



Strasbourg, 19 mars 2018

CDL-AD(2018)003

Avis n° 916 / 2018

Or. angl.

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

REPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS SUR LA LOI
PORTANT REVISION DE LA CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DE
MOLDOVA
(SYSTEME JUDICIAIRE)

Adopté par la Commission de Venise
à sa 114e session plénière
(Venise, 16-17 mars 2018)

Sur la base des observations de :

M. Philip DIMITROV (membre, Bulgarie)
Mme Kateřina ŠIMÁČKOVÁ (suppléante, République tchèque)
M. András VARGA (membre, Hongrie)

Sommaire

I.	Introduction	3
II.	Contexte	3
III.	Normes applicables	3
IV.	Evaluation du projet de révision	4
A.	Suppression des périodes d'essai des juges (article 116.2)	4
B.	Nomination des juges par le Président (article 116.2)	5
C.	Nomination des présidents et vice-présidents de juridiction (suppression de l'article 116.3).....	6
D.	Nominations des juges de la Cour suprême par le Président sur proposition du CSM (suppression de l'article 116.4).....	6
E.	Expérience des juges de la Cour suprême (suppression de l'article 116.4).....	6
F.	Critères objectifs de la nomination des juges (article 116.5).....	7
G.	Immunité de fonction des juges.....	7
H.	Budget du système judiciaire (article 121.1 ¹ et 121.1 ²).....	8
I.	Rôle du Conseil supérieur de la magistrature (article 121 ¹).....	9
J.	Composition du Conseil supérieur de la magistrature (article 122).....	9
K.	Structure du Conseil supérieur de la magistrature (article 123.1)	11
V.	Conclusions	12

I. Introduction

1. Dans une lettre du 27 décembre 2017, M. Nicolae Esanu, Secrétaire d'Etat au ministère moldave de la Justice, a demandé à la Commission de Venise un avis sur la loi portant révision de la Constitution moldave (ci-après « projet de révision », voir document CDL-REF(2018)008, qui comprend aussi une note d'information du ministère de la Justice) relatif à la nomination et au statut des juges et au Conseil supérieur de la magistrature (CSM).
2. La Commission a invité M. Philip Dimitrov, Mme Kateřina Šimáčková et M. András Varga à faire office de rapporteurs pour le présent avis.
3. Les 5-6 février 2018, une délégation de la Commission de Venise, composée de MM. Dimitrov et Varga, accompagnés par M. Schnutz Dürr, a visité la République de Moldova et a rencontré (successivement) le Ministre de la Justice, le Conseil supérieur de la magistrature, le Parlement (opposition et majorité), l'association des juges et la Cour suprême de Justice, ainsi que des représentants d'organisations internationales et de la société civile.
4. Le présent avis est fondé sur la traduction anglaise du projet de révision, fournie par les autorités moldaves. La traduction pourrait ne pas refléter avec précision la version originale, d'où certaines observations et omissions éventuelles.
5. Le présent avis a été élaboré sur la base des observations des rapporteurs et des résultats de la visite à Chisinau.
6. Il a été adopté par la Commission de Venise à sa 114^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2018).

II. Contexte

7. Le projet de révision vise à modifier les articles 116, 121 et 122 de la Constitution moldave et à y rajouter des articles 121¹ et 123.3.
8. La note d'information du ministère de la Justice explique que le projet de révision fait partie de la mise en œuvre du Plan d'action national concernant l'accord d'association République de Moldova – UE pour la période 2017-2019. Les modifications constitutionnelles sont aussi reprises dans le Programme législatif destiné à mettre en œuvre l'accord d'association entre la République de Moldova et l'Union européenne pour 2017. Enfin, le projet vise à mettre en œuvre le pilier I « système judiciaire » du Plan d'action visant à réaliser la Stratégie de réforme du secteur judiciaire moldave pour 2011-2016.
9. En 2016, le Gouvernement a soumis des amendements constitutionnels similaires au Parlement, mais le projet a expiré à l'expiration d'un délai d'un an après avoir été déposé¹, étant donné qu'il n'a pas recueilli la majorité des deux tiers requise au Parlement.

III. Normes applicables

10. Les textes ci-après sont d'une pertinence particulière pour l'examen du projet de révision :
 - Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités ;

¹ Article 143.2 de la Constitution : « Si, pendant une année après la présentation du projet sur la modification de la Constitution, le Parlement n'a pas adopté la loi constitutionnelle, le projet est considéré comme nul ».

- Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire ;
 - Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985 ;
 - Avis consultatif n° 10/2007 du Conseil consultatif de juges européens.
11. Les rapports généraux de la Commission de Venise ci-après sont aussi pertinents :
- CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges ;
 - CDL-AD(2007)028, Rapport sur les nominations judiciaires.
12. En ce qui concerne la République de Moldova, la Commission de Venise a notamment donné les avis ci-après dans le domaine du système judiciaire :
- CDL-AD(2017)002, République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* pour la cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges ;
 - CDL-AD(2016)015, République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur l'action récursoire de l'Etat à l'encontre des juges ;
 - CDL-AD(2014)006, Avis conjoint sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova ;
 - CDL-AD(2013)008, Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de la Moldova sur l'immunité des juges.

IV. Evaluation du projet de révision

13. Dans l'évaluation ci-dessous, la Commission de Venise suit l'ordre du projet de révision.

A. Suppression des périodes d'essai des juges (article 116.2)

14. En vertu de la version actuelle de l'article 116.2 de la Constitution, « les juges qui ont réussi la procédure sont nommés pour un premier mandat de cinq ans. A l'expiration de ce mandat, ils sont nommés à leur poste jusqu'à ce qu'ils atteignent la limite d'âge fixée par la loi ». Le projet d'article 116.2 supprime la période d'essai de cinq ans et prévoit que les juges sont nommés selon la procédure légale jusqu'à ce qu'ils atteignent la limite d'âge (âge de la retraite).

15. Au nom du principe d'indépendance des juges, la révocation des juges doit rester exceptionnelle. C'est pourquoi toute révocation d'un juge doit suivre une procédure détaillée offrant des garanties suffisantes au juge concerné. Par ailleurs, quand des juges sont nommés, personne ne peut garantir qu'ils satisferont aux normes sévères requises par la profession. C'est pourquoi, certains Etats² prévoient des périodes d'essai pendant lesquelles les qualités professionnelles du juge récemment nommé peuvent être évaluées. Toutefois, au cours de cette période d'essai, les juges risquent d'être influencés dans leur administration de la justice

² La note d'information sur le projet de loi du 29 mars 2016 portant révision de la Constitution de la République de Moldova cite l'Ukraine, la Slovaquie et la République tchèque comme exemples de pays où une période d'essai est utilisée pour les nominations judiciaires. Cependant, cela n'est pas exact. En République tchèque et en Slovaquie, les juges sont nommés à vie (voir l'article 61 de la loi tchèque n° 6/2002 Coll. sur les tribunaux, les juges, les juges assesseurs et l'administration d'Etat du système judiciaire, et l'article 6 de la loi slovaque n° 385/2000 Coll. sur les juges et les juges assesseurs). En Slovaquie, la période d'essai a été supprimée en 2002 par une modification législative et en Ukraine en 2006 par un amendement constitutionnel. En République tchèque, l'idée d'une période d'essai pour les juges a autrefois été examinée, mais elle n'a jamais été mise en pratique.

parce qu'il est possible qu'ils veuillent plaire à l'autorité chargée des nominations lorsqu'ils se prononcent sur la base de leur interprétation de la loi, afin d'obtenir leur nomination définitive.

16. En Bulgarie, les jeunes juges sont nommés aux cours régionales pour une durée de deux ans. Ils siègent en collège, si bien que même s'ils sont juges rapporteurs, la décision finale de ces juridictions est prise par le collège. Ils ne se prononcent donc pas seuls sur les affaires. Les jeunes juges sont placés sous l'autorité d'un juge tuteur, qui suit et soutient leur développement professionnel. A l'issue de la période d'essai de deux ans, les jeunes juges sont nommés auprès d'un tribunal de district³.

17. L'Autriche a mis en place un système où les candidats à la fonction de juges sont évalués pendant une période de quatre ans. Ils assistent alors à la préparation des décisions de justice, mais ils ne peuvent rendre encore de décision, ce qui est réservé aux juges permanents⁴.

18. En République tchèque et en Slovaquie, existe la catégorie « d'auditeurs de justice ». Ce sont des juristes qui souhaitent devenir juges et qui se familiarisent avec différents secteurs du système judiciaire pendant la période de formation qui durent trois ans au minimum. Toutefois, ces auditeurs de justice ne sont pas des juges et ne rendent pas de jugements.

19. La suppression des périodes d'essai pour les juges est une garantie contre les tentatives d'influencer le comportement des juges et contribue nettement au renforcement de l'indépendance judiciaire. « ...la Commission de Venise recommande vivement que les juges ordinaires soient nommés à titre permanent jusqu'à leur retraite. Dans le cas de juges en exercice, les périodes d'essai posent problème du point de vue de l'indépendance »⁵.

20. En conséquence, la Commission de Venise se félicite de cette modification qui contribue réellement à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Au niveau législatif, les autorités moldaves pourraient envisager d'instaurer un système ressemblant à celui qui est appliqué pour les auditeurs de justice tchèques, slovaques ou autrichiens.

B. Nomination des juges par le Président (article 116.2)

21. Le projet d'article 116.2 prévoit que le Président ne pourra plus rejeter qu'une seule fois la proposition de nomination présentée par le Conseil supérieur de la magistrature.

22. La nomination des juges par le Chef de l'Etat est un modèle largement utilisé. Néanmoins, « ... de l'avis de la Commission de Venise, il est approprié, pour garantir l'indépendance de la magistrature, qu'un conseil de la magistrature indépendant joue un rôle déterminant dans les décisions relatives à la nomination et à la carrière des juges. Du fait de la richesse de la culture juridique en Europe, qui est précieuse et doit être préservée, il n'existe pas de modèle unique applicable à tous les pays »⁶. En permettant au Président de la République de s'opposer une seule fois à une proposition du CSM, le projet de révision de l'article 116.2 de la Constitution conserve l'influence déterminante de cet organe.

³ Articles 162, 164, 181 et 238 à 243 de la loi sur le système judiciaire de Bulgarie.

⁴ *Richteramtsanwärter*, articles 9 ss. de la loi fédérale sur l'emploi des juges, des procureurs et des candidats à la fonction de juge (*Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz - RStDG*).

⁵ CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, par. 38.

⁶ CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, par. 32.

C. Nomination des présidents et vice-présidents de juridiction (suppression de l'article 116.3)

23. L'article 116.3 de la Constitution prévoit actuellement que le Président de la République nomme les présidents et vice-présidents (et juges) de tribunaux pour un mandat de quatre ans sur proposition du CSM. Le projet de révision a supprimé ce paragraphe.

24. Rien ne permet de dire si la nomination des présidents de juridiction doit être expressément régie au niveau constitutionnel ou légal. En tout état de cause, étant donné les fonctions importantes des présidents de tribunaux, il convient d'adopter des règles claires applicables à leur nomination. Hormis la nomination par le CSM, on pourrait envisager que les présidents des tribunaux soient élus par leurs pairs.

D. Nominations des juges de la Cour suprême par le Président sur proposition du CSM (suppression de l'article 116.4)

25. En vertu de l'article 116.4 de la Constitution actuellement en vigueur, les juges de la Cour suprême sont élus par le Parlement sur proposition du CSM. Le projet de révision prévoit que les juges de la Cour suprême sont nommés par le Président de la République sur proposition du CSM, ainsi que c'est déjà le cas pour les juges des juridictions de degré inférieur.

26. Selon le Rapport de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires, « [l]a participation du Parlement à la procédure peut aboutir à la politisation des nominations judiciaires. Selon les normes européennes, la sélection et la carrière des juges devraient « se fonder sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité ». Les élections par le Parlement sont des mesures discrétionnaires, par conséquent, même si les propositions émanent d'un conseil de la magistrature, on ne peut pas exclure qu'un Parlement élu ne se retiendra pas de rejeter des candidats. Des considérations politiques peuvent donc l'emporter sur les critères objectifs »⁷. « Les nominations des juges de droit commun n'ont pas à être soumises au vote du Parlement parce qu'on ne peut pas exclure le risque que des considérations politiques l'emportent sur les mérites objectifs d'un candidat »⁸.

27. C'est pourquoi, il est probable qu'en confiant au Président de la République la compétence de nomination des juges de la Cour suprême, on contribuera à dépolitiser ces nominations, notamment parce que le Président ne peut opposer qu'une seule fois son veto aux propositions du CSM. Cette modification est une bonne chose.

E. Expérience des juges de la Cour suprême (suppression de l'article 116.4)

28. En vertu de l'article 116.4 de la Constitution actuellement en vigueur, les juges de la Cour suprême doivent avoir au moins dix ans d'expérience comme juges. Si le paragraphe 4 de l'article 116 est supprimé, le projet de révision supprimerait cette condition.

29. Selon l'article 19.2 de la loi n° 947-XIII du 19 juillet 1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature, «pour présenter la proposition de nomination, le Conseil supérieur de la magistrature examine les candidatures et sélectionnent les personnes qui obtiennent les meilleurs notes d'évaluation prévues par la loi pour la nomination à cette fonction ». L'article 6.5 de la loi n° 544-XIII du 20.07.1995 sur le statut des juges prévoit que tout candidat à la fonction de juge de cour d'appel doit avoir au moins six ans d'expérience en tant que juge et les candidats à la Cour suprême, au moins dix ans.

⁷ CDL-AD(2007)028, Rapport sur les nominations judiciaires, par. 10.

⁸ *Ibid.*, par. 12.

30. Au cours de sa visite à Chisinau, la délégation de la Commission de Venise a appris que l'élimination de la condition de dix ans d'expérience pour les juges de la Cour suprême devrait permettre l'admission à la Cour suprême à la fois de jeunes juges éminents et de professionnels provenant d'autres domaines juridiques (professeurs d'université, avocats etc.).

31. Si l'accès à la Cour suprême était strictement réservé aux candidats provenant de juridictions de degré inférieur, le système judiciaire risquerait d'être coupé du monde extérieur, ce qui pourrait encourager des positions conservatrices et rigides et non, à l'inverse, l'ouverture à des courants de pensée et des concepts nouveaux, qui pourraient être présentés par des juristes professionnels ayant une formation différente.

32. En République tchèque, par exemple, la Cour suprême est une institution stable, qui existe depuis l'époque communiste et dont la composition a peu à peu été complétée par de nouveaux juges, qui proviennent pour l'essentiel de juridictions de degré inférieur. La jurisprudence de la Cour a été critiquée car elle serait coupée de la pratique judiciaire et des concepts jurisprudentiels modernes. Par contre, la Cour administrative suprême de la République tchèque, créée en 2003, se composait à l'origine non seulement de juges, mais aussi d'universitaires, d'avocats, de hauts fonctionnaires de l'administration ou de députés. La Cour administrative suprême jouit d'une réelle confiance et est réputée parce qu'elle rend des décisions juridiquement très solides, mais avec souplesse et célérité. C'est pourquoi, la condition d'avoir une expérience professionnelle approfondie en qualité de juge n'est pas nécessairement un avantage surtout quand il s'agit de sociétés en transition.

33. En ce qui concerne la Cour suprême de la République de Moldova, il est essentiel de noter que la suppression de cette condition doit aller de pair avec une meilleure réglementation de la sélection des juges de la Cour suprême. Le processus de sélection doit garantir le savoir-faire des juges, leur indépendance ; et leur acceptation par le milieu des professionnels du droit. C'est pourquoi, en tant que telle, la suppression de cette condition, peut être saluée, pour autant qu'elle amène au sein du corps de juges d'autres personnes hautement qualifiées d'origines juridiques différentes et que cela contribue à améliorer la qualité et la légitimité des décisions rendues par la Cour suprême. Cela est nécessaire pour éviter que des juges soutenus par le monde politique ne fassent leur entrée dans l'instance judiciaire suprême.

F. Critères objectifs de la nomination des juges (article 116.5)

34. Le projet d'article 116.5 prévoit que les décisions relatives à la nomination des juges et à leur carrière doivent être adoptées sur la base de critères objectifs, fondés sur le mérite et définis par une procédure transparente selon la loi. La déclaration selon laquelle les juges peuvent être promus et mutés uniquement avec leur accord fait déjà partie de la version actuelle du paragraphe 5.

35. Alors que ces dispositions sur la nomination des juges sont plutôt déclaratives, elles donnent des orientations précieuses sur les procédures de développement de carrière, qui doivent être précisées par la loi.

G. Immunité de fonction des juges

36. Le nouveau paragraphe 5¹ de l'article 116 ne prévoit que l'immunité de fonction des juges.

37. Dans le mémoire *amicus curiae* sur l'immunité des juges pour la Cour constitutionnelle de Moldova qu'elle a rédigé, la Commission de Venise a expliqué le but de l'immunité de fonction des juges : « L'immunité de poursuite – lorsque les juges en bénéficient – ne saurait avoir pour but de protéger le juge contre des poursuites pénales, mais uniquement contre des

accusations mensongères destinées à faire pression sur lui. Dans tous les autres cas, l'immunité de poursuite doit être levée par l'organe judiciaire compétent »⁹.

38. En effet, « les juges – comme toute autre personne – devraient être sanctionnés lorsqu'ils commettent des infractions, que celles-ci aient un caractère général (par exemple provoquer un accident de circulation en état d'ivresse) ou spécifique, lié à la fonction judiciaire (par exemple accepter des pots-de-vin en échange d'un jugement favorable). Aucune infraction pénale ne devrait être couverte par « l'irresponsabilité » et il va de soi que les juges devraient être poursuivis pour toutes les infractions qu'ils commettent. Cette affirmation ne doit être nuancée que lorsque les dispositions pénales (ou disciplinaires) sont formulées de façon trop vague, par exemple « violation de la loi dans le cadre du jugement d'une affaire »¹⁰.

39. Au cours de la visite de Chisinau, la délégation de la Commission de Venise a été informée que jusqu'à l'arrêt rendu le 5 décembre 2017 par la Cour constitutionnelle, les juges de la République de Moldova ont fait l'objet de contrôles réguliers de la part des services secrets. En outre, l'article 307 du Code pénal est toujours appliqué aux juges en raison de l'interprétation qu'ils font de la loi lorsqu'ils se prononcent dans une affaire¹¹.

40. C'est une bonne chose de renforcer l'immunité de fonction en l'inscrivant dans la Constitution.

H. Budget du système judiciaire (article 121.1¹ et 121.1²)

41. Selon les deux nouveaux projets de paragraphes 121.1¹ et 121.1², il faut consulter le CSM lors de l'élaboration, de l'examen, de l'approbation et de la modification du budget du système judiciaire et le CSM doit soumettre au Parlement des propositions de moyens financiers nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des tribunaux.

42. Il semble que la consultation du CSM ne signifie pas nécessairement que celui-ci élabore aussi le projet de budget du système judiciaire. En tout état de cause, la consultation prévue dans le cadre du processus de préparation du budget n'est pas liée à l'exécution du budget. Un conseil de la magistrature devrait mettre l'accent sur la carrière et la responsabilité disciplinaire des juges plutôt que sur l'entretien de bâtiments et l'approvisionnement en fournitures de bureau¹².

43. Selon le Rapport de la Commission de Venise sur « l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges », « les décisions relatives à l'affectation de ressources financières aux tribunaux doivent être prises dans le plus strict respect du principe de l'indépendance judiciaire ; le système judiciaire devrait avoir la possibilité de donner son avis sur la proposition de budget soumise au parlement, éventuellement par l'intermédiaire du conseil de la magistrature ».

⁹ CDL-AD(2013)008, par. 23.

¹⁰ *Ibid.*, para. 22.

¹¹ Voir aussi CDL-AD(2017)002, République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges ; décision de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova du 28 mars 2017, estimant que l'article 307 du Code pénal était constitutionnel dans la mesure où les juges pouvaient être tenus responsables d'avoir rendu intentionnellement une décision qui est contraire à la loi.

¹² Selon la note d'information, la participation à la préparation du budget est l'un des principes de l'administration autonome judiciaire. Il est problématique de faire de « l'administration autonome judiciaire » un principe. L'indépendance du pouvoir judiciaire n'est pas liée à l'obligation pour celui-ci d'accomplir aussi des tâches administratives (voir aussi l'actuel article 123.1 de la Constitution).

44. La participation obligatoire du CSM à l'élaboration du budget du système judiciaire est donc une bonne chose.

I. Rôle du Conseil supérieur de la magistrature (article 121¹)

45. En vertu du projet d'article 121¹, « le Conseil supérieur de la magistrature est le garant de l'indépendance des instances judiciaires ».

46. Il n'y a aucun modèle standard auquel un pays démocratique doit se conformer pour déterminer son système judiciaire. A l'exception d'un nombre de pays très réduit où l'indépendance du système judiciaire est préservée par d'autres systèmes de contre-pouvoirs, la plupart des pays européens ont mis en place un conseil de la magistrature indépendant, qui est chargé de veiller au bon fonctionnement d'un système judiciaire indépendant au sein d'un Etat démocratique.

47. Un tel conseil a une influence déterminante sur les décisions concernant la nomination et la carrière des juges (y compris les promotions et les mesures disciplinaires), ce qui est considérée comme l'une des principales garanties de l'indépendance du système judiciaire.

48. Bien que ces vingt dernières années, le grand public n'ait pas éprouvé une confiance sans réserve envers l'efficacité de cette approche dans certains pays, aucune autre forme de garantie plus efficace n'a été mise en place, ni acceptée depuis. Ainsi, dans les pays sans culture établie de l'indépendance judiciaire, les conseils de la magistrature restent le meilleur outil constitutionnel disponible pour assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire et pour l'obliger à rendre des comptes.

49. Par ailleurs, la mise en place d'un conseil de la magistrature ne garantit en rien l'indépendance elle-même des tribunaux même si ce conseil s'appuie sur un nombre suffisant de garanties constitutionnelles. Ainsi que l'a montré l'expérience de certains pays, en cas de situations politiques difficiles et / ou face à l'influence de manipulateurs du système judiciaire, un conseil de la magistrature peut être instrumentalisé pour contrôler les juges. Il peut même devenir un instrument de politisation de la justice. C'est pourquoi, il est capital de parvenir à une composition équilibrée du conseil de la magistrature.

50. La déclaration programmatique du projet d'article 121¹ est une bonne chose. Il faudrait la compléter par la législation et la pratique.

J. Composition du Conseil supérieur de la magistrature (article 122)

51. La version actuelle de la Constitution prévoit à son article 122 que le CSM se compose de juges et d'universitaires élus pour un mandat de quatre ans et que le Président de la Cour suprême de justice, le Ministre de la Justice et le Procureur général en sont membres d'office.

52. Pour ce qui est de l'article 122, le projet de révision prévoit que le CSM se compose de juges élus par l'Assemblée générale des juges, qui représente les juridictions de tous niveaux, et de représentants de la société civile ayant une expérience dans le domaine du droit. Les juges doivent constituer une partie importante du CSM, mais les modalités d'élection ou de désignation des membres du CSM seront régies par la loi. Ceux-ci seront élus ou nommés pour un mandat de six ans, mais ils ne peuvent pas faire deux mandats de suite. Le projet de révision ne prévoit pas de membres d'office.

53. L'exclusion d'une reconduction ou d'une réélection directe accompagnée d'une prolongation du mandat vise à rendre plus indépendants les membres du CSM, ce qui est positif.

54. Il est essentiel que les magistrats membres d'un conseil suprême de la magistrature soient désignés par une élection au sein du système judiciaire¹³. C'est pourquoi, la Commission de Venise se félicite de voir que le projet de révision prévoit – au niveau constitutionnel – que les juges membres du Conseil sont élus par l'Assemblée générale des juges et qu'ils doivent représenter l'ensemble des degrés de juridiction.

55. La règle selon laquelle les juges doivent constituer une partie importante du CSM est vague et laisse une large marge d'appréciation à la législation d'application. Une « partie importante » pourrait constituer plus de la moitié, la moitié, voire moins que la moitié des membres. Selon le paragraphe 27 de la Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, « au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire ». La délégation de la Commission de Venise a été informée que les autorités moldaves souhaitent se conformer aux normes internationales, y compris la Recommandation Rec(2010)12.

56. Il y a différents modèles de fonctionnement des conseils suprêmes de la magistrature, mais le statut juridique fondamental de toutes les institutions situées au sommet de l'Etat, y compris le conseil de la magistrature doit être inscrit dans la Constitution. Les conseils de la magistrature ont pour vocation première d'être des garants autonomes de l'indépendance judiciaire. Toutefois, cela ne signifie pas que ces conseils soient des organes d'une « autonomie » judiciaire. Pour éviter tout corporatisme et toute politisation, il est nécessaire de superviser le système judiciaire en faisant appel à des membres non-juges du Conseil de la magistrature¹⁴. Seule une méthode équilibrée de nomination des membres du CSM peut garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le corporatisme devrait être compensé par l'appartenance au Comité de membres d'autres professions juridiques, les « utilisateurs » du système judiciaire, ainsi : avocats, procureurs, notaires, universitaires, société civile.

57. Dans la mesure où le CSM est doté de compétences étendues, ses membres devraient être nommés conformément à des procédures rigoureuses garantissant leur indépendance. La nomination de ces membres devrait être énoncée plus clairement dans le projet de révision¹⁵.

58. Le projet de révision supprime aussi les membres d'office du CSM que sont : le Ministre de la Justice, le Procureur général et le Président de la Cour suprême.

59. Il n'y a pas de normes communes sur l'appartenance de ces membres d'office au conseil de la magistrature. Il est clair qu'en tant que membre d'office, le Président de la Cour suprême ne peut être compté parmi les juges élus par leurs pairs, auxquels renvoie la

¹³ Voir l'avis récent sur la Pologne, qui a critiqué un modèle où les membres judiciaires du conseil de la magistrature étaient sélectionnés par le Parlement. Voir Avis CDL-AD(2017)031, Pologne - Avis sur le projet de la loi portant modification de la loi sur le Conseil national de Justice ; sur le projet de loi portant modification de la loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la Loi concernant l'organisation des Tribunaux ordinaires, par. 24.

¹⁴ CDL-AD(2002)021, Avis complémentaire sur la révision de la Constitution de la Roumanie, par. 21-22; CDL-AD(2002)012, Avis sur le projet de révision de la Constitution de la Roumanie, par. 66; CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, par. 30.

¹⁵ CDL-AD(2005)003, Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE sur un projet de loi constitutionnelle relative à la révision de la Constitution géorgienne, par. 102 ; CDL-AD(2012)014, Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine, par. 84; CDL-AD(2014)026, Avis sur les sept amendements à la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » concernant, en particulier, le conseil de la magistrature, la compétence de la Cour constitutionnelle et les zones financières spéciales, par. 77.

Recommandation Rec(2012)12. Si le Procureur général reste membre d'office, il faudrait contrebalancer sa présence par la désignation d'office d'un représentant du barreau. En tout état de cause, ce membre d'office ne devrait pas pouvoir voter sur les questions concernant la carrière des juges ou sur une procédure disciplinaire visant l'un d'eux¹⁶.

60. Actuellement, la présence de membres d'office permet au Conseil d'être un cadre formel d'échange de vues entre les différents acteurs pour favoriser des consultations régulières sur le fonctionnement du système judiciaire. Leur disparition ne devrait pas conduire à l'absence de dialogue entre le CSM et ces institutions. Il faudrait disposer d'autres moyens de communication disponibles, qui devraient être encouragés par la législation d'application.

61. Le projet de révision prévoit que les membres non juges du CSM proviennent de la « société civile ». Ce terme n'est pas très clair. Il pourrait comprendre des universitaires (qui sont les membres actuels non-juges du CSM), le barreau, des notaires ou des représentants d'ONG. Si le projet de révision devait rester vague, il faudrait au moins une législation d'application pour préciser la composition du CSM.

62. Ce qui importe en fin de compte, c'est l'intégrité personnelle des membres du conseil de la magistrature. Il appartient aux autorités qui nomment / élisent les membres de veiller à ce que les conseils soient composés de membres qui défendent l'indépendance judiciaire, l'obligation de rendre des comptes du système et son efficacité.

K. Structure du Conseil supérieur de la magistrature (article 123.1)

63. Le projet de révision rajoute une phrase à l'article 123.1 prévoyant que le CSM exerce ses pouvoirs soit directement soit par le biais d'organes spécialisés.

64. La délégation de la Commission de Venise a été informée que cette disposition renvoie à des organes spécialisés existants, trois grandes commissions déjà créées : une commission de sélection, une commission d'évaluation et une commission disciplinaire. La commission disciplinaire dispose elle aussi d'une sous-commission de recevabilité. La composition de ces commissions est différente de celle du CSM lui-même. Les membres sont élus pour une part par les juges et pour une autre part nommés par le CSM. Les décisions sur l'évaluation des juges, leur promotion ou les questions disciplinaires sont prises en première instance par ces commissions, sachant qu'il est possible d'interjeter appel de ces décisions devant le CSM. Il est possible ensuite de contester la décision du CSM en justice.

65. En tant que telle, la révision constitutionnelle n'a rien de problématique, mais la structure existante semble trop complexe pour un pays où œuvrent 300 juges seulement, et elle devrait être simplifiée au niveau législatif.

¹⁶ Voir par exemple le doc. CDL-AD(2013)014, Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges et sur les modifications de la Constitution proposées par l'Assemblée constitutionnelle d'Ukraine, par. 5; CDL-AD(2010)003, Avis conjoint sur le projet de loi relative au système judiciaire et au statut des juges d'Ukraine par la Commission de Venise et la Direction de la coopération de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe ; CDL-INF(1998)009, Avis sur les récentes modifications à la loi sur des dispositions constitutionnelles majeures de la République d'Albanie ; CDL-AD(2007)028, Rapport sur les nominations judiciaires ; CDL-AD(2004)044, avis intérimaire sur les réformes constitutionnelles en République d'Arménie ; CDL-INF(1999)005, Avis sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie.

V. Conclusions

66. La Commission de Venise se félicite du projet de révision de la Constitution moldave, qui vise à renforcer l'indépendance, la transparence et l'efficacité du système judiciaire. Les modifications sont positives en général et conformes aux normes applicables.

67. La Commission de Venise se félicite notamment :

1. de la suppression de la période d'essai des juges ;
2. de la nomination des juges de la Cour suprême par le Président de la République (qui ne peut faire usage qu'une fois de son droit de veto) plutôt que par le Parlement ;
3. de la réglementation de l'immunité de fonction au niveau constitutionnel ;
4. du rôle du CSM dans l'élaboration du budget du système judiciaire.

68. Néanmoins, la Commission de Venise formule les recommandations suivantes :

1. La proportion de juges au sein du Conseil supérieur de la magistrature devrait être clairement déterminée ;
2. Il faudrait clarifier la méthode de sélection des membres de la société civile pour le CSM.

69. Pour produire pleinement des effets, le projet de révision devrait être appliqué par des textes législatifs. Si les membres d'office sont éliminés du CSM, il faudrait établir d'autres canaux de dialogue institutionnel au niveau législatif pour maintenir un dialogue interinstitutionnel.

70. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités de la République de Moldova pour toute assistance supplémentaire dont elles pourraient avoir besoin au sujet de ce projet de révision et de son application au niveau législatif.