



Strasbourg, le 13 décembre 2021

CDL-AD(2021)046

Avis n°. 1069 / 2021

Or. angl.

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

REPUBLIQUE DE MOLDOVA

**AVIS CONJOINT
DE LA COMMISSION DE VENISE ET DE LA DIRECTION GENERALE
DES DROITS DE L'HOMME ET DE L'ETAT DE DROIT (DGI) DU
CONSEIL DE L'EUROPE**

**SUR CERTAINES MESURES RELATIVES A LA SELECTION DES
CANDIDATS A DES POSTES ADMINISTRATIFS DANS LES
ORGANES D'AUTO-ADMINISTRATION DES JUGES ET DES
PROCUREURS
ET LA MODIFICATION DE CERTAINS ACTES NORMATIFS**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 129^e session plénière
(Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021)**

sur la base des commentaires de :

**M. Alexander BARAMIDZE (expert, ancien membre suppléant,
Georgie)**

M. Richard BARRETT (membre, Irlande)

Mme Nina BETETTO (Expert DGI, Présidente du CCJE)

M. Antonio Henriques GASPARGAS (membre, Portugal)

Sommaire

I.	Introduction	3
II.	Contexte et procédure	3
III.	Analyse	4
A.	Remarques générales	4
B.	L'évaluation des candidats	6
IV.	Conclusion	10

I. Introduction

1. Par lettre du 17 novembre 2021, le ministre de la Justice de la République de Moldova a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi « sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats à des postes administratifs dans les organes d'autogestion des juges et des procureurs et l'amendement de certains actes normatifs » (CDL-REF(2021)095, « le projet de loi »). Le 2 décembre 2021, le ministère de la Justice a envoyé une version révisée de ce projet de loi (CDL-REF(2021)097, « le projet de loi révisé »).

2. Cet avis a été préparé conjointement avec la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit du Conseil de l'Europe. M. Alexander Baramidze (Expert, ancien membre suppléant, Géorgie), M. Richard Barrett (membre, Irlande), et M. António Henriques Gaspar (membre, Portugal) ont été rapporteurs au nom de la Commission de Venise. Mme Nina Betetto a analysé le projet de loi au nom de la Direction des droits de l'homme (« la Direction »).

3. Compte tenu de la situation sanitaire, il n'a pas été possible de se rendre à Chisinau. Les 2 et 3 décembre 2021, les rapporteurs et les experts, ainsi que Mme Simona Granata-Menghini (Secrétaire de la Commission) et M. Grigory Dikov (Administrateur) ont tenu des réunions en ligne avec des représentants du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil suprême des procureurs, de la majorité parlementaire, de l'opposition parlementaire et avec le ministre de la Justice, ainsi qu'avec des représentants de la société civile. La Commission est reconnaissante aux autorités moldaves et au Bureau du Conseil de l'Europe en République de Moldavie pour l'excellente organisation de ces réunions.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi et du projet de loi révisé. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Compte tenu du temps extrêmement limité disponible pour la préparation de cet avis, la Commission de Venise s'est concentrée sur les caractéristiques les plus essentielles du projet de loi révisé ; le présent avis ne constitue donc pas une analyse exhaustive de cette loi.

6. Le présent avis conjoint a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne des 2 et 3 décembre 2021. Le présent avis conjoint a été examiné par la réunion hybride conjointe des sous-commissions sur l'État de droit et sur la justice le 9 décembre 2021. À la suite d'un échange de vues avec M. Iulian Rusu, secrétaire d'État, ministère de la Justice de la République de Moldova, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 129^e session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021).

II. Contexte et procédure

7. Les autorités de la République de Moldavie ont l'intention de procéder à une évaluation extraordinaire des juges, procureurs et autres fonctionnaires dans le domaine de la justice et de l'intégrité. Il est prévu que cette évaluation soit réalisée par des organes *ad hoc*, mais la compétence pour décider de la nomination, de la mutation, de la révocation, du reclassement et de l'imposition de peines disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs appartient respectivement au Conseil supérieur de la magistrature (« CSM ») (article 123 de la Constitution) et au Conseil supérieur des procureurs (« CSP ») (article 125 de la Constitution). Tout processus d'évaluation extraordinaire doit donc être initié par ces deux institutions.

8. Le mandat du CSM et du CSP est sur le point d'expirer. Les élections des juges et des procureurs membres de ces organes par les assemblées générales des juges et des procureurs devaient se tenir respectivement le 19 novembre 2021 et le 3 décembre 2021, mais ont été reportées en raison de la crise du Covid-19. Les autorités souhaitent mettre en place un système d'évaluation de l'intégrité des *candidats* à ces postes *avant la tenue des élections*, vraisemblablement au début de l'année 2022. Ce filtrage des candidats rendrait superflue

l'évaluation extraordinaire des membres du CSM et du CSP, qui doit être réalisée dans le cadre du régime général. Ceci explique pourquoi la préparation, l'adoption et la mise en œuvre de cette loi sont considérées comme une priorité absolue par les autorités moldaves.

9. L'urgence de la question ne justifie cependant pas l'absence de consultation des parties prenantes, notamment celles qui sont cruciales comme le CSM et le CSP. La Commission de Venise rappelle qu'une consultation significative de l'opposition et des parties prenantes est un élément clé de l'élaboration démocratique des lois. Des consultations appropriées devraient avoir lieu avant l'adoption finale de cette loi.

III. Analyse

A. Remarques générales

10. La loi proposée vise à établir un comité d'évaluation *ad hoc* qui sera chargé de vérifier l'intégrité des candidats aux postes administratifs du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil supérieur des procureurs et de leurs organes spécialisés (article 1). Dans la note d'information, il est souligné qu'il s'agit d'une « condition essentielle pour accroître la confiance de la société dans le système judiciaire, ainsi que pour le bon fonctionnement de ces institutions. »

11. La Commission de Venise et la Direction générale observent que l'intégrité personnelle des membres qui constituent les Conseils supérieurs (de juges et de procureurs) est un élément essentiel à la nature de ces organes ; elle assure la confiance des citoyens dans les institutions de justice - confiance dans les magistrats et dans leur intégrité. Dans une société qui respecte les valeurs fondamentales de la démocratie, la confiance des citoyens dans l'action des Conseils Supérieurs dépend beaucoup, voire essentiellement, de l'intégrité personnelle et de la compétence et de la crédibilité de ses membres. Dans un régime fonctionnant normalement, l'intégrité des magistrats à être élus par leurs pairs devrait, par nature, résulter des qualités, des conditions personnelles, de l'intégrité et de la compétence professionnelle qui ont permis la nomination comme juges ou procureurs. Une fois le statut de magistrat acquis, les qualités d'intégrité et de compétence doivent être présumées jusqu'à preuve du contraire, ce qui ne peut résulter que d'une évaluation des performances disciplinaires ou fonctionnelles selon les procédures légales appropriées.

12. La création d'organes *ad hoc* pour évaluer l'intégrité des juges et des procureurs repose sur l'hypothèse que le système judiciaire présente des déficiences extrêmement graves et qu'il existe des doutes systémiques quant à l'intégrité des magistrats. Or, en partant de cette hypothèse, la mise en place du modèle proposé de commissions *ad hoc* pour l'évaluation de l'intégrité comporte, en soi, un double risque. D'une part, elle suppose, même si ce n'est qu'en termes d'apparences (ce qui, dans ce domaine très sensible, est important), que le système est généralement affecté, ce qui peut être extraordinairement injuste pour nombre de ses éléments compétents et intègres, qui sont par conséquent entachés d'un soupçon général ; d'autre part, cette méthode peut s'avérer inefficace, en ce qui concerne les juges et les procureurs, pour supprimer et éliminer le doute fatal que le modèle lui-même crée ou peut générer.

13. La Commission de Venise et la Direction générale ont précédemment exprimé l'opinion, dans d'autres contextes, que des situations critiques dans le domaine de la justice, comme des niveaux de corruption extrêmement élevés, peuvent justifier des solutions tout aussi radicales, comme un processus de filtrage des juges en exercice. En fin de compte, il appartient aux autorités moldaves de décider si la situation qui prévaut dans le système judiciaire moldave

constitue une base suffisante pour soumettre tous les juges et procureurs, ainsi que les membres du CSM et du CSP à des évaluations d'intégrité extraordinaires¹.

14. Dans son récent Avis n° 24(2021) sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux², le CCJE rappelle (paragraphe 34) que le processus de sélection des membres d'un Conseil, y compris les éventuelles campagnes des candidats, devrait être transparent et garantir que les qualifications des candidats, en vérifiant en particulier leur impartialité et leur intégrité. De l'avis de la Commission de Venise et de la Direction générale, il convient d'établir une distinction entre le *contrôle des membres en exercice et le « pre-vetting » des candidats* à un poste au sein de ces organes. Par principe, la sécurité de la durée déterminée des mandats des membres des organes (constitutionnels) a pour but de garantir leur indépendance vis-à-vis des pressions extérieures. Des mesures qui mettraient en péril la continuité de la composition et interféreraient avec la sécurité du mandat des membres de cette autorité (vetting) feraient soupçonner que l'intention derrière ces mesures est d'influencer ses décisions, et devraient donc être considérées comme une mesure de dernier recours³. Contrôles d'intégrité visant les candidats aux postes de MEC, de CPP et de leurs organes spécialisés représentent un processus de filtrage et non un processus de filtrage judiciaire et, à ce titre, peuvent être considérés, s'ils sont mis en œuvre correctement, comme un équilibre entre les avantages de la mesure, en termes de contribution à la confiance du pouvoir judiciaire, et ses éventuels effets négatifs.

15. Le test d'intégrité n'est pas appliqué aux juges ou aux procureurs en ce qui concerne leurs rôles en tant que tels et n'engage donc pas l'indépendance de leur rôle. Cependant, le fait que les juges et les procureurs siègent de temps à autre dans les huit organes juridiques concernés par le projet de loi révisé est un élément crucial de la structure moldave de gouvernance du système judiciaire. Il s'agit plus que de postes administratifs, ce sont des rôles cruciaux pour assurer la bonne gouvernance de ces organes dans le système judiciaire. Ces organes sont conçus pour compter un large éventail de membres issus d'horizons spécifiques, les juges et les procureurs occupant une place centrale. Dans le système judiciaire moldave, le fait de siéger dans ces organes fait partie de la carrière de juge ou de procureur, même si ce n'est pas une fonction judiciaire formelle. Le fait que la composition de ces organes soit perturbée pendant un certain temps doit être considéré comme une situation temporaire et exceptionnelle. En outre, tout processus de filtrage interfère avec le droit à la vie privée, affecte la relation entre le candidat et ses « personnes proches » et aura un effet sur la réputation du candidat. Pour ces raisons, il est essentiel que ce processus de filtrage préliminaire repose sur une base légale, avec des critères précis et une possibilité d'appel.

16. En outre, le fait que les contrôles d'intégrité seront effectués non pas par les organes autonomes du pouvoir judiciaire et de la procureure eux-mêmes, mais plutôt par un organe externe qui sera constitué par les « partenaires de développement » de la Moldavie ainsi que par

¹ Commission de Venise, Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi sur la réforme de la Cour suprême de justice et du Bureau du procureur, § 84, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)020-e).

² Avis du CCJE n° 24 (2021), L'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, <https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604>.

³ Le CCJE a montré à plusieurs reprises sa réticence à l'égard du *vetting* des juges. Voir l'Avis n° 21 (2018) du CCJE sur la prévention de la corruption parmi les juges (paragraphe 28). Quant au *vetting* du Conseil de la magistrature, voir l'Avis n° 24 (2021) sur l'évolution des Conseils de la magistrature et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux (para. 23).

la majorité et l'opposition parlementaires, exige que l'on accorde la plus grande attention au respect des principes constitutionnels de séparation des pouvoirs et d'équilibre des pouvoirs.

B. L'évaluation des candidats

17. L'évaluation de l'intégrité des candidats est effectuée par le « Comité indépendant d'évaluation de l'intégrité des candidats aux postes administratifs dans les organes d'autogestion des juges et des procureurs » (le Comité d'évaluation). La question de l'indépendance/responsabilité (*quis custodiet ipsos custodiet*) est une question centrale du projet de loi, qui prévoit que « [l]e Comité d'évaluation dispose d'une indépendance fonctionnelle et d'une autonomie décisionnelle vis-à-vis de toute personne physique ou morale, quelle que soit sa forme d'organisation ». Le projet de loi révisé prévoit (article 5) une composition mixte : trois membres nommés par le Ministère de la Justice sur proposition des factions parlementaires selon le principe de proportionnalité, ainsi qu'un membre suppléant dans le même ordre, et trois membres et deux suppléants proposés par les partenaires au développement et approuvés par le vote des 3/5 par les députés du parlement.

18. Il est louable que le projet de loi révisé prévoit deux critères d'inéligibilité qui visent à exclure l'affiliation politique (article 2 d) et e)). Il est également positif que l'opposition soit impliquée à la fois dans la proposition des membres à nommer par le ministre de la Justice et dans l'élection des membres sélectionnés par les partenaires de développement ; cela n'exclura pas totalement la politisation du processus mais devrait garantir une plus grande inclusion et un soutien de tous les partis à cet exercice.

19. Le projet de loi révisé n'indique pas qui sont les « partenaires de développement ». Le ministère de la Justice a expliqué que cette formule fait référence aux partenaires internationaux présents en République de Moldavie et actifs dans le domaine judiciaire. Par souci de clarté, la loi devrait fournir une définition claire du terme « partenaires de développement » ou, au moins, renvoyer à un acte juridique pertinent où l'on trouve une telle définition.

20. Le projet de loi ne définit pas la procédure de sélection des membres du comité d'évaluation parmi les « partenaires de développement ».

21. L'article 5 § 2 énumère plusieurs critères pour les membres du Comité. Ces critères ne précisent pas si les membres doivent être des ressortissants moldaves ou peuvent être des étrangers, ce qui pourrait être pertinent pour ceux sélectionnés par les donateurs internationaux. Si tel est le cas, les critères devraient être ajustés.

22. Le fait que le projet de loi révisé prévoit plusieurs garanties pour les membres du comité d'évaluation, afin d'assurer leur indépendance et leur impartialité (article 5 §2) est un point positif. Toutefois, si les exigences auxquelles les membres du comité d'évaluation doivent satisfaire en matière de compétence, d'expérience, d'intégrité et de non-affiliation au Parlement ou à un parti politique sont raisonnables (article 6, paragraphe 2), l'exigence selon laquelle le membre « *n'a pas occupé la fonction de juge ou de procureur en République de Moldova au cours des trois dernières années* » semble manquer de justification raisonnable. La note d'information ne donne aucune raison pour la création d'un tel mécanisme extrajudiciaire et n'indique pas non plus le ratio pour la période de trois ans. Les normes internationales en la matière sont bien établies et assez claires : les membres judiciaires des Conseils de la Justice doivent être élus par leurs pairs. Étant donné que les contrôles d'intégrité font *de facto* partie intégrante du processus de sélection des membres du CSM, du CSP et d'autres organes spécialisés, l'exigence proposée impliquant que les juges et/ou le pouvoir judiciaire *en soi* ne sont pas dignes de confiance est arbitraire et doit être rejetée. Il convient de rappeler que la Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit, dans leur rapport conjoint intérimaire n° 966/2019 (adopté les 11-12 octobre 2019) sur le projet de loi relatif à la réforme de la Cour suprême de justice et du parquet (ci-après « Avis 2019 ») en

République de Moldova ont recommandé (para. 55) que le nombre de membres du comité d'évaluation (un comité spécialisé chargé d'évaluer l'intégrité, le style de vie et le professionnalisme des juges de la Cour suprême en exercice) ayant une expérience judiciaire (c'est-à-dire d'anciens juges ou d'anciens juges de la Cour constitutionnelle) devrait être augmenté dans la mesure où un nombre substantiel de membres (si ce n'est la moitié) a une expérience judiciaire.

23. Il est positif que le projet de loi révisé prévoit une liste exclusive de motifs de résiliation du mandat des membres du comité d'évaluation.

24. Le comité d'évaluation dispose de pouvoirs très étendus (article 6) :

- a) évaluer l'intégrité des candidats sur la base des déclarations antérieures de revenus, d'intérêts personnels ou de patrimoine et d'intérêts personnels, ainsi que sur la base des vérifications effectuées par l'Autorité nationale pour l'intégrité, le Service de renseignement et de sécurité, le Service fiscal de l'État et d'autres autorités publiques qui disposent d'informations sur le candidat ;*
- b) vérifier les données et les informations sur les biens, les revenus, les dépenses des candidats et des personnes qui leur sont proches, au sens de la loi n° 133/2016 ;*
- c) d'entendre le candidat, les personnes qui lui sont proches et d'autres personnes qui disposent d'informations pertinentes sur l'intégrité du candidat, y compris son mode de vie et le coût de la vie ;*
- d) de demander des informations aux personnes physiques ou morales ;*
- e) prendre des décisions sur les résultats de l'évaluation de l'intégrité des candidats, y compris leur mode de vie et le leur mode de vie et leurs dépenses.*

25. Ces pouvoirs sont précisés à l'art. 11 (Procédure d'évaluation). Le projet de loi révisé définit les critères d'évaluation du patrimoine des candidats (article 8) et de l'intégrité des candidats (article 9).

26. Les paramètres de l'évaluation ne sont pas clairs. Est-elle basée sur une liste de contrôle de la conformité antérieure, des déclarations, du statut fiscal, etc. ou une évaluation de la réputation du candidat ? D'autres mentions, telles que « la correspondance du niveau de vie avec le niveau des revenus obtenus et des dépenses encourues » sont imprécises. Dans quelle mesure l'écart entre le « niveau de vie » et les « dépenses » peut-il être considéré comme une manifestation de non-correspondance ? Il est louable que l'article 13, paragraphe 1, exige du CEI qu'elle prenne une décision motivée, mais en l'absence de critères spécifiques, on ne sait pas ce qui peut être considéré comme motivé ou non.

27. L'évaluation visant à évaluer le patrimoine des candidats couvrira les personnes proches du candidat au sens de la loi 133 de 2016. Il convient d'examiner la définition des personnes proches au sens de cette loi pour voir si elle est pertinente et essentielle à cette fin et si l'éventail de personnes peut être couvert de manière réaliste dans le délai étroit envisagé. Ces personnes proches ont-elles un droit de veto sur leur coopération avec l'évaluation ? Si la réponse est oui, ces personnes ont un rôle important à jouer pour faciliter les opportunités légitimes du candidat. Un membre de la famille éloigné ou un ancien associé pourrait utiliser ce pouvoir pour contrecarrer les aspirations légitimes du candidat. Si la réponse à la question précédente est négative, le tiers est mis en difficulté et subit une ingérence dans la vie privée dans un but qui ne l'intéresse peut-être pas. Pour ces raisons, la liste des personnes proches doit être étroite et essentielle.

28. Il n'existe pas de définition du terme « intégrité ». L'article 11, paragraphe 3, fait référence à l'intégrité professionnelle, qui pourrait être différente de l'intégrité dans la vie privée. Peut-être l'intégrité pourrait-elle être définie ou expliquée en référence à la vie professionnelle ou commerciale. L'idée est peut-être que l'intégrité est le critère général de la commission qui inclut

l'intégrité professionnelle, le mode et le niveau de vie. Les critères d'évaluation de l'intégrité sont plutôt hétérogènes, notamment en ce qui concerne la nature de leur évaluation. Si l'inexistence d'une décision de justice ou l'absence de sanctions disciplinaires sont assez facilement vérifiables, « le respect par le candidat des principes énoncés dans le code d'éthique et de déontologie des juges ou, le cas échéant, des procureurs » ou « la commission par le candidat d'actes portant atteinte à l'honneur ou à la probité professionnelle ou au prestige de la justice au point d'affecter la confiance dans la justice » sont des appréciations plutôt complexes.

29. Comme l'a indiqué le CCJE dans son Avis n° 3 (2002) sur les principes et règles régissant la conduite professionnelle des juges, en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité (paragraphe 60), *il est incorrect d'établir une corrélation entre les manquements aux normes professionnelles appropriées et les fautes pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires. Les normes professionnelles représentent les meilleures pratiques, que tous les juges devraient s'efforcer de développer et vers lesquelles tous les juges devraient aspirer. Ce serait décourager le développement futur de ces normes et méconnaître leur objectif que de les assimiler à une faute justifiant une procédure disciplinaire. Pour justifier une procédure disciplinaire, la faute doit être grave et flagrante, d'une manière qui ne peut être postulée simplement parce qu'il y a eu un manquement aux normes professionnelles énoncées dans les lignes directrices.* Dans ce contexte, la mise en œuvre d'un système de contrôle d'intégrité doit toujours être strictement conforme au principe de proportionnalité. Les manquements à la déontologie couvrent un large éventail d'actions allant d'infractions mineures à des fautes graves donnant lieu (potentiellement) à des sanctions disciplinaires. Cela ne veut pas dire que les infractions aux normes professionnelles peuvent ne pas être d'une grande pertinence lorsqu'il y a eu une faute suffisante pour justifier et exiger une sanction disciplinaire. Toutefois, les infractions mineures ne devraient pas constituer, de l'avis de la Commission de Venise et de la Direction générale, un motif valable pour rejeter un candidat.

30. Les critères utilisés pour évaluer les atouts et l'intégrité des candidats doivent être les mêmes que ceux qui sont utilisés pour tout processus d'évaluation équivalent en République de Moldavie.

31. Le projet de loi révisé dispose que *le comité d'évaluation a accès à toute information qu'il juge nécessaire à l'exécution de ses tâches, à l'exception des informations relevant des dispositions de la loi n° 245/2008 sur le secret d'État. Les autorités publiques sont tenues de mettre à la disposition du comité d'évaluation indépendant toute information demandée dans un délai de 10 jours.* En outre, *dans le cadre de l'évaluation du train de vie et du coût de la vie ainsi que de l'intégrité professionnelle, le Comité Indépendant d'Évaluation a le droit de demander aux personnes physiques et morales de droit public ou privé, y compris les institutions financières, les documents et informations nécessaires à la réalisation de l'évaluation. Les informations demandées sont présentées gratuitement dans un délai de 5 jours à compter de la date de la demande.* Compte tenu des larges pouvoirs du comité d'évaluation, les projets d'articles 7 et 11 devraient préciser que le droit à la vie privée et familiale des juges et des tiers doit être respecté. Les informations et documents produits dans le cadre du processus de vérification de l'intégrité individuelle ne doivent pas être publiés et ne doivent être utilisés qu'aux fins étroites de l'évaluation. Il doit être clair que ces informations ou documents ne peuvent être utilisés directement dans le cadre d'une enquête pénale ou administrative, sauf en ce qui concerne la fourniture de fausses réponses.

32. Il est positif que le projet de loi révisé prévoit plusieurs garanties procédurales pour les candidats (droit d'être informé du lancement de l'évaluation ; droit d'être assisté par un avocat ou un avocat stagiaire pendant la procédure d'évaluation ; droit de prendre connaissance des documents d'évaluation ; droit de soumettre par écrit des données et des informations complémentaires à celles recueillies par le comité d'évaluation ; droit de contester la décision du comité d'évaluation). Le droit du candidat de prendre connaissance des « documents

d'évaluation » devrait englober tous les documents recueillis par la commission et pris en compte dans sa décision.

33. L'article 11 (6) prévoit que « *après avoir examiné les informations recueillies, le Comité d'évaluation invite le candidat en réunion pour procéder à une audition. Les auditions sont publiques. Le Comité d'évaluation peut décider de tenir certaines parties de l'audition à huis clos si des intérêts d'ordre public ou de moralité peuvent être affectés. (7) Par exception à l'al. (6), à la demande du candidat, la Commission d'évaluation peut décider de tenir une audition à huis clos, afin d'éviter de divulguer des informations relatives aux aspects privés de la vie du candidat ou de personnes proches, ou d'autres circonstances qui pourraient porter atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs* ». De l'avis de la Commission de Venise et de la Direction générale, le projet devrait prévoir *le droit* pour le candidat concerné de se présenter devant le comité d'évaluation et de participer à la procédure devant celui-ci s'il le demande. D'autre part, si le comité d'évaluation invite le candidat à participer à une audition et que ce dernier refuse sans justification objective, renonçant ainsi à son droit de comparaître en personne, le comité d'évaluation devrait procéder en son absence. En outre, de l'avis de la Commission de Venise et de la Direction générale, les auditions des candidats ne devraient pas être publiques. Les auditions publiques pourraient en effet décourager les candidats qui ont quelque chose à cacher, mais aussi ceux qui craignent d'être confrontés à nouveau à des allégations qu'ils ont peut-être déjà repoussées. Les auditions publiques pourraient décourager ceux qui ne souhaitent pas exposer en public les affaires de leur famille dans un débat contradictoire. Il devrait y avoir une transparence totale en ce qui concerne ceux qui sont autorisés à poursuivre. Si (dans la proposition d'audience publique du projet révisé) un candidat demande une audience privée mais que celle-ci lui est refusée, il devrait pouvoir retirer sa candidature sans laisser de trace.

34. L'article 11 prévoit que le comité d'évaluation rassemble et vérifie les informations détenues dans un délai de 30 jours à compter de la date de transmission de la demande de vérification des candidats par l'institution compétente. L'étendue de l'évaluation doit être adaptée au temps disponible. Si elle doit être menée dans un délai de 30 jours, elle pourrait difficilement couvrir une évaluation de la légitimité d'une relation prétendument corrompue dans le passé.

35. Selon le projet de loi révisé, la décision sera prise à la majorité des membres et les membres du comité d'évaluation n'auront pas le droit de s'abstenir de voter. Étant donné que le CEI sera composé de 6 membres, il devrait y avoir des instructions sur ce qui se passera si les votes sont divisés de manière égale entre les membres. En outre, le Comité d'évaluation aura un nombre égal de membres nommés par le Ministère de la Justice et sélectionnés par les donateurs internationaux : les règles relatives au quorum pour les décisions à prendre par le Comité devraient refléter la nécessité d'une participation significative mais équilibrée du second groupe. Une option pourrait être que le président du CEI dispose d'une voix décisive. Cependant, la loi ne mentionne pas le président et ses droits. Si les détails peuvent être donnés dans le règlement du CEI visé à l'article 4, paragraphe 2, certaines orientations de base devraient être fournies dans ce projet de loi. Ceci est particulièrement important dans la mesure où le CEI sera un organe *ad hoc* qui sera dissous après l'accomplissement d'une tâche spécifique.

36. Le résultat de l'évaluation devrait être une décision positive ou négative quant à la participation du candidat au concours. La décision motivée doit être signifiée au candidat, mais on peut se demander si la décision de rejeter un candidat doit être publiée (et en tout cas pas avant que les voies de recours ne soient épuisées). Comme il est prévu que les candidats rejetés continuent à exercer leur fonction de juge ou de procureur ou d'autres fonctions, ils ne devraient pas être lésés par le fait d'avoir postulé ou d'avoir été rejetés.

37. Le droit de recours semble s'étendre, au-delà du candidat, à « toute personne ayant participé à la procédure administrative ». Qui est-ce que cela couvre? Est-ce que cela couvre les proches ou les propriétaires qui estiment que l'histoire de leur entreprise peut faire l'objet de critiques ? Il

convient de préciser si l'introduction d'un recours a pour effet d'arrêter le concours jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours.

38. La conséquence de la décision de la Cour d'appel de Chisinau ou de celle de la juridiction supérieure - si la décision de la Cour d'appel fait l'objet d'un appel - si la Cour annule la décision du CEI n'est pas claire. L'affaire sera-t-elle renvoyée au CEI pour réexamen ou le tribunal aura-t-il le dernier mot sur la promotion du requérant à la phase suivante de la sélection ? Le processus de sélection initial du CEI sera-t-il suspendu jusqu'à ce que le cas du pétitionnaire soit définitivement résolu par les tribunaux et/ou la CEI ? Ce sont les questions qui nécessitent des réponses claires dans le projet de loi. De l'avis de la Commission de Venise et de la Direction générale, l'appel ne devrait pas arrêter la compétition. L'appel peut effacer la tache sur la réputation, mais il n'annulera pas le fait que la compétition a abouti à un résultat.

39. Enfin, le projet de loi révisé indique clairement que les résultats de l'évaluation de l'intégrité n'auront aucun effet sur la carrière du candidat en tant que juge ou procureur. Cette disposition découle du principe d'inamovibilité des juges et de la compétence exclusive des conseils suprêmes, inscrite dans la constitution, d'imposer des sanctions ou de révoquer un juge ou un procureur. Cependant, la question demeure : comment la confiance de la société dans les institutions judiciaires peut-elle être renforcée si le CEI constate qu'un juge ou un procureur n'a pas résisté au test d'intégrité et que, néanmoins, ce même juge ou procureur conserve son poste en prétendant que rien ne s'est passé ? Le ministre de la Justice a souligné à cet égard que tous les juges et procureurs seront soumis à une procédure d'évaluation extraordinaire et que les résultats de cette évaluation en tant que candidats peuvent déclencher d'autres procédures devant les autorités anticorruption. Étant donné que la Moldavie est l'un des pays où la corruption réelle et/ou perçue dans le système judiciaire est un sujet de préoccupation majeur pour le public, cette clarification envoie un mauvais signal en ce qui concerne la volonté politique de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir et favoriser une culture d'intégrité judiciaire concernant tous les niveaux du système judiciaire. Dans l'avis 2019, la Commission de Venise et la Direction ont estimé *que le rapport négatif du Comité d'évaluation concernant l'intégrité du juge devrait déclencher une sanction disciplinaire par le Conseil supérieur. La gravité de la sanction devrait dépendre de la gravité de l'infraction disciplinaire*⁴.

40. La durée du mandat devrait toutefois être indiquée plus clairement dans la loi.

IV. Conclusion

41. La Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit ont évalué, à la demande du ministre de la Justice de la République de Moldova, le projet de loi révisé « sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats à des postes administratifs dans les organes d'auto-administration des juges et des procureurs et sur l'amendement de certains actes normatifs ». Ce projet vise à établir un comité d'évaluation *ad hoc* qui sera chargé de vérifier l'intégrité des candidats aux postes administratifs dans le Conseil supérieur de la magistrature, le Conseil supérieur des procureurs et leurs organes spécialisés.

42. La Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit réaffirment qu'il appartient en dernier ressort aux autorités moldaves de décider si la situation qui prévaut dans le système judiciaire moldave constitue une base suffisante pour soumettre tous les juges et procureurs, ainsi que les membres du CSM et du CSP, à des évaluations d'intégrité extraordinaires.

43. Les contrôles d'intégrité visant les candidats aux postes de CEM, de CPP et de leurs organes spécialisés constituent un processus de filtrage et non un processus de vérification judiciaire et,

⁴ Voir Avis 2019, para. 76.

en tant que tels, peuvent être considérés, s'ils sont mis en œuvre correctement, comme un équilibre entre les avantages de la mesure, en termes de contribution à la confiance du pouvoir judiciaire, et ses éventuels effets négatifs.

44. La Commission de Venise et la Direction générale estiment que, d'une manière générale, le projet de loi révisé établit une procédure équilibrée ; elles souhaitent toutefois formuler les recommandations clés suivantes visant à améliorer le projet de loi révisé :

- L'indication de l'identité des « partenaires de développement » et de la manière dont ils sélectionneront leurs candidats ainsi que les critères de cette sélection (dans la mesure où ils peuvent être différents des critères applicables aux autres candidats, par exemple en ce qui concerne la nationalité moldave) devraient être ajoutés dans la loi ; le critère de ne pas avoir été juge ou procureur au cours des trois dernières années devrait être reconsidéré.
- Des indications plus claires quant aux critères d'évaluation sont nécessaires ; des manquements mineurs à la déontologie ne devraient pas constituer un motif valable pour rejeter un candidat.
- La loi doit prévoir des garanties adéquates pour la protection du droit à la vie privée et familiale des juges, des procureurs et des tiers impliqués dans la procédure.
- Les candidats doivent avoir le droit de se présenter devant le Comité d'évaluation et de participer à la procédure devant celui-ci, s'ils le souhaitent. S'ils renoncent à leur droit d'être présents, le Comité d'évaluation doit procéder en leur absence. Les auditions des candidats ne doivent pas être publiques. La décision de rejeter un candidat ne doit pas être rendue publique.
- En cas d'évaluation négative, une obligation pour le Comité d'évaluation de transmettre ses conclusions aux autorités compétentes (les futurs Conseils, les autorités anti-corruption, le procureur général) pourrait être prévue dans la loi.
- La durée du mandat du comité d'évaluation devrait être indiquée plus clairement dans la loi.

45. Enfin, la Commission de Venise et la Direction générale soulignent la nécessité de consultations appropriées des parties prenantes et de l'opposition avant l'adoption finale de cette loi.

46. La Commission de Venise et la Direction restent à la disposition des autorités de la République de Moldova pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.