager de remplacer l'indemnité de fin de mandat des juges anticorruption par des compléments mensuels ou, à tout le moins, par des paiements forfaitaires annuels calculés en fonction des années de service ;
- (5) prévoir une garantie pour la rotation échelonnée des juges anticorruption, afin d'éviter le remplacement simultané de tous les juges ;
- (6) préciser la compétence des juges anticorruption chargés des enquêtes.

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