



Strasbourg, le 14 mars 2023

CDL-AD(2023)005

Or. angl.

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

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

**AVIS CONJOINT
DE LA COMMISSION DE VENISE
ET LA DIRECTION GÉNÉRALE
DES DROITS DE L'HOMME ET DE L'ÉTAT DE DROIT (DG I)
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

SUR

**LE PROJET DE LOI
SUR L'ÉVALUATION EXTERNE
DES JUGES ET DES PROCUREURS**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 134^e Session Plénière
(Venise, 10-11 mars 2023)**

Sur la base des commentaires de

**M. Aleksander BARAMIDZE (Ancien Membre Suppléant, Géorgie)
M. Philip DIMITROV (Membre, Bulgarie)
M. António Henriques GASPARGASPAR (Membre, Portugal)
M. Đuro SESSA (Expert, DG I)**

Traduction provisoire

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

www.venice.coe.int

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	Les grandes lignes du projet de loi	3
B.	Avis précédents de la Commission de Venise	4
III.	Analyse	5
A.	Constitutionnalité du modèle proposé.....	5
B.	Nécessité du vetting complet.....	6
C.	Le risque d'une procédure d'évaluation extraordinaire répétée.....	7
D.	Les commissions d'évaluation : leur rôle, leur composition et la procédure de décision.....	8
1.	Fonction consultative des commissions d'évaluation	8
2.	Indépendance et efficacité des commissions d'évaluation	9
3.	Charge de travail.....	12
E.	Le test appliqué par les commissions d'évaluation (motifs de fond pour le vetting) ..	12
1.	Typologie des motifs d'évaluation extraordinaire	13
2.	Interrelation entre la procédure d'évaluation extraordinaire et d'autres mécanismes et procédures juridiques	13
3.	Le critère des «doutes sérieux».....	15
4.	La rétroactivité et le problème de la «charge impossible»	17
5.	Proportionnalité et seuils	18
6.	L'évaluation globale des critères de fond pour le vetting.....	19
F.	Procédure devant les commissions d'évaluation et les deux conseils.....	19
1.	Collecte d'informations par les commissions d'évaluation.....	19
2.	Utilisation des informations dans le cadre et en dehors de la procédure de vetting	20
3.	Publicité des audiences et des rapports des commissions d'évaluation.....	20
4.	Effets d'un rapport négatif des commissions d'évaluation.....	21
5.	Le rôle du Conseil Supérieur de la Magistrature/Conseil Supérieur des Procureurs.....	21
6.	Portée du contrôle en appel et des pouvoirs de réparation de la Cour suprême de justice.....	22
7.	Proportionnalité des sanctions.....	23
IV.	Conclusion	23

I. Introduction

1. Par lettre du 13 février 2023, M. Sergiu Litvinenco, ancien ministre de la Justice de la République de Moldova, a demandé un avis à la Commission de Venise et sur le projet de loi relatif à l'évaluation externe des juges et des procureurs de la République de Moldova ([CDL- REF\(2023\)015](#)) (ci-après « le projet de loi »).

2. Le présent 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 (ci-après « DG I »). M. Alexander Baramidze, M. Philip Dimitrov, M. António Henriques Gaspar ont été rapporteurs au nom de la Commission de Venise. M. Đuro Sessa a analysé le projet de loi au nom de la DG I.

3. Les 23 et 24 février 2023, la délégation de la Commission a eu des réunions en ligne avec les parties prenantes nationales : représentants de la majorité parlementaire et des partis d'opposition, ministère de la Justice, Cour suprême de justice, Cour d'appel de Chisinau, Tribunal de district de Chisinau, Conseil supérieur des procureurs et Bureau du procureur général, Conseil supérieur de la magistrature, associations de juges et de procureurs, communauté internationale et société civile. La Commission est reconnaissante aux autorités de la République de Moldova et au Bureau du Conseil de l'Europe à Chisinau pour l'excellente organisation de ces réunions en ligne.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points. Le ministère de la justice de la République de Moldova a fourni des commentaires écrits sur le projet d'avis.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne des 23 et 24 février 2023. Après un échange de vues avec Mme Veronica Mihailov-Moraru, ministre de la Justice de la République de Moldova, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 134^e session plénière (Venise, 10-11 mars 2023).

II. Contexte

A. Les grandes lignes du projet de loi

6. Le projet de loi préparé par le ministère de la justice prévoit la création d'un mécanisme spécial d'évaluation extraordinaire (« vetting ») des juges et des procureurs¹ par deux commissions d'évaluation (une pour les juges et une pour les procureurs), créées spécifiquement à cet effet (« la CdE »). Chaque CdE sera composée de 6 membres : 3 élus par le parlement sur une base proportionnelle, et 3 élus par le parlement à la majorité simple à partir d'une liste restreinte de 6 candidats proposés par les « partenaires de développement » de la République de Moldova (organisations et missions internationales impliquées dans la réforme judiciaire). Le projet de loi établit des critères de fond pour le vetting et donne aux CdEs des pouvoirs d'enquête. L'enquête menée par les CdEs aboutit à un rapport qui est soumis respectivement au Conseil Supérieur de la Magistrature (« le CSM ») et au Conseil Supérieur des Procureurs (« le CSP »), qui prennent la décision finale à l'égard du juge/procureur concerné et peuvent éventuellement le révoquer. Les décisions du CSM et du CSP peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour suprême de justice (« la CSJ ») qui peut confirmer la décision ou renvoyer l'affaire pour un nouvel examen devant la CdE ou le CSM/CSP respectivement. Les juges et les procureurs peuvent éviter de se soumettre à la procédure de vetting en présentant leur démission.

¹ Tous les juges et procureurs ne seront pas soumis au processus de filtrage : L'article 3 du projet de loi décrit les catégories de juges/procureurs qui seront concernées et prévoit quelques exceptions pour d'autres catégories. Comme il a été expliqué aux rapporteurs, plusieurs centaines de juges et de procureurs devront subir un vetting complet si le projet de loi est adopté.

B. Avis précédents de la Commission de Venise

7. Ce projet de loi est la troisième tentative des autorités de la République de Moldova pour « nettoyer » les rangs de la magistrature et du ministère public par un processus d'évaluation extraordinaire. La Commission de Venise et la DG I ont eu l'occasion de commenter les phases précédentes de la réforme judiciaire en général et le processus d'évaluation extraordinaire en particulier.

8. En 2019, la Commission de Venise et la DG I ont évalué un projet de loi qui proposait la création d'un organe extrajudiciaire spécial *ad hoc* chargé d'examiner les juges en exercice du CSJ.² Ce projet de loi n'a jamais été adopté, mais les recommandations formulées par la Commission dans ce contexte restent pertinentes pour le projet de loi à l'étude et seront abordées ci-dessous.

9. En 2021, les autorités de la République de Moldova ont présenté une autre proposition législative visant à contrôler les *candidats* aux postes de membres du MCS et du PCS (contrôle préalable). La Commission a examiné ce projet de loi dans son avis de 2021³. La loi a ensuite été adoptée et une commission d'évaluation (largement similaire aux commissions d'évaluation décrites ci-dessus) a été créée pour évaluer les candidats aux postes de membres du CSM et du CSP. Jusqu'à présent, la Commission d'évaluation a approuvé 5 des 23 candidats pour le poste de membre judiciaire du CSM, rejetant les 18 autres candidats. Les candidats retenus seront bientôt proposés à l'assemblée générale des juges pour être élus dans la nouvelle composition du CSM. Le processus de présélection des candidats pour les postes de membres non professionnels du Conseil supérieur de la magistrature n'est pas encore terminé, et la présélection des candidats pour le Conseil supérieur de la magistrature et d'autres organes d'autogestion n'a pas encore commencé. Le CSM et le CSP continuent de fonctionner dans leur ancienne composition, n'exerçant que quelques fonctions minimales.

10. En 2022, les autorités ont décidé d'étendre le mécanisme de prénotations aux *juges en exercice du CSJ*, ainsi qu'aux candidats aux postes judiciaires au sein du CSJ. En octobre et décembre 2022, la Commission a évalué cette proposition et a émis deux avis⁴.

11. Enfin, en 2023, le ministère de la Justice a élaboré le projet de loi à l'examen, en vue d'étendre la procédure d'évaluation extraordinaire à un nombre important des juges et procureurs en exercice (avec quelques exceptions concernant par exemple ceux qui ont déjà fait l'objet

² Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), République de Moldova - Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction Générale droits de l'homme et 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, adopté par la Commission de Venise à sa 120e session plénière (Venise, 11 et 12 octobre 2019), ci-après dénommé « l'avis de 2019 ».

³ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)046](#), 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 certaines mesures relatives à la sélection des candidats à 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 129e session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021), ci-après dénommé « l'Avis 2021 ».

⁴ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)024](#), 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 Cour suprême de justice, adopté par la Commission de Venise à sa 132e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022) , ci-après dénommé « l'avis d'octobre 2022 »; [CDL-AD\(2022\)049](#), République de Moldova- Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit du Conseil de l'Europe (DGI) sur les suites données à l'avis sur le projet de loi sur la Cour Suprême de Justice, adopté par la Commission de Venise lors de sa 133e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022) , ci-après dénommé « l'avis de décembre 2022 ».

d'évaluation extraordinaire) - ce que l'on appelle le « vetting complet⁵. » En vertu de ce projet de loi, quelque 160 juges (sur 433 occupants actuellement des postes de juges) et 230 procureurs (sur 640 procureurs actuellement en fonction) seraient soumis à une procédure de vetting. Bien que ce projet de loi et les précédents ne soient pas encore parvenus au Parlement, plus de 60 % des juges de la Cour suprême ont présenté leur démission, soit pour éviter le vetting, soit en signe de protestation⁶.

III. Analyse

A. Constitutionnalité du modèle proposé

12. Contrairement à d'autres réformes judiciaires dans d'autres pays impliquant un amendement constitutionnel⁷, le vetting proposé pour les juges et les procureurs en Moldova est régi par une loi organique. Par conséquent, le vetting doit rester dans le cadre constitutionnel, ce qui, surtout, comme indiqué dans les avis de 2019 et 2022, implique que le rôle du CSM en tant que seul organe compétent pour révoquer les juges doit être préservé (comme le rôle similaire, mais non identique, du CSP en ce qui concerne les procureurs).

13. La Constitution est muette sur les motifs de fond de la révocation des juges et des procureurs, laissant ainsi un large pouvoir discrétionnaire au législateur⁸, à condition que la révocation soit décidée par le CSM (ou approuvée par le CSP)⁹. À cet égard, le modèle proposé est, il est vrai, compatible avec la Constitution : en vertu du projet de loi, le rapport du comité d'évaluation aura un caractère consultatif, et le CSM/CSP prendra la décision finale, à la majorité simple¹⁰.

14. Bien qu'il n'y ait pas d'obstacle constitutionnel direct qui empêcherait les autorités de poursuivre la réforme comme prévu, le pouvoir discrétionnaire du législateur n'est pas illimité. En la matière, le législateur est également contraint par le principe général d'indépendance de la justice¹¹ et par l'Etat de droit, qui sont reconnus par la Constitution¹² et qui découlent des obligations internationales de la République de Moldova. Ces contraintes constitutionnelles sont sans doute moins strictes en ce qui concerne les procureurs¹³, mais elles existent même dans le contexte du ministère public. Ainsi, même si le projet de loi proposé n'est pas en conflit avec les

⁵ La Commission de Venise note que certaines des dispositions du projet de loi font également référence aux « candidats » mais, comme l'ont expliqué les autorités, il s'agit d'une erreur et le champ d'application de la loi ne couvre que les juges et les procureurs en exercice, et non les candidats à ces postes.

⁶ Ce chiffre a été communiqué aux rapporteurs le 23 février 2023.

⁷ Voir, plus particulièrement, Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)045](#), Avis provisoire sur le projet d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire de l'Albanie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 105e session plénière (Venise, 18-19 décembre 2015), paras. 97 et s. ; [CDL-AD\(2016\)009](#), Avis final sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, paras. 52-57.

⁸ L'article 116, paragraphe 1, de la Constitution (statut des juges) établit le principe de l'inamovibilité des juges mais indique que ce principe doit être mis en œuvre « conformément à la loi ». L'article 116, paragraphe 6, permet de « sanctionner » les juges également "conformément à la loi", tandis que l'article 123 donne au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de décider de la « révocation » et de "l'imposition de peines disciplinaires » à l'encontre des juges. L'article 125 (3) prévoit la révocation des procureurs de rang inférieur par le Procureur général, sur proposition du SCP.

⁹ C'est également l'approche du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant le rôle des Conseils de la Justice - voir le chapitre VI de la Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.

¹⁰ Dans son avis d'octobre 2022, para. 52, la Commission de Venise s'est opposée à la règle exigeant une majorité qualifiée au sein du CSM pour désapprouver le rapport du comité d'évaluation, car cela affaiblirait le rôle donné au CSM par la Constitution.

¹¹ Voir l'article 116 de la Constitution.

¹² Consacré par l'article 1 (3) de la Constitution.

¹³ Qui ne jouissent pas nécessairement du même niveau d'indépendance que les juges - voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, paragraphe 28.

règles constitutionnelles spécifiques, il faut s'assurer qu'il respecte les principes constitutionnels plus généraux.

B. Nécessité du vetting complet

15. La Commission de Venise a précédemment reconnu que « des niveaux extrêmement élevés de corruption peuvent justifier des solutions tout aussi radicales, telles qu'un examen des juges en exercice »¹⁴. Une telle « situation critique et extraordinaire » dans le système judiciaire devrait être « démontrée objectivement », et d'autres méthodes de responsabilité judiciaire devraient être explorées¹⁵.

16. La justification du projet de loi est exposée en détail dans la note explicative. Les autorités évoquent la « situation extraordinaire » du système judiciaire de la République de Moldova et la corruption endémique, illustrée par un grand nombre d'affaires pénales engagées contre des juges par le bureau du procureur chargé de la lutte contre la corruption, et par la participation de nombreux juges au système de blanchiment d'argent du « blanchiment russe ». Selon les autorités, les mécanismes de responsabilité existants ne fonctionnent pas, ce qui entraîne une perte de crédibilité du système judiciaire. En outre, la lutte contre la corruption dans le système judiciaire est l'une des conditions fondamentales découlant de l'accord d'association entre la République de Moldova et l'UE.

17. La Commission de Venise note qu'une série d'institutions et de mécanismes ordinaires de lutte contre la corruption est déjà en place en République de Moldova - comme l'Autorité nationale pour l'intégrité qui possède de larges pouvoirs pour contrôler les biens des fonctionnaires (y compris les juges et les procureurs). Les juges¹⁶ ont l'obligation de déclarer chaque année, en détail, leurs revenus, les revenus de leurs conjoints, leurs obligations de crédit, etc. Les procureurs spéciaux chargés de la lutte contre la corruption, qui ont également été réformés récemment, sont compétents pour traiter les actes de corruption au sein du système judiciaire. Selon la Commission, la création de nouveaux organes *ad hoc* détourne les ressources et le soutien politique des institutions ordinaires de l'État qui ont été créées dans le but spécifique de lutter contre la corruption judiciaire.

18. Cela dit, la Commission de Venise reconnaît que l'ampleur de la crise au sein du système judiciaire et l'(in)efficacité présumée des organes et mécanismes de lutte contre la corruption existant sont des questions de fait qui nécessitent une connaissance approfondie du contexte national. Par exemple, dans un avis sur l'Albanie, la Commission de Venise a conclu qu'une évaluation extraordinaire n'était pas « seulement justifié mais nécessaire » pour s'attaquer au problème de la corruption endémique¹⁷. Cette conclusion a été atteinte dans le contexte d'un large consensus national sur la nécessité du vetting, qui s'est traduit par un vote quasi unanime au Parlement en faveur de la réforme constitutionnelle introduisant un mécanisme de vetting. En revanche, la Commission de Venise s'est montrée plus critique à l'égard d'initiatives similaires dans d'autres contextes – par exemple, en Croatie, où elle a déclaré qu'il serait « clairement préférable » d'améliorer les mécanismes existants plutôt que le contrôle de sécurité¹⁸. En République de Moldova, les opinions sur la nécessité d'un contrôle complet sont polarisées : l'opinion insistante de la majorité parlementaire, des représentants de la communauté internationale et de certaines ONG locales chargées d'observer et de soutenir le processus de

¹⁴ Voir l'avis d'octobre 2022, [CDL-AD\(2022\)024](#), para. 44, avec d'autres références.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Dans le texte qui suit, l'avis fera essentiellement référence aux juges, étant entendu que son analyse concerne également les procureurs *mutatis mutandis*.

¹⁷ Voir la Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)009](#), Albanie - Avis final sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, par. 56.

¹⁸ Voir la Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)005](#), Croatie - Avis sur l'introduction de la procédure de renouvellement des vérifications de sécurité par le biais d'amendements à la loi sur les tribunaux, par. 20.

réforme était que ces mesures radicales étaient nécessaires¹⁹. Les représentants du pouvoir judiciaire et du ministère public, en revanche, ont fait valoir que le vetting complet proposé n'atteindrait pas ses objectifs déclarés, mais soumettrait les juges et les procureurs à un stress énorme, mettrait en danger leur indépendance et compromettrait le bon fonctionnement du système juridique.

19. La Commission de Venise réaffirme que « c'est aux autorités moldaves qu'il appartient en dernier ressort de décider si la situation qui prévaut dans le système judiciaire moldave constitue une base suffisante pour soumettre tous les juges et procureurs [...] à des évaluations d'intégrité extraordinaires²⁰. » Par conséquent, la Commission se contente d'inviter le Parlement de la République de Moldova à examiner avec une attention particulière la justification de la réforme et la disponibilité de solutions alternatives.

20. La portée du vetting proposée est également sans doute un facteur majeur à prendre en compte par le Parlement. Ainsi, par exemple, dans le contexte du Kosovo, la Commission de Venise a suggéré de limiter la vérification proposée aux Conseils de la magistrature et du ministère public ; une fois contrôlés, ces organes pourraient traiter des problèmes dans le reste des systèmes judiciaires et de poursuites en utilisant les mécanismes et procédures juridiques ordinaires²¹. La Commission de Venise et la DG I soulignent que le projet de loi va bien au-delà des propositions précédentes examinées dans les avis de 2021 et 2022. En ce qui concerne la présélection des candidats, la Commission de Venise et la DG I avaient observé qu'il s'agissait, en principe, d'un exercice relativement peu controversé²². Le vetting des juges du CSM a fait l'objet des avis d'octobre et de décembre 2022, comme indiqué ci-dessus, au paragraphe 10. Les autorités ont maintenant l'intention d'étendre ce mécanisme à près d'un tiers de l'ensemble des juges et procureurs. Le ministère de la Justice a fait valoir, dans ses commentaires écrits, que le vetting ne couvrira pas tous les juges et procureurs, mais uniquement ceux qui occupent des fonctions et institutions clés (comme les présidents et vice-présidents des tribunaux, les juges des cours d'appel, le procureur général et ses adjoints, les procureurs en chef, ceux qui ont échoué au pré-vetting, etc.). Cependant, même si les juges et procureurs subalternes ne seraient pas touchés, le champ d'application proposé de la réforme est néanmoins très large et va bien au-delà des précédentes tentatives de « nettoyage » de la justice et du parquet. L'impact (tant en termes d'impact sur les droits de l'homme que d'éventuels effets négatifs sur le fonctionnement du système dans son ensemble) de cette réforme est beaucoup plus profond, et les enjeux sont plus importants. Cela nécessiterait un examen encore plus attentif et plus critique par le Parlement des raisons invoquées par les autorités.

C. Le risque d'une procédure d'évaluation extraordinaire répétée

21. Comme indiqué dans l'avis d'octobre 2022 (paragraphe 59), le vetting ne pourrait être acceptable que « s'il était interprété comme un mécanisme exceptionnel unique ». Il existe un danger qu'un exercice de vetting similaire soit répété à un moment donné dans le futur lorsqu'une autre force politique remportera les élections. Cela serait dévastateur pour l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire, qui repose dans une large mesure sur la stabilité des mandats judiciaires, laquelle ne devrait pas être remise en question chaque fois qu'une nouvelle majorité se forme au Parlement.

¹⁹Voir également le Rapport du quatrième cycle d'évaluation du GRECO qui suggère que les autorités de la République de Moldova devraient prendre «des mesures appropriées [...], en tenant dûment compte de l'indépendance de la justice, afin d'éviter la nomination et la promotion à des postes judiciaires de candidats présentant des risques d'intégrité »(paragraphe 39) ne donne aucune recommandation stricte et sans ambiguïté dans ce sens, appelant essentiellement à une «procédure conforme aux normes «de la procédure d'évaluation. [Rapport de conformité intérimaire sur la République de Moldova](#), adopté par le GRECO lors de sa 89e réunion plénière (Strasbourg, 29 novembre - 3 décembre 2021).

²⁰ Voir l'avis de 2021, [CDL-AD\(2021\)046](#), paragraphe 13. 13.

²¹ Voir la Commission de Venise, CDL-AD(2022)011, Kosovo - Avis sur le document conceptuel sur la vérification des juges et des procureurs et les projets d'amendements à la Constitution, par. 130

²² Voir l'avis de 2021, [CDL-AD\(2021\)046](#), paragraphe 43. 43.

22. Comme l'observait l'avis de décembre 2022, l'inclusion dans le texte du préambule d'une déclaration selon laquelle le vetting serait une mesure unique et ponctuelle ne constituait pas une garantie suffisante contre l'application répétée et abusive du vetting. La Commission de Venise et la DG I ont recommandé de « stipuler certaines restrictions visant à garantir le caractère temporaire du processus de vetting, ainsi que de prévoir des obstacles juridiques à sa prolongation arbitraire²³. »

23. Les rédacteurs ont répondu à cette recommandation en prévoyant expressément dans le texte du projet de loi que le vetting complet serait un « exercice exceptionnel, unique et limité dans le temps » (article 2, paragraphe 1). Il est en outre précisé que le projet de loi cessera de produire ses effets à la date à laquelle la Cour Suprême statuera sur le dernier recours contre une décision du CSM/CSP ou à la date d'expiration du délai de recours contre la dernière décision du CSM/CSP (article 15 (1) et article 21 (8)). L'ensemble du processus sera achevé le 31 décembre 2025. Ces dispositions vont dans le sens des recommandations précédentes de la Commission de Venise et de la DG I et sont les bienvenues.

24. Toutefois, ces dispositions restent déclaratives et ne lient pas une future législature qui pourrait décider de répéter le processus de vetting. La seule garantie contre un tel scénario est politique plutôt que juridique : la proposition actuelle semble avoir le soutien des principaux partenaires internationaux de la République de Moldova, ce qui ne serait pas nécessairement le cas à l'avenir. En ce qui concerne les obstacles juridiques aux tentatives répétées de vetting des juges et des procureurs, un ancrage constitutionnel de certaines dispositions pourrait rendre ces vettings répétés impossibles ou du moins difficiles, mais la Commission de Venise comprend qu'un tel amendement constitutionnel pourrait être politiquement irréalisable dans les circonstances actuelles.

D. Les commissions d'évaluation : leur rôle, leur composition et la procédure de décision

25. Même en supposant que le vetting complet est justifié et qu'il ne sera pas répété à l'avenir, il comporte certains risques pour l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire et du système de poursuites. Ces risques peuvent être atténués si certains garde-fous sont mis en place.

1. Fonction consultative des commissions d'évaluation

26. La Commission de Venise réaffirme que la principale garantie contre l'utilisation abusive du mécanisme de vetting est le fait que la décision de révoquer les juges et les procureurs reste entre les mains du CSP et du CSM. La Commission de Venise comprend qu'au moment où la loi entrera en vigueur, la procédure de vérification préalable sera terminée, les nouveaux CSM et CSP seront formés et les deux conseils seront pleinement opérationnels pour commencer à fonctionner comme un élément central du système de gouvernance garantissant l'indépendance des juges et des procureurs. Il ne s'agit pas seulement d'une exigence constitutionnelle (voir l'analyse ci-dessus) ; elle découle également des normes européennes applicables et des recommandations des organes du Conseil de l'Europe. Par exemple, le CCJE a exprimé de fortes réserves sur les procédures de vetting dans son Avis n° 25, où il note que « le vetting des juges est très problématique car il peut être instrumentalisé et utilisé à mauvais escient pour éliminer des juges politiquement « indésirables ». Si [le vetting] est entrepris dans un État membre, il doit l'être par une institution indépendante. Les Conseils de la Justice devraient jouer un rôle important dans la protection de l'indépendance des juges dans ce processus » (paragraphe 22).

²³ Voir l'avis de décembre 2022, [CDL-AD\(2022\)049](#), para. 38.

27. Cette condition essentielle est satisfaite dans le projet de loi : le CSM et le CSP peuvent accepter ou rejeter le rapport préparé par la CdE.

28. Cela étant dit, dans la pratique, la création de la CdE en tant qu'organe d'enquête doté de larges pouvoirs d'investigation et de ressources importantes peut affaiblir le rôle des deux Conseils dans le processus²⁴. Il est donc nécessaire de veiller à ce que les CdE soient suffisamment indépendants et efficaces, même si le CSM et le CSP continuent de décider de la révocation des juges et des procureurs.

2. Indépendance et efficacité des commissions d'évaluation

29. Comme indiqué dans l'avis de 2021, la question centrale de ce modèle est *custodiet ipsos custodiet*²⁵ : y a-t-il une bonne raison de faire davantage confiance aux commissions d'évaluation qu'aux organes existants de gouvernance judiciaire et de poursuites ?

30. Le projet de loi prévoit que les CdEs seront indépendants (article 5 (1)). Pour évaluer si les CdEs sont suffisamment indépendants, il est nécessaire d'examiner la manière dont leurs membres sont nommés, quelles sont leurs qualifications, les conditions d'incompatibilité, le niveau d'autonomie dans les procédures internes, la sécurité du mandat, les mécanismes de responsabilité des membres, la disponibilité du contrôle judiciaire sur les décisions des CdEs, etc.

a. Immunité des membres

31. L'article 5 (1) du projet de loi prévoit que les CdEs ne sont « responsables devant aucune personne physique ou morale », y compris les factions politiques et les partenaires de développement qui ont contribué à la nomination de leurs membres. Il n'est pas expliqué ce que signifie « responsabilité » dans ce contexte. Comme l'explique le ministère de la Justice dans ses commentaires, il s'agit d'un problème de traduction, et le texte roumain prévoit que les CdEs doivent être « indépendantes d'un point de vue fonctionnel et décisionnel ». Avec cette explication, cette disposition est acceptable.

32. En revanche, l'immunité des membres des CdEs prévue par le projet de loi est une garantie importante pour assurer leur indépendance. Comme il a été expliqué aux rapporteurs, seul le Procureur général a le pouvoir d'engager des procédures pénales contre les membres des CdEs, et les CdEs doivent donner leur consentement à l'arrestation et à la détention de leurs membres. Il s'agit d'une autre disposition forte qui soutient l'indépendance des membres des CdEs. La Commission de Venise et la DG I recommandent à cet égard que l'immunité soit uniquement fonctionnelle, et de même étendue et caractère que l'immunité des juges ou des membres du parlement.

b. La composition des commissions d'évaluation

33. Selon le projet de loi, les CdEs auraient 6 membres chacun, dont 3 membres élus par les factions parlementaires sur une base proportionnelle et 3 membres élus par le Parlement sur une liste de 6 candidats nommés par les « partenaires de développement ». Les partenaires de développement sont définis comme « les organisations internationales, les missions diplomatiques et leurs représentations en République de Moldova actives dans les domaines de la réforme de la justice et de la lutte contre la corruption au cours des deux dernières années ». Leur liste doit être approuvée par une décision du gouvernement.

²⁴ Pour des considérations similaires, voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)042](#), Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », paragraphe 84.

²⁵ L'avis de 2021, [CDL-AD\(2021\)046](#), para. 17.

34. Cette composition garantit la représentation des intérêts politiques et non politiques dans les CdEs et reprend la composition du « Comité d'évaluation » en vertu de la loi existante n° 26/2022 qui a été précédemment évaluée par la Commission de Venise et la DG I. Il est bienvenu que certaines recommandations exprimées par la Commission de Venise et la DG I en ce qui concerne la loi n° 26/2022 aient été traitées dans ce projet de loi. En particulier, les « partenaires de développement » sont plus clairement définis, tout comme la procédure de présentation au Parlement des candidats approuvés par les partenaires de développement (article 6 (5)).

35. La parité entre les membres « nationaux » et « internationaux » dans les CdEs, ainsi que la présence d'un membre nommé par l'opposition dans le « quota national » (sur trois membres) réduit le risque que les CdEs soient soumis à la volonté de la majorité politique du moment. En effet, il ne faut pas supposer que les membres « internationaux » des CdEs seront indépendants *par définition* ; le processus de nomination par les partenaires au développement devrait garantir leur impartialité et leur indépendance, en tenant compte de leurs qualifications et de leur expérience professionnelle antérieure. En outre, certains autres éléments de la conception institutionnelle des CC doivent être clarifiés ou améliorés.

c. Critères d'inéligibilité liés à l'engagement politique antérieur

36. Le premier élément est la liste des critères de qualification pour être membre des CdEs et les conditions d'inéligibilité. Dans ses avis précédents, la Commission de Venise et la DG I ont commenté positivement les « critères d'inéligibilité qui visent à exclure l'affiliation politique » (en particulier l'exigence selon laquelle le candidat « n'a pas été membre d'un parti politique au cours des 5 dernières années » et « n'est pas membre du Parlement, conseiller ou fonctionnaire dans l'autorité de l'administration publique de la République de Moldova »). Une norme similaire est reproduite à l'article 7, paragraphe 1, points d) et e), qui est positif.

d. Eligibilité des (anciens) juges et procureurs

37. Le projet de loi empêche les anciens juges et procureurs qui ont démissionné ou pris leur retraite depuis moins de trois ans de devenir membres des CdEs²⁶. Comme il ressort des avis précédents, il serait souhaitable qu'au moins certains des membres des CdEs représentent le pouvoir judiciaire ou aient au moins une expérience dans le domaine de la justice ou des poursuites²⁷. En effet, la CdE n'est pas un organe régulier de gouvernance judiciaire, comme le CSM, et les normes européennes prévoyant la nécessité d'avoir une majorité de « juges élus par leurs pairs » dans cet organe ne sont pas directement applicables au CdEs²⁸. Cependant, comme l'ont noté la Commission de Venise et la DG I, « un nombre substantiel de membres (si ce n'est la moitié) [du comité d'évaluation] devrait avoir une expérience judiciaire²⁹. » La Commission de Venise comprend que dans une situation où de nombreux juges et procureurs en exercice sont opposés à la réforme, il serait difficile de trouver beaucoup de candidats dans leurs rangs pour les élections au CC. Cependant, les juges et les procureurs devraient au moins être en mesure de présenter leur candidature aux postes de la CdE.

e. Election des membres « nationaux » et composition des panels

38. L'article 6 (1) (a) suggère que la composante nationale des CdEs devra « respecter la représentation proportionnelle de la majorité et de l'opposition ». Cependant, il n'est pas tout à fait clair si l'opposition parlementaire est seulement autorisée à *proposer* un candidat sur 3, ou si

²⁶ Projet de loi, article 7(1)(f).

²⁷ Voir l'avis de 2021, [CDL-AD\(2021\)046](#), para. 44, premier alinéa, *in fine*.

²⁸ Les exigences relatives à la proportion de procureurs au sein du conseil du ministère public, lorsqu'elles sont créées, sont différentes et moins strictes. Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, paragraphe 26.

²⁹ Voir l'avis de 2019, [CDL-AD\(2019\)020](#), para. 55.

elle peut également s'assurer que ce candidat sera élu. L'article 6 (2) du projet de loi, en référence à l'article 6 (1), semble impliquer que le candidat proposé par l'opposition doit encore recevoir le soutien d'une majorité de 3/5 des voix au Parlement plénier. Pour la Commission de Venise, la majorité parlementaire ne devrait pas être en mesure de bloquer l'élection du candidat proposé par l'opposition.

39. Le ministère de la Justice, dans ses commentaires écrits, a fait valoir que, comme l'expérience de pre-vetting l'avait montré, la majorité ne bloquerait pas l'élection des candidats proposés par l'opposition. Ils ajoutent que même si la majorité nécessaire pour désigner un candidat soutenu par l'opposition n'est pas atteinte, le processus de sélection peut recommencer et l'opposition peut proposer un autre candidat. Il est louable que, jusqu'à présent, la majorité n'ait pas abusé de son pouvoir pour bloquer ou du moins retarder le processus d'élection des candidats soutenus par l'opposition. C'est un signe de maturité politique. Cependant, une possibilité théorique d'un tel blocage existe toujours, de sorte que le projet de loi devrait garantir que l'opposition parlementaire fasse élire son candidat en tant que membre des CdEs, même si la majorité désapprouve ce candidat.

40. Selon le projet de loi, le travail préliminaire sur les dossiers individuels sera effectué par des panels de trois membres de la CdE. Il y a peu d'indications dans le projet de loi sur la manière dont les panels seront formés. Seront-ils des organes permanents ou seront-ils formés au cas par cas ? Le projet de loi stipule que les deux catégories de membres doivent être présentes dans chaque panel, ce qui est bienvenu. S'il n'y a que deux panels, la Commission de Venise et la DG I recommanderaient que les membres « nationaux » représentant la majorité parlementaire ne siègent pas dans le même panel. Il est également important de prévoir que les cas seront distribués aux panels de manière aléatoire et que ces panels sont créés par un acte général des CdEs (et non composés sur une base *ad hoc* pour chaque cas spécifique). Le rôle du Secrétariat dans le travail des panels doit être limité.

41. En outre, le projet de loi devrait prévoir la procédure d'attribution des affaires aux panels, qui devrait exclure l'attribution arbitraire des affaires aux panels et devrait être basée sur des règles claires et objectives.

42. Le rapport d'un tel panel est adopté à la majorité simple des voix et est soumis au CdEs plénier qui doit voter l'approbation du rapport à la majorité simple de ses membres (article 18 (2)). La Commission de Venise et la DG I notent que si, au sein de la CdE plénier, les membres nationaux et internationaux sont en nombre égal, dans les panels, un groupe dominerait nécessairement. La Commission de Venise recommande de préciser dans la loi que les panels doivent être composés de représentants des deux groupes et que, pour qu'une décision soit prise, au moins un membre de chaque groupe doit la soutenir (afin que les « nationaux » ne puissent pas mettre en minorité les « internationaux » et *vice versa*). En ce qui concerne le vote en plénière de la CdE, au moins quatre voix (sur six) devraient être requises pour l'adoption d'un rapport contenant une recommandation au CSM/CSP, ce qui signifie qu'un rapport devrait être soutenu à la fois par les membres « nationaux » et « internationaux », et qu'aucun des deux groupes ne peut gouverner seul.

43. Dans ses commentaires écrits, le ministère de la Justice a fait valoir que la composition des chambres, les procédures de prise de décision par elles, les pouvoirs du secrétariat, etc. devraient plutôt être fixés dans le règlement intérieur adopté par les CdEs plénières et non dans la loi elle-même. Sinon, la loi serait trop rigide et surchargée de détails. Il s'agit d'un argument valable, et certains éléments des procédures internes pourraient en effet être réglementés au niveau infra-législatif. Cependant, sans connaître les règles sur la composition des panels, les majorités décisionnelles, etc., il est très difficile pour la Commission de Venise d'évaluer « l'équilibre des pouvoirs » au sein de ces panels, qui sera un élément clé du mécanisme du vetting complet. C'est pourquoi il serait préférable de définir au moins quelques principes de leur composition au niveau législatif, tout en laissant les détails au Règlement Intérieur.

f. L'évaluation globale de l'indépendance des commissions d'évaluation

44. Les trois améliorations les plus importantes pour la conception institutionnelle des CdEs suggérées par la Commission de Venise et la DG I sont les suivantes :

- la garantie pour l'opposition parlementaire de faire élire son candidat,
- l'éligibilité des candidats ayant une formation de juge ou de procureur, et
- la « majorité spéciale » pour le vote dans les panels.

45. La Commission de Venise et la DG I n'ont pas examiné les autres éléments du mécanisme de vetting qui pourraient affecter l'indépendance et l'efficacité des CdEs (tels que leur autonomie budgétaire, leur structure interne, la stabilité du mandat des membres des CdEs, la procédure de révocation, le niveau de leur rémunération, etc.) Cependant, ces éléments n'ont pas été identifiés par les interlocuteurs lors des réunions en ligne comme potentiellement problématiques.

3. Charge de travail

46. Même si la conception institutionnelle des CC est globalement satisfaisante, la question reste de savoir si les CC seront en mesure de remplir leurs objectifs. La plus grande partie de l'évaluation sera effectuée par les panels dont un membre fera office de rapporteur. Ainsi, en ce qui concerne l'évaluation des procureurs, sur une période de moins de trois ans, chaque membre de la CdE des procureurs sera personnellement responsable de 115 cas en tant que membre du panel et de 38 cas en tant que rapporteur qui sera chargé de rédiger le rapport du panel³⁰. En outre, tous les membres de la CdE devront participer aux travaux pléniérs de la CdE. La question est de savoir si cette charge peut être supportée par la CdE des procureurs en moins de trois ans. Si la réponse est négative, il conviendrait alors d'envisager soit d'ajouter des membres à la CdE des procureurs, soit de réduire le nombre d'offices judiciaires et de poursuites qui entrent dans le champ d'application de ce projet de loi. Les rapporteurs ont été informés par les autorités qu'une grande partie du travail serait effectuée par le Secrétariat, mais ce dernier ne peut pas remplacer complètement les membres de la CdE qui doivent avoir une compréhension approfondie des cas examinés, ce qui prend du temps. À titre de comparaison, entre l'été et la fin de l'année 2022, seuls 23 cas ont été traités par la commission de pré-vetting existante.

E. Le test appliqué par les commissions d'évaluation (motifs de fond pour le vetting)

47. La partie la plus problématique du projet de loi concerne les motifs substantiels du vetting contenus dans l'article 12 du projet de loi (« critères d'évaluation »). Conformément à l'article 12 (2), un juge et un procureur en cours d'évaluation ne passeraient pas la procédure de vetting si la commission respective « a de sérieux doutes » que cette personne :

- A gravement violé les règles d'éthique ou de déontologie et « s'est comporté de manière arbitraire ou a émis des actes arbitraires »;
- il existe une « suspicion raisonnable » que la personne a commis des actes de corruption ou des « actes liés à la corruption »;
- a admis des incompatibilités et des conflits d'intérêts.

48. L'article 12 (2) énumère les critères d'intégrité financière ; là encore, le juge ou le procureur échouerait si la CdE a des « doutes sérieux » sur les éléments suivants :

- Non-déclaration des dons et avantages, pour un montant supérieur à 10 salaires moyens ;
- Richesse inexpiquée au cours des 15 dernières années dépassant 20 salaires moyens ;

³⁰ La charge de travail liée aux juges serait moins importante.

- Irrégularités fiscales au cours des 10 dernières années, entraînant des impôts impayés dépassant 3 salaires moyens.

49. Enfin, l'article 12 (5) stipule que les CdEs «ne dépendent en aucune façon des actes ou constatations d'autres organes ».

50. La Commission de Venise et la DG I trouvent plusieurs de ces dispositions problématiques. La Commission de Venise et la DG I sont conscientes que le projet d'article 12 reflète l'article 8 de la loi n° 26/2022, qui régit la procédure de présélection des candidats aux postes du CSM et du CSP. Toutefois, ce qui pourrait être autorisé aux fins de la sélection des *candidats* ne devrait pas nécessairement l'être pour le contrôle extraordinaire des *juges et des procureurs en exercice*, étant donné que dans ce deuxième cas, les enjeux sont plus importants pour eux et pour la stabilité de l'ordre juridique en général. Alors que les critères de sélection préalable peuvent être relativement souples et fondés sur l'évaluation globale de l'intégrité, des antécédents, des relations, etc. des candidats, la révocation d'un juge ou d'un procureur légalement nommé doit être justifiée par un comportement fautif plus spécifique qui devrait être plus clairement défini dans la loi. Cela découle naturellement de l'inamovibilité des juges, qui est la pierre angulaire de leur indépendance et qui les distingue des candidats aux fonctions judiciaires.

51. Le ministère de la Justice, dans ses commentaires écrits, a fait valoir que les rédacteurs étaient conscients de cette différence et avaient tenté de formuler les motifs de fond du vetting complet avec plus de précision et de manière plus détaillée, et que l'examen du « professionnalisme » des juges et des procureurs avait été laissé hors du champ d'application du vetting, comme l'avait précédemment recommandé la Commission de Venise. C'est louable ; cependant, la liste des critères de fond pour le vetting est encore très longue et soulève de nombreuses questions.

1. Typologie des motifs d'évaluation extraordinaire

52. L'article 12 fait référence à diverses infractions dans les domaines pénal, administratif, disciplinaire, déontologique³¹, et fiscal, qui peuvent servir de base à une évaluation négative par les CdEs. En outre, en plus de faire référence à des *infractions* de différents types, l'article 12 fait également référence à certaines *situations de fait* qui créent des *présomptions d'infraction* (comme la situation de « richesse inexplicquée » visée à l'article 12 (3)). En principe, la Commission de Venise et la DG I ne sont pas opposées à l'application de certaines présomptions légales dans le contexte de la lutte contre la corruption, à condition que ces présomptions soient raisonnables, qu'elles reposent sur une base factuelle solide et que le défendeur puisse réfuter les allégations en présentant des preuves du contraire³². Cependant, les règles relatives à la preuve des infractions et les règles relatives à l'application des présomptions factuelles peuvent être très différentes. Pour la Commission de Venise et la DG I, la combinaison de motifs juridiques aussi hétérogènes dans un même texte juridique rend l'analyse des motifs substantiels du vetting particulièrement difficile.

2. Interrelation entre la procédure d'évaluation extraordinaire et d'autres mécanismes et procédures juridiques

53. En République de Moldova, comme dans d'autres ordres juridiques, il existe des voies de droit distinctes pour chaque type d'infraction énuméré à l'article 12. Cependant, le projet de loi donne aux CdEs le pouvoir d'évaluer ces éléments sans tenir compte des décisions

³¹ Comme le principe établi de longue date dans l'[Avis n° 3](#) du CCJE, para. 48 (i), une violation des principes éthiques en tant que tels ne devrait pas être un motif pour établir des mesures disciplinaires à l'encontre des juges. Une violation de règles plus spécifiques de conduite professionnelle peut toutefois être considérée comme une infraction disciplinaire.

³² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)048](#), Armenia - *Amicus curiae* Brief for the Constitutional Court of Armenia on certain questions relating to the Law on the Forfeiture of Assets of Illicit Origin, paras. 60 et 61.

administratives antérieures, des procédures parallèles en cours, ou même des jugements définitifs. En substance, les CdEs sont appelés à vérifier si les juges et les procureurs sont des citoyens respectueux de la loi de tous les points de vue possibles et à examiner presque tous les aspects de leur vie. Cette approche est potentiellement en conflit avec un certain nombre de valeurs et de principes constitutionnels.

54. Le premier est le principe de l'*autorité de la chose jugée*. Pour la Commission de Venise et la DG I, les CdEs ne peuvent pas ignorer les jugements antérieurs qui sont entrés en force - par exemple, les jugements acquittant le juge/procureur concerné d'un délit de corruption, ou annulant une sanction disciplinaire qui lui a été imposée.

55. En outre, pour la Commission de Venise, il n'est pas clair comment les CdEs pourraient établir que le juge a agi de manière arbitraire ou a émis des actes arbitraires. Le terme « actes arbitraires » utilisé dans cette disposition est dangereusement vague. Les décisions des juges ne peuvent être soumises à un contrôle que par le biais d'appels, et les décisions des procureurs sont soumises dans la plupart des cas à un contrôle judiciaire. Bien entendu, les juges/procureurs ne doivent pas agir de manière arbitraire, et leurs décisions doivent être motivées. Si ce n'est pas le cas, les juges violent les garanties d'un procès équitable, mais il appartient seulement à un tribunal de décider si c'est le cas pourquoi. Au minimum, le projet de loi devrait préciser que la CdE ne peut pas conclure qu'un juge a émis un acte arbitraire si elle est simplement en désaccord avec l'issue de l'affaire concernée ou le raisonnement juridique. Même les actes annulés en appel ne peuvent être considérés comme « arbitraires », sauf s'il est prouvé par la cour qu'ils ont été adoptés de mauvaise foi ou à la suite d'une négligence grave et manifeste.

56. Le ministère de la Justice, dans ses commentaires écrits, a fait valoir que certaines décisions finales étaient néanmoins arbitraires, se référant notamment aux jugements rendus dans le cadre des élections locales de 2018, ou aux « décisions adoptées pendant la période de l'État capturé » qui ont été plus tard « reconnu comme arbitraire par la CEDH ». La Commission de Venise admet que certaines (mais certainement pas toutes) violations de la Convention européenne établie par la Cour européenne des droits de l'homme peuvent être liées au comportement de juges et de procureurs individuels, ce qui peut nécessiter une réouverture de la procédure au niveau national et peut éventuellement conduire à amener un juge à une responsabilité disciplinaire. Tout d'abord, il serait utile de préciser si la notion « d'arbitraire » doit être entendue dans le sens où la CEDH l'entend dans le contexte de l'article 6 de la Convention européenne, ou signifie autre chose. La question suivante est de savoir qui établira cet « arbitraire » et dans quelle procédure. Étendre la notion « d'actes arbitraires » à potentiellement toutes les décisions prises par un juge pendant la période de « l'État capturé » et donner aux CdEs le pouvoir de décider quels actes sont arbitraires et quels actes ne le sont pas, semble aller à l'encontre du principe de la certitude et l'irrévocabilité des jugements des tribunaux. À tout le moins, la notion d'« acte arbitraire » devrait être reformulée de manière à n'inclure que les situations dans lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme a précédemment établi que le juge/procureur a agi de manière arbitraire avec intention ou négligence grave (et non d'autres violations de la Convention qui peut être imputé au dysfonctionnement du système dans son ensemble et non à la faute du juge individuel). La Commission de Venise renvoie les autorités de la République de Moldova à ses avis antérieurs dans lesquels elle a examiné les effets des conclusions de la Cour EDH sur la responsabilité individuelle des juges³³. Et même lorsque la procédure doit être rouverte à la suite d'un arrêt de la Cour EDH, cette réouverture devrait suivre une procédure normale prévue pour de tels cas.

³³ Voir, par exemple, [CDL-AD\(2019\)028](#), République de Moldova - Mémoire amicus curiae sur la responsabilité pénale des juges des cours constitutionnelles, par. 45 et suiv.; [CDL-AD\(2019\)024](#), Arménie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), sur les amendements au Code judiciaire et à certaines autres lois, para. 50.

57. La Commission de Venise rappelle à cet égard que les actes de corruption sont des infractions pénales et pour de tels actes, toutes les personnes, y compris les juges/procureurs, devraient être poursuivies et condamnées par un tribunal compétent selon une procédure appropriée. Jusqu'à ce moment, tout le monde bénéficie du bénéfice du doute. Il n'est pas clair comment les conclusions faites dans les rapports des CdEs dans le cadre de cette audience seraient corrélées avec toute procédure pénale passée ou en cours concernant les actes de corruption.

58. Les incompatibilités et les conflits d'intérêts dans les procédures judiciaires sont le plus souvent résolus par la procédure de récusation, qui est engagée par les parties dans le cas particulier et devrait être soumise au contrôle des cours d'appel. Déclarer *ex post* qu'un juge siégeant dans une affaire se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts mais ne s'est pas récusé nécessiterait, dans de nombreux cas, la réouverture de la procédure (même si, il est vrai, il peut y avoir des conflits d'intérêts qui n'entraînent pas de telles conséquences).

59. Le ministère de la Justice a expliqué dans ses commentaires écrits que les décisions des organes d'évaluation extraordinaire (les CdEs et le CSM/CSP) ne sont pas censées avoir cet effet et ne conduiraient pas à la réouverture des dossiers. Or, c'est exactement ce qui est considéré comme contradictoire par la Commission de Venise : les décisions du CSM/CSP concluant que le juge/procureur s'est trouvé dans une situation de conflit d'intérêts dans une affaire particulière coexisteraient avec une décision valide et décision finale prise par ces juges/procureurs dans ces affaires.

60. Enfin, en ce qui concerne les infractions disciplinaires présumées, il n'est pas clair comment les conclusions des CdEs seraient corrélées avec les conclusions précédentes des organes disciplinaires ou avec toute procédure en cours qui pourrait concerner les juges/procureurs soumis à la procédure de vetting. Que se passe-t-il, par exemple, si la même faute est discutée dans un rapport de la CdE et dans une décision d'un organe disciplinaire « ordinaire » ?

61. Le ministère de la Justice a expliqué que les CdEs et le CSM/CSP pourront ignorer les décisions rendues dans des affaires disciplinaires antérieures comme « manifestement déraisonnables ». La Commission de Venise note que cela permet *de facto* aux CdEs de rouvrir toute affaire disciplinaire (même très ancienne), ce qui est préjudiciable à la sécurité juridique et peut être considéré comme sapant le rôle constitutionnel du CSM/CSP. Là encore, une réouverture d'un dossier disciplinaire peut exceptionnellement être justifiée (par exemple, lorsque de nouvelles circonstances ont été découvertes, par exemple à la suite d'un arrêt de la Cour EDH), mais la formule proposée laisse trop de latitude aux CdEs. La Commission de Venise rappelle que toute réouverture ne devrait être autorisée qu'à titre exceptionnel et suivre une procédure normale prévue pour de telles situations, afin d'exclure que la même question soit examinée en parallèle dans le cadre de la procédure de vérification et de toute autre procédure nationale prévue pour de telles situations.

62. En résumé, bien que la Commission de Venise comprenne que les CdEs puissent examiner certains comportements qui ont fait l'objet d'autres procédures ou qui n'ont pas encore été examinés dans d'autres forums, les rapports des CdEs ne devraient pas porter atteinte à l'autorité des décisions judiciaires définitives et respecter le principe de l'*autorité de la chose jugée*, tel que décidé dans les procédures pénales ou disciplinaires.

3. Le critère des « doutes sérieux »

63. La CdE émet un rapport négatif lorsqu'elle a des « doutes sérieux » sur la commission par le juge ou le procureur concerné de certaines infractions. Cette norme implique que les conclusions de la CdE n'établissent pas la faute des personnes concernées, ou n'entraînent pas directement une responsabilité, ce qui nécessiterait très probablement une norme de preuve

différente (plus élevée)³⁴. Dans une certaine mesure, cette construction réduit le potentiel de conflit entre les conclusions de la CdE et celles d'autres organes administratifs ou judiciaires, qui est abordé ci-dessus.

64. Cette construction soulève toutefois d'autres questions. La première est de savoir si le critère des « doutes sérieux » s'applique uniquement aux résultats des travaux des CdEs ou s'il doit également être appliqué par le CSM/CSP. L'article 19 (4) prévoit que la décision du CSM/CSP confirmant un rapport d'évaluation négatif de la CdE a l'effet d'une « révocation du juge conformément à l'art. 25 par. (1) lettre n) de la loi n° 544/1995 sur le statut du juge et ses conséquences ». Mais quelle serait la tâche du CSM/CSP dans cette situation ? Deux interprétations possibles de cette disposition peuvent être proposées.

65. Tout d'abord, on peut comprendre que le CSM/CSP devra appliquer les motifs de fond pour la révocation du juge/procureur tels que prévus dans la législation ordinaire sur le statut des juges et des procureurs, en utilisant le standard de preuve ordinaire appliqué dans de tels cas. Une autre interprétation possible est que le CSM/CSP devra utiliser le même niveau de preuve que la CdE (« doutes sérieux ») et fonder ses conclusions sur les motifs substantiels énumérés à l'article 12.

66. La Commission de Venise et la DG I considèrent que la première approche, qui limiterait l'effet des conclusions de la CdE et justifierait ainsi l'utilisation du critère des « doutes sérieux », est plus conforme au rôle du CSM/CSP dans le processus. La procédure de vetting, dans les termes prévus et dans leurs conséquences, présente des analogies matérielles avec les procédures disciplinaires ; l'effet de l'échec de l'évaluation (licenciement) est matériellement le même que celui des infractions disciplinaires les plus graves, ou d'une peine accessoire résultant d'une condamnation pour certains crimes graves.

67. Par conséquent, il serait préférable que le CSM/CSP parvienne à sa conclusion sur la base d'une certaine certitude cohérente, tandis que la norme du « doute sérieux » peut être laissée à l'appréciation des CC. Lors des réunions en ligne, certains interlocuteurs ont suggéré que pour les deux Conseils, il serait approprié d'utiliser la norme de « preuve suffisante », « preuve irréfutable », « prépondérance des probabilités », ou même la norme la plus élevée de « au-delà du doute raisonnable », même si le CSM/CSP n'est pas un tribunal pénal et n'est donc pas tenu d'utiliser cette norme de preuve la plus élevée dans l'exercice de contrôle qui est plutôt de nature disciplinaire (ou quasi-disciplinaire).

68. Le ministère de la Justice a fait valoir dans ses commentaires écrits que le niveau de preuve devrait être le même pour les CdEs et le CSM/CSP : sinon, il y a un risque que deux organes parviennent à des conclusions différentes sur la base des mêmes faits. La Commission de Venise note que même avec la même norme aux deux niveaux, les CdEs et le CSM/CSP peuvent parvenir à des conclusions différentes. Et, en effet, rien n'empêche le législateur d'élever le niveau de preuve requis pour la prise de décision par les CdEs. Ce qui préoccupe la Commission de Venise, c'est que le CSM/CSP décide sur la base du critère des « doutes sérieux ».

69. Comme le souligne à juste titre le ministère de la Justice, certains des motifs de fond du vetting, décrits à l'article 12 - et notamment la condition de « richesse inexplicée » qui crée une présomption de manque d'intégrité - impliquent une répartition différente de la charge de preuve. L'utilisation de telles présomptions est acceptable, comme l'a confirmé la Commission de Venise à plusieurs reprises (voir immédiatement ci-dessous). Cependant, le critère des « doutes sérieux » s'applique à tous les motifs énumérés à l'article 12. Cela peut être problématique, par

³⁴ Dans l'avis de décembre 2022, [CDL-AD\(2022\)049](#), la Commission de Venise a insisté pour que le terme de doutes « sérieux » (et non « raisonnables ») soit utilisé - voir para. 32.

exemple, dans une situation où le CSM décide d'ordonner la révocation d'un juge sur la base de « doutes sérieux » que ce juge a enfreint les règles de déontologie.

4. La rétroactivité et le problème de la « charge impossible »

70. C'est un principe général de presque tous les ordres juridiques que les infractions pénales, administratives et disciplinaires se prescrivent à un moment donné (avec quelques exceptions notables qui ne sont pas pertinentes dans le présent contexte). Cependant, l'article 12 semble permettre à la CdE de préparer un rapport négatif en se référant à une mauvaise conduite survenue des années avant la promulgation de la loi. La Commission de Venise et la DG I considèrent que les CdEs ne devraient pas être autorisés à examiner des cas qui sont autrement prescrits en vertu des règles habituelles de responsabilité pénale, administrative et disciplinaire.

71. Il n'est pas clair non plus quelles règles devraient être appliquées par la CdE pour arriver à sa conclusion : celles qui existent maintenant, ou celles qui existaient au moment de l'infraction imputée ? Cela concerne en particulier les règles relatives aux incompatibilités, aux conflits d'intérêts, à la déclaration des dons, etc. Les juges ou les procureurs ne devraient pas être pénalisés pour ne pas avoir respecté des règles qui n'existaient pas à l'époque des faits qui leur sont imputés. Ces règles devraient exister au moins sous une forme générale. Une question similaire a déjà été abordée dans un avis sur la Turquie, où la Commission de Venise a observé que « la responsabilité disciplinaire ou *toute autre mesure similaire* [italique ajouté] doit être *prévisible* ; un fonctionnaire doit *comprendre* qu'il/elle fait quelque chose d'incompatible avec son statut, afin d'être sanctionné(e) pour cela³⁵. »

72. Le ministère de la Justice, dans ses commentaires écrits, a noté que « les règles existant au moment des faits analysés [seraient] appliquées, même s'ils [s'étaient] produits avant l'adoption de la loi », et que la loi n'ouvrirait pas une possibilité de sanctionner les juges et les procureurs au-delà du délai de prescription. La Commission de Venise se félicite de cette clarification très importante. Toutefois, afin d'exclure toute interprétation erronée éventuelle de l'article 12, cette formule pourrait être ajoutée au texte de l'article 12.

73. Enfin, lors de l'établissement des faits relatifs à la richesse inexplicée ou aux donations non déclarées, les CdEs auraient le pouvoir de demander la justification des acquisitions ou des dépenses qui ont eu lieu jusqu'à 15 ans avant l'adoption de la loi. Dans un contexte similaire, tout en reconnaissant que l'utilisation de telles présomptions est permise, la Commission de Venise a observé que « l'obligation de démontrer l'origine légale de [...] biens ou de transactions ne devrait pas imposer une charge disproportionnée au juge, ne devrait concerner que des transactions particulièrement importantes et ne devrait pas concerner, par exemple, un bien que le juge ou sa famille possède depuis des décennies. L'obligation de fournir des explications doit rester raisonnable³⁶. »

74. En résumé, la Commission de Venise invite les autorités de la République de Moldova à envisager de réduire la période de temps qui est prise en considération dans la détection des richesses inexplicées et/ou des dons non déclarés, car il n'est pas réaliste de penser que quelqu'un puisse conserver des traces de ses biens aussi longtemps. Les juges et les procureurs devraient également avoir une réelle chance de réfuter la présomption et doivent être en mesure

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)037](#), Turquie - Avis sur les décrets-lois d'urgence n° 667-676 adoptés à la suite du coup d'État manqué du 15 juillet 2016, para. 119.

³⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)024](#), Arménie - Avis conjoint 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), sur les amendements au Code judiciaire et à quelques autres lois, 14 octobre 2019, note de bas de page du paragraphe. 41.

de faire valoir les « preuves inaccessibles » ou la défense de propriété de *bonne foi*, ce qui devrait être précisé dans la loi³⁷.

5. Proportionnalité et seuils

75. Les infractions énumérées à l'article 12 n'appellent pas toutes un licenciement. Ainsi, par exemple, la disposition relative au conflit d'intérêts ne contient pas d'éléments permettant d'identifier la pertinence et la gravité des enjeux, les types de conflits ou d'incompatibilités et leur nature ; s'ils se sont produits en une seule fois ou au cours d'une certaine période, etc. Une observation similaire peut être faite en ce qui concerne la commission « d'actes arbitraires », qui peuvent être relativement mineurs et sans implications graves.

76. En effet, le principe de proportionnalité peut être suivi par les CdEs dans la pratique, qui ne prépareraient des rapports négatifs que dans les cas où la mauvaise conduite atteint un certain seuil de gravité. Cependant, il serait préférable de mentionner dans la loi elle-même qu'il devrait y avoir une relation de proportionnalité entre la gravité de la mauvaise conduite contestée et la sévérité des conséquences.

77. Le ministère de la Justice fait valoir que le principe de proportionnalité est déjà inscrit dans la législation actuelle régissant le statut des juges et des procureurs et les motifs de leur responsabilité disciplinaire. C'est positif, mais la Commission de Venise rappelle que l'article 12 peut sans doute être interprété comme créant de nouveaux motifs de licenciement, non soumis aux règles existantes. C'est pourquoi la mention du principe de proportionnalité dans le projet de loi serait souhaitable, malgré les éclaircissements utiles proposés par le ministère de la Justice.

78. Enfin, s'agissant spécifiquement de la richesse inexplicée, des dons non déclarés et des impôts non payés, la Commission de Venise et la DG I notent que le projet de loi fixe un seuil spécifique au-delà duquel cette richesse ou ce don constituerait un motif de vérification. D'une part, la fixation de tels seuils ajoute de la certitude à l'ensemble de l'exercice. D'autre part, il existe un risque que la loi fixe des seuils très bas, et que même des inexactitudes mineures dans les déclarations, l'absence d'enregistrement de transactions insignifiantes, etc. conduisent à la révocation d'un juge ou d'un procureur. Ainsi, par exemple, licencier un juge simplement parce qu'il a accumulé, sur une période de 10 ans, des arriérés d'impôts ne représentant pas plus de 3 fois son salaire moyen ne semble pas être une sanction proportionnée. Tout le monde doit payer des impôts, en particulier les fonctionnaires, et surtout les juges. Mais les gens font souvent des erreurs lors de l'évaluation des impôts. Et 1 755 euros (ce qui, comme il a été dit aux rapporteurs, représente environ 3 fois le salaire moyen en République de Moldova) en 10 ans n'est pas un montant pour lequel le juge devrait être révoqué.

79. Le ministère de la Justice a fourni des calculs détaillés afin d'expliquer comment ces seuils avaient été choisis. Ainsi, le montant de la « richesse inexplicée » accumulée sur 10 ans serait globalement équivalent à un montant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qu'un juge devrait payer par an. Il est bon que les seuils indiqués dans le projet de loi ne soient pas choisis arbitrairement mais en référence à certains repères économiques. La Commission de Venise et la DG I ne connaissent pas assez bien les conditions locales et ne peuvent donc donner aucune indication précise quant à savoir si les seuils qui devraient être fixés dans la loi à ces fins sont raisonnables. Toutefois, il a été rappelé à plusieurs reprises aux rapporteurs le contexte spécifique de la République de Moldova, où une grande partie de la population vit et travaille à l'étranger et envoie de l'argent au pays pour subvenir aux besoins de sa famille, où une grande partie des transactions légitimes se font couramment en espèces, et où toutes les transactions ne sont pas correctement enregistrées, etc. Ce facteur devrait être pris en considération par le

³⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)048](#), Armenia - *Amicus curiae* Brief for the Constitutional Court of Armenia on certain questions relating to the Law on the Forfeiture of Assets of Illicit Origin, para. 61.

législateur lorsqu'il définit les montants de la richesse inexplicée, des dons non déclarés ou des arriérés d'impôts.

6. L'évaluation globale des critères de fond pour le vetting

80. En résumé, la Commission de Venise et la DG I ont un certain nombre de préoccupations sérieuses concernant les critères de fond définis à l'article 12 du projet de loi. Cela ne signifie pas que certains d'entre eux ne peuvent pas être utilisés pour filtrer les juges et les procureurs. En particulier, comme l'a précédemment reconnu la Commission de Venise, des concepts tels que le conflit d'intérêts ou la richesse inexplicée sont des outils juridiques utiles et légitimes pour lutter contre la corruption dans le service public. Il est également possible que les CdEs réussissent à éviter tous les pièges identifiés ci-dessus : ils ne se référeront qu'aux cas avérés de faute grave, leurs conclusions ne contrediront pas l'*autorité de la chose jugée*, les CdEs n'appliqueront pas les règles rétroactivement ou n'examineront pas les cas au-delà du délai de prescription, ils n'imposeront pas non plus aux juges et aux procureurs une charge impossible pour fournir des explications et des preuves, etc. Seuls ces cas « clairs » peuvent et doivent servir de base aux rapports de contrôle négatif.

81. Toutefois, le texte de l'article 12, tel qu'il est formulé actuellement, crée également un danger d'application abusive ou du moins trop indulgente des critères de fond, ce qui pourrait entraîner des licenciements contraires à certains principes fondamentaux des droits de l'homme et de l'État de droit. Même si de telles erreurs sont corrigées ultérieurement dans le cadre de la procédure devant la Cour suprême de justice, la Cour constitutionnelle ou la Cour européenne des droits de l'homme, elles mineraient la confiance du public dans la réforme et déstabiliseraient encore davantage le pouvoir judiciaire et le ministère public.

82. Comme l'a souligné le ministère de la Justice dans ses commentaires écrits, le cadre procédural d'application des critères de fond garantit que le risque d'abus est minime. La Commission de Venise convient avec le ministère que le cadre institutionnel du vetting complet pourrait être acceptable si les recommandations supplémentaires formulées ci-dessus sont suivies. Cependant, il est dangereux de ne compter que sur le mécanisme de mise en œuvre bien conçu si les règles de fond – ou du moins certaines d'entre elles – sont défectueuses. La Commission de Venise et la DG I invitent donc les autorités de la République de Moldova à revoir en profondeur l'article 12 afin de résoudre les problèmes identifiés ci-dessus.

F. Procédure devant les commissions d'évaluation et les deux conseils

1. Collecte d'informations par les commissions d'évaluation

83. Une autre source de préoccupation pour la Commission de Venise et la DG I sont les pouvoirs de la CdE d'obtenir des informations nécessaires à l'évaluation des juges et des procureurs.

84. L'article 16 (3) du projet de loi prévoit que les personnes physiques et morales de droit public ou privé, y compris les institutions financières, ne peuvent refuser de fournir des informations pour des raisons de protection des données personnelles, de secret bancaire ou d'autres données à accès limité, à l'exception des informations qui constituent un secret d'État. Selon l'article 16 (4) du projet de loi, le fait de ne pas fournir les informations demandées dans le délai imparti sera sanctionné conformément à la législation en vigueur.

85. Compte tenu de l'ampleur de l'exercice de vetting, qui peut porter sur le comportement, les biens, la richesse et les dépenses des juges/procureurs et des personnes qui leur sont affiliées, le projet de loi devrait fixer certaines limites quant au type d'informations qui peuvent être demandées et obtenues. En particulier, le projet de loi ne contient aucune exception concernant les informations potentiellement auto-incriminantes, les informations privilégiées (couvertes par

le secret professionnel de l'avocat), les informations médicales ou autres informations à caractère privé. Le droit à la vie privée et familiale prévu par l'article 28 de la Constitution et l'article 8 de la CEDH devrait être respecté en ce qui concerne les juges/procureurs évalués. La Commission et la DG I rappellent qu'une préoccupation similaire a été soulevée dans l'avis de 2019³⁸.

86. La pertinence des informations recherchées et obtenues par la CdE est une autre question à aborder. Il est nécessaire de définir plus précisément quelle est la pertinence et la valeur probante de ces informations dans la détermination des faits. En outre, le projet de loi devrait exclure toute force probante des informations anonymes dans ces procédures.

87. En outre, il n'est pas clair quel cadre procédural sera utilisé pour demander et obtenir ces informations. Le projet de loi devrait préciser ce qui se passe si les personnes concernées refusent de coopérer avec la CdE et prévoir une possibilité de contrôle judiciaire de ces litiges. Des garanties procédurales supplémentaires (comme les autorisations préalables par le CSM/CSP) peuvent être introduites afin d'assurer que le pouvoir largement formulé de la CdE de rechercher et d'obtenir les informations nécessaires à l'exécution de son mandat ne soit pas abusé.

88. Le ministère de la Justice a expliqué que les informations seront demandées, obtenues et utilisées par les CdEs uniquement dans le but de « remplir leur mandat ». Cependant, il est nécessaire d'exercer un contrôle externe sur ce pouvoir, afin qu'il ne soit pas interprété de manière trop large.

89. En somme, le projet de loi devrait définir les catégories d'informations qui ne peuvent pas être demandées par les CdEs, ou qui ne peuvent l'être que dans certains cas et seulement après une certaine procédure.

2. Utilisation des informations dans le cadre et en dehors de la procédure de vetting

90. Avec les larges pouvoirs de collecte accordés à la CdE, le mécanisme de vetting peut être utilisé à d'autres fins, comme des procédures pénales ou civiles, par exemple. Le projet de loi devrait prévoir que toute information et tout document obtenu par la CdE ne doit être utilisé que dans le cadre strict de la procédure de vetting et ne peut être utilisé directement comme preuve dans d'autres procédures, en contournant les garanties procédurales prévues pour ces procédures. Cela ne devrait pas empêcher les CdEs d'informer les autorités compétentes sur des faits pouvant donner lieu au déclenchement d'affaires pénales, administratives, etc. le cas échéant.

3. Publicité des audiences et des rapports des commissions d'évaluation

91. Dans l'avis de 2019, la Commission de Venise et la DG I ont souligné l'importance de la participation personnelle du juge/procureur évalué à l'audience³⁹, ainsi que de la non-divulgence des résultats de l'évaluation avant l'adoption finale d'une décision⁴⁰. Il ressort de l'article 17, paragraphe 3, que le juge/procureur évalué a le droit d'assister à l'audience devant le collège de la CdE et de bénéficier d'une assistance juridique. Ceci est positif, mais la loi devrait préciser que le juge/procureur évalué doit être informé dûment et à l'avance de l'audience. La capacité du juge/procureur à présenter des preuves orales et écrites devrait être formulée et soigneusement garantie. Comme recommandation plus générale, il serait bénéfique que le projet de loi contienne une disposition spéciale consacrée aux droits procéduraux du juge/procureur évalué.

³⁸ Voir l'avis de 2019, [CDL-AD\(2019\)020](#), para. 70.

³⁹ Voir l'avis de 2019, [CDL-AD\(2019\)020](#), para. 72.

⁴⁰ Voir l'avis de 2019, [CDL-AD\(2019\)020](#), para. 73.

92. En vertu de l'article 17, paragraphe 4, l'audience se déroule en séance publique et fait l'objet d'un enregistrement audio/vidéo. La commission peut décider de tenir tout ou partie de l'audition à huis clos si cela est absolument nécessaire pour la protection de l'ordre public, de la vie privée ou des bonnes mœurs. Les enregistrements vidéo des auditions en réunion publique sont placés sur le site officiel de la Commission d'évaluation.

93. Si la possibilité de tenir une audience publique doit être prévue par la loi, l'option d'une audience à huis clos doit être concrétisée. Le projet de loi devrait spécifier expressément le droit du juge/procureur évalué de faire une demande en ce sens. La décision de refuser la demande devrait être fondée sur des raisons convaincantes et être sujette à révision par le CSM/CSP en cas d'appel. La Commission de Venise et la DG I soulignent que, contrairement aux procédures judiciaires ordinaires, l'intégrité et le comportement des juges/procureurs seront discutés dans le cadre du processus de vetting. Compte tenu du niveau déjà faible de la confiance du public dans le système judiciaire de la République de Moldova, ainsi que du mandat et des pouvoirs extrêmement larges des CdEs, il peut y avoir des raisons importantes de maintenir le huis clos, non seulement pour préserver les intérêts des juges/procureurs concernés, mais aussi pour protéger l'image publique du système judiciaire. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI considèrent qu'une demande du juge ou du procureur concerné de tenir une audience à huis clos sur son affaire devrait normalement être accordée.

94. En outre, l'audition publique n'implique pas nécessairement que le rapport d'évaluation - en particulier s'il est négatif - soit également rendu public à ce stade. La Commission de Venise a précédemment déclaré dans un contexte similaire que « les effets négatifs d'une telle publication sur la réputation de la personne peuvent difficilement être supprimés par une rectification ultérieure, et la personne affectée n'a aucun moyen de se défendre contre ces effets négatifs. Cette dernière ne peut apparaître comme une mesure proportionnée nécessaire dans une société démocratique que lorsque [la collaboration avec le régime précédent] est définitivement vérifiée, et non avant. La publication ne devrait donc intervenir qu'après la décision du tribunal⁴¹. » En conséquence, la Commission a recommandé dans son avis de 2019 que le rapport d'évaluation ne soit pas rendu public avant que le CSM/CSP ne prenne une décision, ou que l'organe judiciaire d'appel ne la confirme en appel⁴². Ces considérations sont tout aussi pertinentes pour le présent projet de loi. L'article 18 (6), qui prévoit la règle générale de publication des rapports d'évaluation à ce stade précoce, devrait être supprimé.

4. Effets d'un rapport négatif des commissions d'évaluation

95. Dans l'avis d'octobre 2022 et l'avis de décembre 2022, la Commission de Venise et la DG I ont critiqué les dispositions relatives à la suspension automatique des juges à la suite du rapport de la commission d'évaluation⁴³. Il est bienvenu que le projet de loi abandonne cette proposition. En outre, les rédacteurs envisagent à l'article 20 (3) qu'une décision du CSM/CSP (certes la décision approuvant un rapport négatif de la CdE) soit suspendue en cas de recours contre celle-ci. Cela garantit l'efficacité pratique du recours et la protection des droits des juges/procureurs évalués.

5. Le rôle du Conseil Supérieur de la Magistrature/Conseil Supérieur des Procureurs

96. Selon l'article 19 (2) du projet de loi, le CSM/CSP examinera le rapport d'évaluation fourni par la CdE et prendra l'une des décisions suivantes : (a) accepter le rapport et décider si l'évaluation a été acceptée ou non ; (b) rejeter le rapport et ordonner la réouverture de la

⁴¹ Voir Commission de Venise, Avis provisoire sur la loi sur le nettoyage du gouvernement (loi de lustration) de l'Ukraine, [CDL-AD\(2014\)044](#), para. 99.

⁴² Voir l'avis de 2019, [CDL-AD\(2019\)020](#), para. 73.

⁴³ Voir l'avis d'octobre 2022, [CDL-AD\(2022\)024](#), para. 52 ; l'avis de décembre 2022, [CDL-AD\(2022\)049](#), paragraphe 29.

procédure d'évaluation ; (c) après une nouvelle évaluation, accepter le rapport et décider si l'évaluation a été acceptée ou non.

97. Dans son avis de décembre 2022, la Commission de Venise et la DG I ont estimé que la reprise de la procédure d'évaluation par la commission d'évaluation après le rejet du rapport d'évaluation par le CSM était longue et lourde. Toutefois, elles ont souligné que les autorités disposaient d'une marge d'appréciation à cet égard, pour autant que le rôle décisif du CSAH et les garanties contre les retards de procédure inutiles soient clairement assurés⁴⁴. Outre ces considérations, la Commission souhaite souligner le fait que le vetting est un exercice exceptionnel qui doit être effectué de manière concise. Compte tenu du rôle constitutionnel du CSM/CSP, ces organes devraient pouvoir prendre les mesures supplémentaires nécessaires de leur propre chef et prendre une décision sans renvoyer l'affaire devant la CdE. La Commission et la DG I recommandent donc, pour des raisons d'opportunité, de supprimer la possibilité de renvoyer le cas à la CdE.

6. Portée du contrôle en appel et des pouvoirs de réparation de la Cour suprême de justice

98. En vertu de l'article 20 du projet de loi, les décisions du CSM/CSP peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour suprême de justice (la CSJ) soit par la CdE respectif, soit par le juge/procureur concerné. Le projet de loi ne détermine pas clairement l'*étendue du* contrôle en appel exercé par la Cour suprême de justice. L'article 20 (5) fait référence à des « circonstances factuelles » qui peuvent inciter la Cour suprême à autoriser l'appel. Cela semble insuffisant, surtout à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui suggère que la portée du contrôle judiciaire devrait s'étendre non seulement aux questions de fait, mais aussi aux questions de droit et à l'usage raisonnable du pouvoir discrétionnaire par l'organe primaire⁴⁵.

99. Cela dit, dans ce contexte, la révision en appel ne doit pas nécessairement impliquer un examen *de novo* de l'affaire. La CSJ peut corriger des erreurs flagrantes ou évidentes mais doit faire preuve de déférence afin de préserver le rôle constitutionnel du CSM/CSP en tant que principal décideur⁴⁶.

100. Enfin, le pouvoir correctif de l'autorité judiciaire doit être effectif. Selon l'article 20 (5) (a) et (b) du projet de loi, lorsqu'elle accueille un recours, la Cour Suprême ne peut que renvoyer l'affaire soit à la CSM/CSP, soit à la CdE pour la reprise de la procédure d'évaluation. Tout d'abord, le fait de renvoyer l'affaire directement à la CdE donne l'impression que c'est cette commission et non le Conseil respectif qui est l'organe de décision principal, ce qu'il convient d'éviter étant donné que, conformément à la Constitution, la révocation des juges et des procureurs ne peut être décidé par le CSM/approuvé par le CSP. En outre, le fait de prévoir uniquement le pouvoir de la Cour de justice de renvoyer l'affaire et de ne pas prendre de décision finale entraîne un risque de recours répétés, si les CdEs ou le CSM insistent sur leur position initiale et ne corrigent pas les erreurs identifiées par la Cour de justice. Par conséquent, la Cour Suprême devrait être habilitée à prendre une décision finale et contraignante si la saisine du CSM/CSP ou de la CdE n'aboutit pas à un résultat satisfaisant, ce qui est nécessaire pour un droit de recours significatif devant un tribunal.

⁴⁴ Voir l'avis de décembre 2022, [CDL-AD\(2022\)049](#), para. 51.

⁴⁵ Voir CourEDH, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], n° 55391/13 et 2 autres, para. 196, 6 novembre 2018 ; *Obermeier c. Autriche*, 28 juin 1990, para. 70, série A n° 179 ; *Diennet c. France*, 26 septembre 1995, para. 34, série A n° 325-A.

⁴⁶ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)019](#), Arménie - Avis sur le projet de code judiciaire, para. 151.

7. Proportionnalité des sanctions

101. Selon l'article 19 (4) du projet de loi, la décision du CSM/CSP confirmant le rapport négatif de l'ACM respectif a pour effet la révocation du juge ou du procureur. Dans l'avis de décembre 2022, la Commission et la DG I se sont inquiétées du fait que la procédure d'évaluation ne prévoyait aucune possibilité pour le CSM d'appliquer d'autres mesures que la révocation. En dépit de l'argument selon lequel, dans le contexte de l'exercice de vetting, toute autre sanction que la révocation serait manifestement insuffisante, la Commission et la DG I ont tout de même souligné la nécessité de garantir la discrétion du CSM/CSP dans l'application de différentes mesures. Cette flexibilité était importante au regard du principe de proportionnalité, alors que la révocation était la mesure d'*ultima ratio*. Par conséquent, même dans le cadre de la procédure de vetting, les sanctions pourraient être au moins plusieurs⁴⁷. La Commission et la DG I souhaitent réitérer cette recommandation en ce qui concerne le présent projet de loi.

102. Dans l'avis d'octobre 2022, la Commission de Venise et la DG I ont également noté que les conséquences supplémentaires de l'évaluation négative - qui incluent une longue interdiction de la plupart des professions juridiques - sont disproportionnées et devraient être reconsidérées⁴⁸. Il est regrettable que les recommandations selon lesquelles toutes les activités de nature privée devraient être retirées de la liste des professions interdites⁴⁹ ne soient pas non plus abordées dans le projet de loi actuel⁵⁰.

IV. Conclusion

103. Par lettre du 13 février 2023, l'ancien 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 relatif à l'évaluation externe des juges et des procureurs. Le projet de loi préparé par le ministère de la Justice prévoit la création d'un mécanisme spécial de vetting (évaluation extraordinaire) des juges et des procureurs par deux commissions d'évaluation composées de six membres.

104. Ce projet de loi est la troisième tentative des autorités de la République de Moldova de « nettoyer » les rangs de la magistrature et du parquet par le biais d'un processus de vetting extraordinaire. En 2021, les autorités ont créé un mécanisme d'évaluation (pre-vetting) pour les candidats aux postes des deux Conseils - le Conseil Supérieur de la Magistrature (« le CSM ») et le Conseil Supérieur des Procureurs (« le CSP »). En 2022, les autorités ont proposé de soumettre les juges en exercice de la Cour suprême de justice (« la CSJ ») à la procédure de vetting et, enfin, le projet de loi à l'étude étend ce mécanisme, appelé « vetting complet », à plus d'un tiers de tous les juges et des procureurs (avec quelques exceptions).

105. La Commission de Venise et la DG I ont reconnu que des niveaux de corruption extrêmement élevés peuvent justifier des solutions tout aussi radicales, telles qu'un examen des juges en exercice, mais cette mesure ne devrait être utilisée qu'en dernier recours. Les opinions sur l'ampleur de la crise au sein du ministère public et de la justice, l'(in)efficacité des mécanismes actuels de responsabilisation et, partant, la nécessité d'un vetting complet sont partagées en République de Moldova. Il appartient au Parlement de la République de Moldova d'examiner avec une attention particulière la justification de la réforme et l'(in)disponibilité de solutions alternatives. Si l'exercice de contrôle préalable lancé en 2021 n'a pas suscité de controverse, la proposition actuelle de « vetting complet » a un impact et une portée beaucoup plus important. Idéalement, certaines règles de base sur les mécanismes et les motifs de révocation des juges et des procureurs devraient être ancrées au niveau constitutionnel, mais la Commission de Venise et la DG I comprennent que cela peut être une entreprise politiquement difficile.

⁴⁷ Voir l'avis de décembre 2022, [CDL-AD\(2022\)049](#), para. 40.

⁴⁸ Voir l'avis d'octobre 2022, [CDL-AD\(2022\)024](#), para. 61.

⁴⁹ Voir l'avis de décembre 2022, [CDL-AD\(2022\)049](#), para. 39.

⁵⁰ Projet de loi, article 19(4)(a-b) et article 19(5).

106. Même en supposant que le « vetting complet » est justifié et ne sera pas répété à l'avenir, il comporte des risques pour l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires et de poursuite. Ces risques peuvent être atténués si certains garde-fous sont mis en place.

107. Certaines de ces garanties figurent dans le projet de loi à l'examen. La Commission de Venise et la DG I notent avec satisfaction que nombre de leurs recommandations précédentes ont été mises en œuvre dans le projet de loi. Ainsi, le fait que la décision ultime de révoquer les juges et les procureurs reste entre les mains du CSP et du CSM est certes conforme à la Constitution et mérite d'être évalué positivement : c'est la garantie centrale que le processus de vetting ne sera pas instrumentalisé à des fins inavouées.

108. En outre, les caractéristiques institutionnelles des deux Commissions d'évaluation (les CdEs) - les principaux organes d'enquête qui enverraient au CSM et au CSP les rapports concernant respectivement les juges et les procureurs concernés - garantissent suffisamment leur indépendance vis-à-vis de la majorité politique du moment, notamment par la présence de trois membres nommés par les partenaires de développement de la République de Moldova et d'un membre nommé par l'opposition au Parlement.

109. Il est également louable que les décisions du CSM et du CSP sur la révocation des juges et des procureurs soient susceptibles d'appel devant la Cour suprême de justice.

110. Cela dit, plusieurs autres aspects de la procédure de vetting proposée suscitent de sérieuses inquiétudes de la part de la Commission de Venise et de la DG I et devraient être reconsidérés. La Commission de Venise et la DG I font les recommandations suivantes à cet égard :

- le projet de loi devrait garantir que l'opposition parlementaire obtienne l'élection de son représentant en tant que membre des CdEs ;
- les candidats ayant une expérience dans le domaine judiciaire et/ou des poursuites devraient être éligibles ;
- le vote dans les panels de la CdE devrait nécessiter une « majorité spéciale » (soutien des membres « nationaux » et « internationaux ») ;
- les motifs substantiels du vetting (actuel projet d'article 12) devraient être examinés de manière approfondie afin de garantir que :
 - les conclusions des CdEs ne peuvent pas contredire les jugements définitifs (sauf dans certaines situations étroitement définies, par exemple lorsque la procédure doit être rouverte à la suite d'une décision de la Cour européenne des droits de l'homme);
 - les CdEs ne peuvent pas examiner des infractions présumées qui seraient normalement prescrites ;
 - les CdEs ne peuvent pas appliquer des règles qui n'existaient pas au moment où les infractions ont été commises ;
 - le critère des «doutes sérieux» ne devrait être appliqué que dans le cadre des travaux des CdEs, tandis que le CSM/CSP devrait être guidé par un critère de preuve plus élevé ;
 - les juges et les procureurs concernés doivent avoir une réelle chance de réfuter les présomptions liées à la richesse inexplicquée et doivent être en mesure de faire valoir la défense de « preuve inaccessible » ou de propriété de *bonne foi* dans de tels cas ;
 - les seuils fixés par le projet de loi concernant les critères de richesse inexplicquée, de dons non déclarés ou d'arriérés d'impôts devraient être soigneusement réexaminés à la lumière du contexte spécifique de la République de Moldova ;
- le projet de loi devrait définir les catégories d'informations qui ne peuvent pas être demandées par les CdEs, ou qui ne peuvent être demandées que dans certains cas et

seulement après une certaine procédure (en prévoyant un contrôle judiciaire en cas de litige) ;

- le rapport d'évaluation des CdEs ne devrait pas être rendu public avant que le CSM/CSP ne prenne une décision positive, ou que l'instance judiciaire d'appel ne la confirme en appel ; les juges et les procureurs concernés devraient pouvoir demander une audience à huis clos et ces demandes devraient, en règle générale, être acceptées ;
- la Cour suprême de justice devrait pouvoir prendre une décision finale dans une affaire concernant la révocation d'un juge ou d'un procureur, et non pas seulement renvoyer l'affaire au CSM/CSP ou aux CdEs ;
- une longue interdiction d'exercer la plupart des professions juridiques comme conséquence supplémentaire d'un licenciement résultant d'un rapport négatif est disproportionnée et devrait être reconsidérée.

111. En résumé, la Commission de Venise et la DG I observent que si nombre de ses recommandations antérieures ont été prises en compte dans le projet de loi actuel, notamment en ce qui concerne le cadre procédural du processus de vetting, plusieurs questions importantes, notamment liées aux motifs de fond du vetting, doivent être traitées par les rédacteurs avant qu'ils n'aillent plus loin. La Commission de Venise et la DG I restent à la disposition des autorités de la République de Moldova pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.