



Strasbourg, 20 juin 2022

CDL-AD(2022)019

Avis n° 1082 / 2022

Or. angl.

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

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

**AVIS CONJOINT
DE LA COMMISSION DE VENISE
ET 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 MODIFICATION
CERTAINS ACTES NORMATIFS (SYSTÈME JUDICIAIRE)**

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

Sur la base des commentaires de

**M. Alexander BARAMIDZE (expert, ancien membre
suppléant, Géorgie)
M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
Mme Nina BETETTO (expert DGI, Slovénie)
M. António Henriques GASPAR (membre, Portugal)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Traduction provisoire.

Ce document ne sera pas distribué lors de la réunion. Veuillez apporter cette copie.

www.venice.coe.int

Sommaire

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse	4
A.	Période probatoire, nominations et mutations, immunité fonctionnelle.....	4
B.	Nomination des présidents et vice-présidents des tribunaux	5
C.	Le Conseil Supérieur de la Magistrature	6
1.	Élection des membres laïcs du CSM	7
2.	Sécurité du mandat des membres du CSM	9
3.	Budget du pouvoir judiciaire	10
D.	Autres amendements éventuels	10
1.	Suspension des présidents et vice-présidents des tribunaux.....	10
2.	Décret présidentiel de révocation d'un juge	11
3.	Réduction de la durée du mandat du président de la CSM.....	11
4.	Prolongation du mandat des membres du CSM	11
5.	Quorum et majorités décisionnelles pour le CSM	12
IV.	Conclusions.....	12

I. Introduction

1. Par lettre du 7 mars 2022, le ministre de la Justice de la République de Moldova, M. Sergiu Litvinenco, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi « portant modification de certains actes normatifs » (système judiciaire) ([CDL-REF \(2022\)019](#), ci-après, « le projet de loi »).

2. M. A. Baramidze (Géorgie), M. R. Barrett (Irlande), et M. A.H. Gaspar (Portugal) ont agi en tant que rapporteurs au nom de la Commission de Venise. Mme N. Betetto (Slovénie) a agi en tant que rapporteur au nom de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe (« la Direction »).

3. Les 16 et 17 mai 2022, les rapporteurs, assistés de Taras Pashuk et Grigory Dikov du Secrétariat, ont eu une série de réunions en ligne avec le Ministère de la Justice, la Commission juridique parlementaire des nominations et des immunités, le Conseil supérieur de la magistrature, la Cour suprême de justice, l'Association des juges, les groupes politiques du Parlement, ainsi que des représentants des partenaires internationaux de la Moldavie et de la société civile travaillant dans le domaine judiciaire.

4. Par lettre du 23 mai 2022, le ministre de la Justice de la République de Moldova a demandé à la Commission de Venise de répondre à des questions supplémentaires qui pourraient entraîner d'autres modifications éventuelles du projet de loi. En réponse à cette demande supplémentaire, le 6 juin 2022, la délégation de la Commission de Venise a eu une autre série de réunions en ligne avec les parties prenantes afin de discuter des questions supplémentaires soulevées par le ministre de la Justice. La Commission est reconnaissante aux autorités et au bureau du Conseil de l'Europe à Chisinau pour leur aide dans l'organisation des réunions virtuelles.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise du projet de loi, préparée par les autorités. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

6. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur État de droit, système judiciaire et Bassin méditerranéen du 16 juin 2022. Après un échange de vues avec Mme Veronica Mihailov-Moraru, Secrétaire d'Etat, Ministère de la Justice de la République de Moldova, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 131st Session plénière (Venise 17-18 juin 2022).

II. Contexte

7. En 2020, la Commission a évalué les projets d'amendements constitutionnels dans le domaine de la magistrature et a émis, conjointement avec la Direction, deux Avis : « Sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature » ([CDL-AD\(2020\)001](#)) (« l'avis de mars 2020 ») et « Sur le projet révisé de dispositions modifiant et complétant la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature » ([CDL-AD\(2020\)007](#)) (« l'avis de juin 2020 »). Ces avis ont accueilli favorablement les amendements constitutionnels proposés et en particulier :

- la suppression des périodes de probation pour les juges ;
- la nomination des juges de la Cour suprême de justice par le président sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature (« le CSM ») ;
- le règlement sur l'immunité fonctionnelle au niveau constitutionnel ;

- la nouvelle règle constitutionnelle selon laquelle la moitié des membres du CSM seraient des juges élus par leurs pairs et que les juges membres du CSM devraient représenter les tribunaux de tous niveaux ;
- le rôle consultatif du CSM dans la préparation du budget du pouvoir judiciaire;¹
- l'indication du nombre exact des membres du CMS au niveau constitutionnel;
- l'introduction de l'exigence constitutionnelle d'une majorité qualifiée de députés pour l'élection des membres non professionnels du CSM, et
- la référence dans la Constitution au mécanisme anti-blocage dans le cas où le Parlement ne parvient pas à atteindre la majorité qualifiée.²

8. Les amendements constitutionnels ci-dessus ont pris effet le 1er avril 2022 (« les amendements constitutionnels de 2022 »).

9. Le présent projet de loi, qui a été élaboré par le ministère de la Justice, vise à mettre la législation sur le système judiciaire en conformité avec les amendements constitutionnels de 2022. Le projet de loi modifierait cinq lois existantes : (1) la loi n° 514/1995 « sur l'organisation du pouvoir judiciaire » ; (2) la loi n° 544/1995 « sur le statut des juges » ; (3) la loi n° 947/1996 « sur le Conseil supérieur de la magistrature » ; (4) la loi n° 789/1996 « sur la Cour suprême de justice » ; (5) la loi n° 178/2014 « sur la responsabilité disciplinaire des juges ».

III. Analyse

A. Période probatoire, nominations et transferts, immunité fonctionnelle

10. Conformément aux amendements constitutionnels de 2022, le projet de loi prévoit d'introduire les principaux amendements suivants dans la loi « sur le statut des juges » : (a) suppression de la période probatoire de 5 ans et de la nomination des juges jusqu'à l'âge de la retraite ; (b) amendements à la procédure de nomination des juges dans le but d'éliminer l'influence politique : le projet de loi prévoit que les juges seront nommés par le Président de la République sur proposition du CSM ; (c) réaffirmation du principe de l'immunité fonctionnelle des juges.

11. Ces amendements sont positifs. Dans son rapport sur les nominations judiciaires, la Commission a déclaré que la fixation de périodes probatoires peut porter atteinte à l'indépendance des juges.³ En ce qui concerne la République de Moldova, la Commission de Venise a déjà exprimé une nette préférence pour l'abolition des périodes probatoires et a fortement recommandé que les juges soient nommés à titre permanent jusqu'à leur retraite.⁴ D'autre part, lorsque de nouveaux juges sont nommés, personne ne peut garantir qu'ils seront à la hauteur des normes élevées que la profession exige. C'est pourquoi certains pays ont mis en place un système spécial de stage pour les candidats qui aspirent à devenir juges et cette expérience pourrait être prise en compte par les autorités moldaves.⁵

12. Suite aux amendements constitutionnels, le projet d'article 9(1) de la loi « sur la Cour suprême de justice » prévoit que les juges de la Cour suprême de justice seront nommés par le Président de la République sur proposition du CSM.

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)001](#), Avis conjoint sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, para. 67.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)007](#), Avis conjoint sur les projets révisés de dispositions visant à modifier et à compléter la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, paras. 43 et 44.

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), Rapport sur les nominations judiciaires, para. 40.

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)003](#), Avis sur la loi portant révision de la Constitution de la République de Moldova (système judiciaire), para. 19.

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)003](#), Avis sur la loi portant révision de la Constitution de la République de Moldova (système judiciaire), paras. 16-18 ; [CDL-AD\(2020\)001](#), Avis conjoint sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, para. 20.

13. Les procédures de nomination des juges dans les tribunaux de tous niveaux seront donc unifiées et excluront la participation du Parlement. Ces modifications vont dans le sens des avis antérieurs de la Commission selon lesquels l'intervention du Parlement peut entraîner une politisation des nominations judiciaires.⁶ La légitimité démocratique du processus est garantie par le fait que le Parlement nomme la moitié des membres du CSM (voir l'article 122 de la Constitution, voir également l'analyse ci-dessous).

14. L'article 20 de la loi « sur le statut des juges » doit être modifié pour stipuler, en particulier, que le transfert d'un juge vers une juridiction de même niveau ou vers une juridiction inférieure ne sera effectué qu'avec son consentement, sur proposition du CSM, par le président de la Moldova. Il restera donc que le transfert des juges nécessitera un décret du président ; toutefois, la valeur ajoutée de l'implication du président dans ce processus n'est pas claire et peut entraîner des retards injustifiés.

15. Enfin, le projet d'article 19 (3) de la loi « sur le statut des juges » prévoit en outre que le juge ne jouira que de l'immunité fonctionnelle. Il s'agit d'une réaffirmation du principe constitutionnel qui a été approuvé par la Commission.⁷ Il est rappelé que l'immunité fonctionnelle s'entend comme une immunité de poursuites pour certains actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions (à l'exception des crimes intentionnels, par exemple l'acceptation de pots-de-vin), mais cette immunité ne protège pas des poursuites pénales en général.⁸

B. Nomination des présidents et vice-présidents des tribunaux

16. Selon le projet d'article 16 (3) de la loi « sur l'organisation du pouvoir judiciaire », les présidents et vice-présidents des tribunaux seront nommés par le CSM et non par le Président de la République. Des modifications pertinentes sont également proposées à l'article 20 (4-1) de la loi « sur le statut des juges ».

17. La Commission convient que cette méthode de nomination des présidents est préférable à la nomination par l'exécutif. Toutefois, elle a précédemment recommandé, comme alternative, d'envisager l'élection des présidents des tribunaux par leurs collègues juges.⁹ Le CCJE a également suggéré que les juges de la cour en question soient impliqués dans le processus d'élection/nomination des présidents de cour. Cette participation peut prendre la forme d'un vote contraignant ou consultatif.¹⁰ Dans le contexte moldave, la Commission note que ce modèle pourrait faire l'objet d'un examen plus approfondi, notamment en ce qui concerne les cours supérieures, par exemple en prévoyant que les juges d'une cour peuvent voter pour les candidats aux postes respectifs, mais ce vote ne sera que consultatif, et la décision finale appartiendra au CSM.

18. Comme cela a été expliqué aux rapporteurs, en vertu de la loi nationale, le processus de sélection des candidats aux postes de présidents ou de vice-présidents des tribunaux se déroule en deux étapes : tout d'abord, un concours préliminaire est organisé par le Conseil pour la sélection et la carrière des juges (le Conseil), puis les candidats retenus sont soumis au CSM pour approbation. Le Conseil est composé de quatre membres judiciaires élus par l'Assemblée

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)003](#), Avis sur la loi portant révision de la Constitution de la République de Moldova (système judiciaire), paragraphes 25-27 ; [CDL-AD\(2020\)001](#), Avis conjoint sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, paragraphe 26.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)001](#), Avis conjoint sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, paras. 36-37.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : L'indépendance des juges, para. 61.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)001](#), Avis conjoint sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, para. 42.

¹⁰ CCJE, [CCJE\(2016\)2](#), Avis n° 19 (2016) : le rôle des présidents de tribunaux, para. 39.

générale des juges et de trois membres de la société civile nommés par le CSM.¹¹ Le projet d'amendement de l'article 16(4) de la loi « sur l'organisation du pouvoir judiciaire » se lit comme suit : « [I]e Conseil supérieur de la magistrature ne peut rejeter la candidature à la nomination en tant que président ou vice-président du tribunal ou de la cour d'appel qu'en cas d'incompatibilité du candidat avec cette fonction, d'existence d'une ou plusieurs sanctions disciplinaires non éteintes, ou de violation des procédures légales de sélection et de promotion du candidat ». Ainsi, une fois qu'un candidat à un poste de président ou de vice-président a été sélectionné par le Conseil à la suite d'un concours, ce candidat ne peut être rejeté par le CSM que pour des raisons très spécifiques et limitées.

19. A cet égard, on peut se demander si un rôle aussi limité du CSM dans la procédure de nomination à deux niveaux correspond au mandat constitutionnel du CSM. La Commission de Venise rappelle qu'en vertu de l'article 121-1 de la Constitution, le rôle du CSM est d'être le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Conformément à l'article 123-1 de la Constitution, le CSM est habilité à nommer, transférer, détacher et promouvoir les juges ; toutefois, le CSM peut exercer ses pouvoirs soit directement, soit « par l'intermédiaire de ses organes spécialisés ». Dans ce cadre constitutionnel, il semble que la sélection des présidents et vice-présidents des tribunaux par le Conseil, ce dernier étant un organe spécialisé composé de juges (en majorité) et de représentants de la société civile, ne devrait pas susciter de préoccupations. Toutefois, étant donné le rôle constitutionnel du CSM, la limitation proposée de son rôle dans le projet d'article 16(4) de la loi « sur l'organisation du pouvoir judiciaire » semble excessivement rigide. La loi pourrait également stipuler que, dans des cas appropriés, le CSM peut s'écarter des recommandations du Conseil, même pour des raisons qui ne sont pas liées à des incompatibilités formelles, à condition que cet écart soit expliqué dans la décision du CSM. Cela préserverait la fonction du Conseil dans ce processus et maintiendrait le pouvoir de décision finale entre les mains du CSM.¹²

20. Au cours des réunions avec divers interlocuteurs, la délégation a appris qu'une période transitoire était envisagée, au cours de laquelle le Président de la République conserverait le pouvoir d'approuver les présidents et vice-présidents des tribunaux nommés par le CSM. En principe, la nomination des présidents de tribunaux par le CSM avec l'approbation du Président n'est pas contraire aux normes ; toutefois, dans le contexte moldave, aucun argument convaincant n'a été avancé à l'appui de cette solution transitoire. Au contraire, il semble que le passage au modèle proposé dans le projet de loi devrait accélérer les procédures de nomination et rendre ces rôles moins politiques.

C. Le Conseil Supérieur de la Magistrature

21. En vertu du nouvel article 122 (1) de la Constitution, le CSM est composé de douze membres : « six juges élus par l'Assemblée générale des juges, représentant tous les niveaux de tribunaux, et six personnes d'un haut niveau professionnel et d'intégrité personnelle, ayant une expérience en droit ou dans un autre domaine pertinent, qui ne sont pas actives dans le secteur législatif, exécutif ou judiciaire et ne sont pas politiquement affiliées ». Comme l'a indiqué la Commission, cette disposition est conforme aux normes internationales.¹³ La modification correspondante de l'article 3, paragraphe 2, de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature, conformément à la disposition constitutionnelle susmentionnée, est donc la bienvenue.

¹¹ Articles 2, 3 et 4 de la [loi n° 154](#) " Sur la sélection, l'évaluation des performances et le développement de la carrière des juges " du 5 juillet 2012.

¹² Pour des considérations similaires, voir : Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)034](#), Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur le projet de modification de la Loi sur le ministère public, paras. 27-28.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)007](#), Avis conjoint sur le projet révisé de dispositions visant à modifier et à compléter la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, paragraphe 21.

22. Selon les amendements proposés à l'article 3, paragraphe 3, de la loi « sur le Conseil supérieur de la magistrature », les six membres non professionnels du CSM sont sélectionnés « de manière ouverte et transparente » par la commission juridique des nominations et des immunités (« la commission ») sur la base d'un « concours public » et sont nommés par une décision du Parlement avec le vote des trois cinquièmes des membres élus. Le concours est organisé avant l'expiration du mandat des membres précédemment nommés et consiste à examiner les dossiers et à entendre les candidats. Le projet d'article 3, paragraphe 3, prévoit en outre que le comité élabore un avis motivé pour chaque candidat retenu et propose au Parlement de le nommer.

1. Election des membres laïcs du CSM

a. Présélection des candidats par le biais d'un concours

23. Bien que le projet d'amendement stipule que les six membres non professionnels du CSM seront sélectionnés « de manière ouverte et transparente » par le Comité, il n'est pas clair comment réaliser cette transparence dans la pratique. À l'exception positive de l'obligation pour le Comité de rédiger un avis motivé pour chaque candidat retenu, le projet est muet sur la procédure de cette sélection. Les rapporteurs comprennent que si certaines règles de procédure peuvent être trouvées dans le règlement intérieur du Parlement, cette loi ne décrit pas spécifiquement le processus de sélection des membres du CSM.¹⁴ Ces questions sont décrites dans le Règlement du Comité sur l'organisation et le déroulement du concours pour la sélection du candidat au poste de membre du CSM au nom du Parlement.¹⁵ Le Règlement prévoit notamment que les experts en droit, les institutions publiques, les organisations internationales travaillant dans le domaine du droit et les représentants de la société civile ou toute autre partie intéressée peuvent participer aux entretiens des candidats en tant qu'observateurs. Il est positif que le Règlement du Comité décrive en détail le processus de compétition, mais étant donné l'importance de l'élection des membres du CSM et la nécessité d'assurer un plus haut degré de légitimité et de stabilité de ce processus, le cadre procédural pertinent pourrait être établi au niveau statutaire.

b. Mécanisme anti-blocage

24. L'article 122(3) et (4) de la Constitution se lit comme suit : « (3) *Les candidats au poste de membre du CSM qui ne sont pas juges sont sélectionnés par un concours, selon une procédure transparente, sur la base du mérite, et sont nommés par le Parlement avec le vote des trois cinquièmes des députés élus.* (4) *Si la nomination des candidats qui ne sont pas des juges à la fonction de membre du Conseil supérieur de la magistrature dans les conditions du paragraphe 3 a échoué, la procédure et les conditions de leur nomination sont fixées par la loi.* »

25. Il est remarquable que ces dispositions constitutionnelles énoncent les principes d'une concurrence transparente et fondée sur le mérite, ainsi que le mécanisme permettant de surmonter les blocages dans le processus électoral. En effet, l'avis de mars 2020¹⁶ et l'avis de juin 2020¹⁷ recommandaient tous deux d'envisager un mécanisme anti-blocage en cas d'élection de membres non professionnels du CSM par le Parlement. Il faut donc se féliciter qu'un tel mécanisme anti-blocage soit désormais mentionné dans la Constitution. Toutefois, l'efficacité du mécanisme proposé dans le projet de loi doit être examinée plus avant.

¹⁴ Règlement intérieur du Parlement approuvé par la [loi n° 797](#) du 2 avril 1996.

¹⁵ Le Règlement a été approuvé par la décision du Comité, CJ - 06 n° 43 du 24 mars 2022.

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)001](#), Avis conjoint sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, para. 68.

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)007](#), Avis conjoint sur les projets révisés de dispositions visant à modifier et à compléter la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, para. 44.

26. Conformément aux amendements proposés, si le Parlement ne parvient pas à élire un membre non professionnel du CSM à la majorité des trois cinquièmes de tous les membres élus du Parlement, des consultations doivent avoir lieu entre les fractions parlementaires, à la suite de quoi, dans un délai de 15 jours ouvrables, le Parlement organisera un nouveau tour de scrutin. La même majorité des trois cinquièmes des députés élus sera nécessaire pour élire un membre à ce stade (projet d'article 3 (3-1) de la loi « sur le Conseil supérieur de la magistrature »). En cas de nouvel échec de l'élection d'un membre non professionnel du CSM, le Parlement organise un nouveau tour de scrutin au cours duquel la majorité de tous les députés élus est suffisante pour élire un membre non professionnel (projet d'article 3 (3-2) de la même loi). Enfin, si le candidat n'a pas été réélu, le Comité organise, dans un délai maximum de deux mois, un nouveau concours public, selon la même procédure, auquel les candidats rejetés par le Parlement ne peuvent pas participer (article 3 (3-3) de la même loi).

27. Comme il a été noté dans l'avis de juin 2020¹⁸, la fonction première du mécanisme anti-blocage est de faire fonctionner la procédure originale, en poussant la majorité et la minorité à trouver un compromis. Les majorités qualifiées renforcent la position de la minorité parlementaire, tandis que les mécanismes anti-blocage corrigent l'équilibre. Bien entendu, ces mécanismes ne doivent pas dissuader de parvenir à un accord dans un premier temps. Le fait que le mécanisme anti-blocage soit peu attrayant à la fois pour la majorité et la minorité peut contribuer à encourager l'accord. Comme l'a déjà indiqué la Commission de Venise, une majorité réduite lors des tours de scrutin suivants nuit à l'objectif même de la règle de la majorité qualifiée, qui est d'inciter les partis politiques de tout l'éventail politique à trouver un compromis sur les candidats. Le CCJE déconseille également d'abaisser la majorité nécessaire, car cela pourrait réduire toute incitation pour la majorité à trouver un compromis. Un tel mécanisme doit plutôt garantir une sélection indépendante et pourrait impliquer l'opposition ou appeler à la sélection par d'autres institutions à partir d'une liste de candidats présélectionnés.¹⁹

28. Le mécanisme anti-blocage proposé dans le projet de loi revient à abaisser le seuil d'approbation parlementaire du candidat. Sachant qu'elle peut obtenir une majorité réduite ou éliminer un candidat indésirable, la majorité peut être découragée de chercher un compromis avec la minorité. Par conséquent, il est difficile d'attendre de la majorité et de la minorité qu'elles trouvent un compromis lors de consultations dans un délai de 15 jours.

29. Auparavant, la Commission avait proposé d'autres solutions possibles pour éviter une impasse : un mode de scrutin proportionnel, ou l'implication d'acteurs institutionnels externes dans le processus de nomination.²⁰ Au cours des réunions en ligne, certains des interlocuteurs ont soutenu qu'il serait incompatible avec la Constitution de dessaisir le Parlement du pouvoir de nommer les candidats et de déléguer ce pouvoir à une ou plusieurs autres institutions. D'autres interlocuteurs ont fait valoir que l'article 122, paragraphe 4, de la Constitution devait être interprété comme autorisant le transfert de ce pouvoir à une ou plusieurs autres institutions dans de tels cas, à condition que la loi le prévoie. Compte tenu de l'objectif de la participation de membres non professionnels au CMS ainsi que de la nécessité de garantir la légitimité démocratique du processus, l'opinion qui a prévalu parmi les interlocuteurs lors des discussions avec les rapporteurs était que le pouvoir de nomination devait rester au sein du Parlement à tous les stades de la procédure.

30. Cette lecture de la Constitution n'exclut pas une certaine forme de contribution des acteurs institutionnels externes lors du troisième tour de scrutin parlementaire. Plus précisément, lorsqu'une majorité simple de députés devient suffisante pour élire un membre laïc du CSM, une

¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)007](#), Avis conjoint sur le projet révisé de dispositions visant à modifier et à compléter la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, paras. 30-31 et 44.

¹⁹ CCJE, [CCJE\(2021\)11](#), Avis n° 24 (2021) : Evolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, para. 33.

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)007](#), Avis conjoint sur le projet révisé de dispositions visant à modifier et à compléter la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, paras. 30-31 et 30.

autre condition pourrait être introduite, à savoir que ce candidat doit obtenir le soutien d'une institution qui n'a pas d'affiliation politique claire. Là encore, les interlocuteurs n'ont pas eu de vision claire quant à l'institution ou aux institutions les plus appropriées pour assumer cette fonction importante. Provisoirement, le Barreau et le Médiateur ont été mentionnés comme étant capables de jouer ce rôle. Il appartient aux autorités nationales de discuter et de concevoir le modèle le plus approprié, compte tenu des réalités politiques et institutionnelles de la République de Moldavie. Quelle que soit l'institution choisie pour jouer ce rôle, la Commission considère qu'une intervention limitée d'une institution indépendante pourrait améliorer le mécanisme global et contribuer à contrebalancer l'absence d'un consensus plus large aux premiers stades du processus de nomination.

2. Sécurité du mandat des membres du CSM

31. L'avis de mars 2020 recommandait aux autorités d'envisager d'affirmer le principe de l'inaéquivocité des membres du CSM dans la Constitution.²¹ En outre, l'avis de juin 2020 recommandait de renforcer la sécurité d'emploi des membres du CSM en indiquant dans la Constitution qu'ils ne peuvent être révoqués qu'en raison de sanctions disciplinaires graves ou de condamnations pénales définitives, ou d'une impossibilité objective d'exercer leurs fonctions, comme le prévoit la loi organique.²² En effet, la Commission a insisté pour que les critères de révocation et les procédures soient inscrits dans la Constitution et ne soient pas laissés à la législation.²³ Malheureusement, cela n'a pas été suivi dans la Constitution modifiée,²⁴ et n'est pas non plus expressément énoncé au niveau statutaire.

32. La Commission considère que les modifications proposées à l'article 12, paragraphe 1, point d), de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature²⁵ ne sont pas substantielles et ne changent rien au fait que les motifs pouvant conduire à la révocation des membres du Conseil supérieur de la magistrature restent trop larges. En outre, ni l'article 12, ni les autres dispositions de cette loi ne contiennent de garanties adéquates pour assurer l'équité des procédures de révocation des membres du Conseil supérieur de la magistrature. L'absence de garanties de fond et de procédure accroît le risque que ces procédures soient utilisées abusivement pour faire pression sur les membres du CSM.

33. Des considérations similaires ont été exprimées par le CCJE dans son Avis n° 24 qui a réaffirmé l'importance du principe de l'inaéquivocité des membres du Conseil comme une condition préalable essentielle à l'indépendance du Conseil : « *Les juges nommés au conseil de la magistrature devraient bénéficier des mêmes garanties que celles accordées aux juges exerçant des fonctions juridictionnelles, y compris les conditions de service et de titularisation et le droit à un procès équitable en cas de mesures disciplinaires, de suspension et de révocation. Les membres non judiciaires devraient bénéficier d'une protection équivalente. ...* »²⁶

34. Dans le contexte de la République de Moldova, il est d'autant plus important que les membres du CSM bénéficient d'une protection juridique adéquate pour leur impartialité et leur indépendance. En conséquence, l'article 12 de la loi « sur le Conseil supérieur de la

²¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)001](#), Avis conjoint sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, paragraphe 68.

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)007](#), Avis conjoint sur les projets révisés de dispositions visant à modifier et à compléter la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, para. 34.

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)011](#), Avis sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire de la Serbie, para. 68.

²⁴ L'article 122, paragraphe 2, de la Constitution est libellé comme suit : "La procédure et les conditions d'élection, de nomination et de cessation du mandat des membres du CSM sont fixées par la loi. Les membres du CSM peuvent être révoqués, dans les conditions prévues par la loi."

²⁵ Le projet d'amendement prévoit que le mandat d'un membre du CSM prend fin, entre autres, en cas de "révocation, transfert à un autre poste, licenciement".

²⁶ CCJE, [CCJE\(2021\)11](#), Avis n° 24 (2021) : Evolution des conseils de la magistrature et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, para. 37.

magistrature » devrait faire l'objet d'une révision systémique à la lumière du principe de l'inamovibilité. Il est essentiel de préciser les motifs de fond de la cessation des fonctions et d'introduire des garanties procédurales adéquates dans les procédures pertinentes contre le membre du CSM.

35. La Commission de Venise rappelle également que dans l'avis intérimaire de 2019 sur la République de Moldova²⁷, elle a exprimé de fortes réserves à l'encontre de l'idée de « révocation » des membres du CSM par les organes qui les ont élus. Elle a souligné que « les membres ne devraient être révoqués que pour des raisons disciplinaires et non pour perte de confiance des juges qui ont participé à leur élection » - ou de tout autre organe ayant élu des membres non professionnels, faut-il ajouter. En ce qui concerne le mode particulier des procédures de révocation, la loi pourrait préciser le rôle décisionnel du CSM lui-même.

3. Budget du pouvoir judiciaire

36. Le projet d'article 22(3) de la loi « sur l'organisation du pouvoir judiciaire » stipule que « [d]ans le processus d'élaboration, d'approbation et de modification du budget des tribunaux, l'avis consultatif du Conseil supérieur de la magistrature est demandé ». Il s'agit d'un autre amendement visant à aligner la législation sur l'amendement pertinent de la Constitution, qui a été accueilli favorablement par la Commission.²⁸

37. La Commission réaffirme que l'implication du CSM dans le processus budgétaire concernant le pouvoir judiciaire (sous la forme d'un avis consultatif) renforce l'indépendance financière du pouvoir judiciaire et est conforme à la position bien établie de la Commission.²⁹ Le projet d'amendement est le bienvenu.

D. Autres modifications possibles

38. Dans sa demande complémentaire du 23 mai 2022, le ministre de la Justice a informé la Commission que les autorités envisageaient d'autres amendements à inclure dans le projet de loi. Le ministre a fourni une brève description des modifications proposées, que la Commission a clarifiée lors des réunions en ligne avec les autorités. Certaines des questions soulevées par le ministre ont déjà été abordées ci-dessus. Étant donné que ces questions ont été formulées *in abstracto*, sans les textes juridiques pertinents, les réponses de la Commission n'excluent pas d'autres commentaires sur ces textes qui pourraient être présentés ultérieurement.

1. Suspension des présidents et vice-présidents des tribunaux

39. Les autorités envisagent de donner au CSM le pouvoir de suspendre les présidents ou vice-présidents des tribunaux « en cas de soupçons d'irrégularités majeures ».

40. La Commission accepte qu'il soit possible de suspendre un président ou un vice-président de tribunal dans certaines circonstances. L'attribution de ce pouvoir au CSM constitue une approche raisonnable. Toutefois, la référence aux « soupçons d'irrégularités majeures » est trop vague et la loi devrait définir les motifs de suspension à l'aide de critères plus étroits. La suspension d'un président ou d'un vice-président de tribunal ne devrait pas affecter sa position de juge mais seulement son rôle de gestionnaire - à condition que les « irrégularités » détectées

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), Moldova, République de - Avis provisoire conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public, paragraphe 82.

²⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)001](#), Avis conjoint sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, para. 63.

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire. Partie I : L'indépendance des juges, para. 55 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)001](#), Avis conjoint sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, paras.61-63.

soient liées à l'exercice par lui de ses fonctions de gestionnaire. Parallèlement, un président ou un vice-président peut être suspendu à la fois en tant que président et en tant que juge dans des cas appropriés et selon la procédure normale prévue par la loi. En ce qui concerne la nouvelle procédure, elle doit en tout état de cause viser à trouver un équilibre entre le besoin d'efficacité, d'une part, et les droits de la personne suspendue, d'autre part. La loi devrait préciser les autorités (notamment l'inspection judiciaire et la cour des comptes) qui seraient habilitées à engager la procédure. De même, la loi doit prévoir les conditions dans lesquelles le CSM peut ordonner la suspension ainsi que le recours effectif pour le juge concerné en cas de suspension infondée de sa position administrative.

2. Décret présidentiel de révocation d'un juge

41. Selon le projet d'article 25 (2) de la loi « sur le statut des juges », la proposition de révocation d'un juge serait soumise par le CSM au Président de la République de Moldova pour décision finale. Les autorités envisagent l'idée de confier le pouvoir de révocation au CSM, sans qu'il soit nécessaire de le confirmer par un décret présidentiel.

42. La Commission rappelle que, dans le cadre des modifications apportées à la Constitution ukrainienne, elle a estimé que la révocation d'un juge par un acte présidentiel fondé sur la décision pertinente du conseil judiciaire n'était pas une solution appropriée, étant donné les risques de retarder et de compliquer la procédure de révocation.³⁰ Si les autorités moldaves souhaitent souligner l'importance de la fonction judiciaire et la haute signification publique d'une révocation, la législation pourrait valablement maintenir le rôle symbolique du président dans ce processus, à moins qu'il ne soit démontré que cette mesure entraîne des retards excessifs et des risques de blocage dans la pratique. Dans ce cas, des garanties devraient être prévues pour éviter de telles complications.

3. Réduction de la durée du mandat du président du CSM

43. Selon le projet d'article 5 de la loi « sur le Conseil supérieur de la magistrature », le président du CSM serait élu pour une période de trois ans et son mandat ne pourrait être renouvelé qu'une seule fois. Les autorités envisagent d'apporter d'autres modifications à ce projet de disposition, afin de réduire le mandat à une période non renouvelable de deux ans. Au cours des réunions, les autorités ont fait valoir que cette réduction du mandat visait à garantir une plus grande indépendance au CSM en tant qu'organe collégial et à limiter le « poids » du président du CMS.

44. La Commission estime qu'un tel changement pourrait avoir des conséquences importantes sur le fonctionnement de la CSM. Toutefois, il n'existe pas de normes européennes spécifiques concernant cette question particulière et les deux options sont acceptables. Pour trouver une solution optimale dans le contexte moldave, il est essentiel que les implications possibles soient soigneusement examinées en consultant les parties prenantes nationales.

4. Prolongation du mandat des membres du CSM

45. Les autorités envisagent un amendement selon lequel un membre du CSM dont le mandat a expiré continuerait à exercer ses fonctions jusqu'à l'élection d'un nouveau membre.

46. Il est essentiel d'assurer la continuité du CSM et de le rendre pleinement opérationnel malgré les postes vacants, afin que le CSM puisse s'acquitter efficacement de ses tâches. Toutefois, on

³⁰ La Commission de Venise a déclaré : "[...] [L]e Conseil supérieur de la justice est habilité à « mettre fin aux fonctions » des juges. De plus, la nécessité d'un décret présidentiel après la décision du CSJ de révoquer un juge compliquerait et retarderait la procédure de révocation et entraînerait des risques de blocages si le Président n'agit pas [...]" Voir [CDL-AD\(2015\)026](#), Avis sur les amendements à la Constitution de l'Ukraine concernant le pouvoir judiciaire tels que proposés par le groupe de travail de la Commission constitutionnelle en juillet 2015, paragraphe 28.

ne peut ignorer que l'article 122, paragraphe 5, de la Constitution limite le mandat des membres du CSM à une seule période de six ans. La Constitution ne prévoit pas la possibilité de prolonger ce mandat et le recours à une disposition statutaire à cette fin peut soulever la question de la constitutionnalité d'une telle prolongation. Dans certaines situations, cependant, une prolongation technique à court terme du mandat d'un organe constitutionnel peut être inévitable, mais, comme le souligne l'avis sur le Monténégro, elle ne doit pas devenir une règle : « la prolongation du mandat du PG sortant en tant qu'intérimaire est la solution la plus évidente dans [les cas où le nouveau PG ne peut être nommé à temps] sur la base de la loi de nécessité et puisque le PG sortant a au moins une légitimité résiduelle [...]. Toutefois, un tel arrangement temporaire ne devrait pas être prolongé à *l'infini* - sinon les dispositions constitutionnelles donnant le pouvoir d'élire le PG au Parlement et fixant une durée limitée du mandat du PG seraient privées de tout sens ». ³¹

47. La Commission note en outre qu'une disposition statutaire autorisant une prorogation pourrait conduire à une prolifération de membres du Conseil supérieur de la magistrature à titre intérimaire, ce qui porterait atteinte à la crédibilité de l'institution. Enfin, de telles prolongations pourraient dissuader les organes compétents - l'Assemblée générale des juges et le Parlement - de rechercher des compromis concernant les candidats au CSM et de pourvoir les postes vacants dans le respect des dispositions constitutionnelles et statutaires. Pour ces raisons, l'accent devrait plutôt être mis sur la facilitation de l'identification de nouveaux membres avant la fin des mandats.

5. Quorum et majorités décisives pour le CSM

48. Conformément à l'article 15(2) de la loi « sur le Conseil supérieur de la magistrature », une réunion du CSM est valide si au moins deux tiers de ses membres y participent. Selon l'article 24, paragraphe 1, de la même loi, le CSM adopte ses décisions à la majorité de ses membres, sauf dans le cas prévu à l'article 19, paragraphe 4. Les autorités envisagent la possibilité d'abaisser ces seuils, afin de renforcer la fonctionnalité du CSM. L'une des options explorées est que le quorum pour une réunion valide soit déterminé sur la base du nombre réel de membres du CSM ayant pris leurs fonctions.

49. La Commission note que la Constitution de la Moldavie prévoit que le CSM est composé de douze membres - six juges et six membres non professionnels. Tout quorum devrait être déterminé sur la base du nombre de membres du CSM tel que défini par la Constitution. En supposant que l'article 15 (2) de la loi « sur le Conseil supérieur de la magistrature » fixe le quorum au niveau de huit membres (deux tiers de douze), la Commission estime que ce seuil se situe dans la fourchette des solutions acceptables. En outre, pour respecter la conception constitutionnelle du CSM, notamment l'idée d'une représentation des juges et des membres non professionnels au sein de cet organe, il est important que les majorités décisionnelles ne puissent être assurées exclusivement par les voix de l'un de ces groupes.

IV. Conclusions

50. Le 7 mars 2022, le ministre de la Justice de la République de Moldova, M. S. Litvinenco, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi « portant modification de certains actes normatifs » (système judiciaire) (« le projet de loi »). Le 23 mai 2022, le ministre a soumis une demande complémentaire posant des questions supplémentaires concernant d'autres amendements possibles au projet de loi. Dans l'ensemble, le projet de loi doit être évalué positivement et en conformité avec les normes européennes applicables. Avec l'adoption du

³¹ [CDL-AD\(2021\)012](#), Monténégro - Avis sur les projets d'amendements à la Loi sur le Ministère public et le projet de loi sur le Procureur pour la criminalité organisée et la corruption, para. 50.

projet de loi, les amendements constitutionnels de 2022 trouveront leur développement dans la législation renforçant l'indépendance, la responsabilité et l'efficacité du pouvoir judiciaire.

51. La Commission de Venise se félicite notamment des modifications suivantes apportées à la législation :

- la suppression des périodes de probation pour les juges ;
- l'unification de la procédure de nomination des juges qui exclut la participation du Parlement ;
- transférer le pouvoir de nomination des présidents et vice-présidents des tribunaux au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ;
- la mise en œuvre d'un nouveau modèle sur la composition du CSM et l'élection de ses membres ;
- rôle consultatif du CSM dans la préparation du budget du pouvoir judiciaire.

52. Pour améliorer encore le projet de loi, la Commission de Venise formule les principales recommandations suivantes :

- le transfert volontaire d'un juge vers un tribunal de même niveau ou vers un tribunal inférieur peut être effectué sans l'intervention du Président de la République ;
- le CSM devrait pouvoir, par une décision motivée, marquer son désaccord avec la proposition faite par le Conseil pour la sélection et la carrière des juges (le Conseil) concernant la nomination des présidents et vice-présidents des tribunaux ;
- la loi devrait fournir plus de détails sur les aspects procéduraux de la compétition qui précède l'élection des membres non professionnels du CSM par le Parlement ;
- en ce qui concerne l'élection des membres non professionnels du CSM, le mécanisme anti-blocage peut être modifié conformément à l'analyse mentionnée au paragraphe 30 du présent avis. 30 du présent avis ;
- le principe de l'inamovibilité devrait être élaboré dans la législation afin de garantir des garanties de fond et de procédure adéquates dans les procédures concernant les membres du CSM.

53. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités de la République de Moldova pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.