



Strasbourg, 14 octobre 2019

CDL-AD(2019)020

Avis n° 966 / 2019

Or. angl.

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

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS CONJOINT INTÉIMAIRE
COMMISSION DE VENISE
ET

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 120^e session plénière
(Venise, 11 et 12 octobre 2019)

sur la base des observations de

M. Alexander BARAMIDZE (membre suppléant, Géorgie)
M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
Mme Nina BETETTO (experte DGI)
M. António Henriques GASPARGASPAR (membre, Portugal)

Opinion co-funded
by the European Union



A Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Le projet de loi et son contexte.....	3
III.	Responsabilité disciplinaire et évaluation du travail des juges en droit interne	6
IV.	Normes internationales et avis antérieurs pertinents de la Commission de Venise	8
V.	Analyse	10
A.	Remarques préliminaires.....	10
B.	Critères d'évaluation	12
C.	Comité d'évaluation	12
D.	Pouvoir décisionnaire	13
E.	Garanties procédurales entourant l'évaluation.....	15
F.	Quelques conséquences de la procédure d'évaluation	16
G.	Modifications de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature.....	17
VI.	Conclusion	18

I. Introduction

1. Par une lettre datée du 9 septembre 2019, la ministre de la Justice de la République de Moldova a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public. Dans sa lettre, la ministre précisait que cet avis ne devait porter que sur les dispositions concernant le Conseil supérieur de la magistrature et le mécanisme extrajudiciaire d'évaluation des titulaires de fonctions judiciaires clés.

2. MM. Alexander Baramidze (membre suppléant, Géorgie), Richard Barrett (membre, Irlande) et António Henriques Gaspar (membre, Portugal) ont agi en qualité de rapporteurs pour la Commission de Venise. Mme Nina Betetto a analysé le projet de loi pour la Direction des droits de l'homme (« la Direction »).

3. Les 19 et 20 septembre 2019, une délégation de la Commission de Venise et de la Direction, composée des rapporteurs accompagnés de Mme Simona Granata Menghini, directrice adjointe et secrétaire adjointe de la Commission de Venise, et de M. Ziya Caga Tanyar, juriste au Secrétariat, s'est rendue en République de Moldova où elle a rencontré des représentants du ministère de la Justice, du Conseil supérieur de la magistrature, de la Cour suprême de justice, du Parlement et d'organisations de la société civile. La ministre de la Justice a indiqué à la Commission de Venise qu'elle comptait revoir le projet de loi portant réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public sur la base des recommandations du présent Avis, et soumettre la version revue à la Commission pour un avis définitif. La Commission de Venise salue cette initiative et remercie les autorités moldaves pour leur excellente coopération.

4. Le présent Avis conjoint repose sur une traduction en anglais de la version originale du projet de loi, fournie par les autorités moldaves (CDL-REF(2019)031). Cette traduction pourrait ne pas refléter exactement la version originale sur tous les points. Il est donc possible que certains problèmes soulevés soient davantage dus à la traduction qu'à la teneur des dispositions concernées.

5. Le présent Avis conjoint a été préparé sur la base des observations des rapporteurs et des résultats de la visite en Moldova. Il a été examiné par la sous-commission sur le pouvoir judiciaire lors de sa réunion du 10 octobre 2019, puis adopté par la Commission de Venise à sa 120^e session plénière (Venise, 11 et 12 octobre 2019).

II. Le projet de loi et son contexte

6. Les autorités ont fourni, avec leur lettre du 9 septembre 2019, une « Note d'information sur la décision du gouvernement approuvant le projet de loi portant réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public ». D'après cette Note, « la raison d'être du projet de loi tient d'une part à la nécessité de construire un véritable pouvoir judiciaire, conforme aux exigences d'intégrité et de professionnalisme, et d'autre part à l'intention de réformer la Cour suprême de justice en en réduisant les compétences, ce qui suppose une diminution du nombre de juges ».

7. Le projet de loi vise en premier lieu à modifier les attributions de la Cour suprême de justice afin de la transformer en une Cour de cassation, chargée de veiller à ce que les tribunaux interprètent et appliquent le droit de façon cohérente¹ pour assurer l'homogénéité de la jurisprudence. En vertu du projet de loi, la Cour suprême n'est pas une juridiction de troisième

¹ Voir le projet de loi, titre III, chapitre I, article 1 (« La Cour suprême de justice est la seule juridiction suprême. Elle assure l'interprétation et l'application uniformes du droit par les tribunaux »).

instance, supérieure aux cours d'appel et aux autres juridictions : son rôle se limite à dire si le droit a été correctement appliqué, sur la base de faits déjà définitivement appréciés dans les décisions qui lui sont soumises. Son nouveau rôle consiste donc à « fournir au système judiciaire une jurisprudence cohérente et, avant tout, à remédier aux écarts dans les décisions judiciaires, en révisant les pratiques anciennes pour les remplacer par de nouvelles pratiques² ».

8. La réduction des attributions de la Cour suprême justifie, d'après les autorités, que le nombre de juges de cette Cour passe de 33 à 17³. L'article 1 du projet de loi affirme que « la Cour suprême de justice est réorganisée par la modification de ses attributions et la diminution du nombre de juges qui y siègent, à compter du 1^{er} janvier 2020 (1) », et qu'« à compter du 1^{er} janvier 2020, 17 juges siègent à la Cour suprême de justice (2) » (le nombre de postes s'élevait à 33 en vertu de la loi n° 514/1995 relative à l'organisation de la justice).

9. Pour identifier les juges de la Cour suprême qui resteront en poste après la réorganisation, le projet de loi (article 3.1) établit un organe extrajudiciaire ad hoc, nommé « comité d'évaluation », spécifiquement chargé d'évaluer et de sélectionner les juges siégeant à la Cour suprême de justice. Ce comité d'évaluation se compose de 20 membres. Le Parlement, le Président de la République, le gouvernement, le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur des procureurs nomment chacun deux membres ; la Plate-forme nationale moldave du Forum Société civile du Partenariat oriental nomme quatre membres, et le ministère de la Justice nomme six experts étrangers, sur la base des propositions d'organisations internationales et des partenaires de développement de la République de Moldova. Le comité se divise en deux commissions d'évaluation de 10 membres chacune. En vertu de l'article 6.2 du projet de loi, l'évaluation est menée par l'une de ces commissions sur la base de plusieurs critères : intégrité, mode de vie (article 6.2 a) du projet de loi), activité professionnelle et qualités personnelles (article 6.2 b) du projet de loi).

10. Les juges de la Cour suprême de justice qui refusent l'évaluation, ou n'y ont pas pris part avant la date fixée par le comité d'évaluation, ont le droit de démissionner dans les conditions prévues par la loi n° 544/1995 sur le statut des juges (article 2.4 du projet de loi).

11. Après l'évaluation des juges de la Cour suprême de justice, qui se fait en deux phases (intégrité/mode de vie, puis activité professionnelle/qualités personnelles), la commission d'évaluation rédige un rapport motivé expliquant pourquoi les résultats sont positifs ou négatifs. Les juges de la Cour suprême évalués favorablement poursuivront leur activité de juges à la Cour suprême (article 7.2 du projet de loi). Cependant, en vertu de l'article 7.7, si le nombre de juges évalués favorablement est supérieur à 17, seuls les 17 ayant le plus d'ancienneté en tant que juges à la Cour suprême seront maintenus dans ces fonctions. Les autres seront mutés dans d'autres juridictions, tout en conservant leur salaire de juge à la Cour suprême.

12. En cas de résultat négatif, le rapport rédigé par la première commission d'évaluation peut être contesté par le juge concerné par dépôt d'un recours auprès du secrétariat du comité d'évaluation (article 8 du projet de loi). Le recours est examiné par l'autre commission d'évaluation, qui mène sa propre évaluation du juge sur la base des informations recueillies par la commission initiale.

13. Le rapport rédigé par la seconde commission d'évaluation après examen du recours peut être contesté par le juge concerné devant le Conseil supérieur de la magistrature (article 9.2 du

² Note d'information fournie par les autorités.

³ Il ne relève pas strictement du champ du présent Avis conjoint d'évaluer le passage du nombre de juges à la Cour suprême de 33 à 17. Cependant, cette diminution devrait être dûment justifiée et tenir compte de la charge de travail de la Cour suprême, étant entendu que les dossiers doivent être traités dans un délai raisonnable.

projet de loi). Le Conseil supérieur de la magistrature, après examen du recours en séance publique sous 14 jours, peut rejeter le rapport d'évaluation s'il y trouve des erreurs ou des lacunes susceptibles d'en modifier les conclusions. La décision est alors renvoyée au comité d'évaluation (article 9, paragraphes 3 et 4 du projet de loi).

14. L'évaluation définitive est assurée par le comité d'évaluation, qui vérifie les constats du Conseil supérieur de la magistrature et décide soit d'appuyer le rapport de la commission d'évaluation, soit d'adopter un nouveau rapport (article 9.5). Le rapport définitif du comité d'évaluation ne peut être rejeté par le Conseil supérieur de la magistrature (article 9.6).

15. Si un rapport initial négatif n'a pas été contesté et transmis à la seconde commission et au Conseil supérieur de la magistrature, ou si le comité d'évaluation adopte une décision définitive appuyant l'évaluation initiale, le Conseil supérieur de la magistrature, sous 14 jours à compter de la réception du rapport définitif, propose au juge concerné, avec son consentement et sans concours, une mutation vers un poste de juge vacant dans une autre juridiction. Les juges de la Cour suprême qui refusent d'être mutés ont le droit de démissionner (article 10.2 du projet de loi) ; dans ce cas, ils ne pourront plus prétendre à la fonction de juge pendant 10 ans (article 10.9).

16. La Note d'information soumise par les autorités explique que le projet de loi anticipe aussi le cas où, à l'issue de l'évaluation, les 17 sièges à la Cour suprême ne seraient pas pourvus. En vertu de l'article 11 du projet de loi, s'il reste des sièges vacants à la Cour suprême à l'issue du processus d'évaluation, le comité d'évaluation annonce l'ouverture d'un concours pour les pourvoir. Ce concours est organisé par la commission d'évaluation (article 11.3 du projet de loi, renvoyant à la procédure d'évaluation des juges de la Cour suprême en vertu de l'article 6.1). La commission sélectionne des candidats ayant satisfait aux critères d'intégrité et de mode de vie. À l'issue du concours, la commission d'évaluation rédige un rapport motivé sur chaque candidat et soumet ces rapports au Conseil supérieur de la magistrature. Ce dernier peut rejeter la proposition de la commission s'il estime que le rapport comporte des erreurs et des lacunes susceptibles d'en modifier les conclusions (article 13.2 du projet de loi). La décision définitive est rendue par le comité d'évaluation, qui vérifie les constats du Conseil supérieur de la magistrature et décide soit d'appuyer le rapport de la commission d'évaluation, soit d'adopter un nouveau rapport. Le rapport définitif du comité d'évaluation ne peut être rejeté par le Conseil supérieur de la magistrature, qui adopte alors une décision sur la proposition de nommer le juge concerné à la Cour suprême et soumet cette décision au Parlement (article 13.5 du projet de loi). Sous 15 jours à compter de la date de réception de la proposition du Conseil supérieur de la magistrature, le Parlement nomme le candidat ou la candidate juge à la Cour suprême (article 13.6 du projet de loi).

17. Après évaluation des juges de la Cour suprême, le même processus sera appliqué aux présidents des cours d'appel et des tribunaux de première instance, ainsi qu'aux vice-présidents des cours d'appel et des tribunaux de Chisinau, Balti, Cahul et Comrat (article 16 du projet de loi). En outre, le titre II du projet de loi (Évaluation des procureurs) prévoit un processus d'évaluation similaire pour les procureurs du Parquet anticorruption, ainsi que pour le Procureur général et ses suppléants, les procureurs en chef du ministère public général, le Parquet pour les affaires spéciales et la lutte contre le crime organisé, les parquets de district et les parquets régionaux de Chisinau, Balti, Cahul et Comrat.

18. La Note d'information transmise par les autorités à la Commission de Venise et la demande d'avis de la ministre de la Justice offrent des précisions, en particulier, sur le contexte expliquant la nécessité d'établir un mécanisme d'évaluation extrajudiciaire ad hoc pour les fonctions clés de juges et de procureurs en République de Moldova. D'après la demande et la Note d'information, « le 8 juin 2019, un gouvernement démocratiquement élu a été nommé par une nouvelle majorité parlementaire tournée vers la désoligarquisation. Après une semaine d'une crise politique créée par la Cour constitutionnelle, le régime oligarchique a cédé le pouvoir, et sa mainmise sur les

institutions judiciaires s'est assouplie. Cela a créé l'occasion de mettre en œuvre des réformes profondes, visant à ce que les juges et les procureurs soient indépendants et rendent des comptes. La République de Moldova s'est efforcée pendant toute son histoire de bâtir un système de justice impartial et indépendant. Cependant, ces dernières années, le système judiciaire a fait preuve d'un manque d'indépendance et d'une soumission aux intérêts oligarchiques sans précédent ».

19. La demande de la ministre de la Justice et la Note d'information renvoient notamment aux résolutions adoptées le 5 juillet 2018⁴ et le 14 novembre 2018⁵ par le Parlement européen, lequel souligne que « les dirigeants politiques au pouvoir [...] préfèrent servir les intérêts commerciaux et [...] ne rencontrent que peu d'opposition de la part de la majorité de la classe politique et du pouvoir judiciaire, laissant ainsi la République de Moldavie aux prises avec des intérêts oligarchiques, avec une concentration des pouvoirs économique et politique entre les mains d'un petit groupe de personnes qui exercent leur influence sur le parlement, le gouvernement, les partis politiques, l'administration publique, la police, la justice et les médias⁶ ». La Note d'information ajoute que le Conseil supérieur de la magistrature « a ignoré de manière persistante les notes attribuées aux candidats par la commission d'évaluation des juges dans le cadre de la sélection et de la promotion des juges. Le Conseil supérieur de la magistrature a également sélectionné et promu des juges peu intègres et disposant d'un patrimoine injustifié ». D'après la Note d'information, plusieurs exemples montrent que le système judiciaire de République de Moldova n'est pas en mesure d'écarter de lui-même les personnes vulnérables et corrompues.

20. La demande et la Note d'information concluent que le gouvernement et la coalition parlementaire n'ont pas d'autre choix que d'instaurer un mécanisme extrajudiciaire, chargé d'une mission aussi délicate qu'importante : évaluer toutes les personnes occupant des postes clés de juge et de procureur pour s'assurer que leur intégrité et leur professionnalisme sont à la hauteur de leurs fonctions.

III. Responsabilité disciplinaire et évaluation du travail des juges en droit interne

21. La loi n° 178 du 25 juillet 2014 régit les motifs d'engagement de la *responsabilité disciplinaire des juges*, les catégories d'infractions disciplinaires, les missions des institutions participant à la procédure disciplinaire et les procédures d'examen, d'adoption et de contestation des décisions dans les affaires disciplinaires concernant des juges.

22. Les infractions disciplinaires sont réglementées de manière détaillée et exhaustive à l'article 4 de la loi n° 178. Elles comprennent des infractions touchant au travail des juges, comme le « non-respect des délais d'achèvement des mesures procédurales » (article 4.1 g)) ou « la non-exécution, ou l'exécution tardive ou inadéquate, d'une tâche professionnelle [...] sans justification raisonnable » (article 4.1 j)), et touchant à leur intégrité, comme « l'abus de la fonction de juge [...] pour solliciter ou accepter la promotion d'intérêts personnels ou d'intérêts de tiers ou pour recevoir des avantages indus ».

23. Le chapitre II de la loi n° 178 établit une instance indépendante, la commission disciplinaire, chargée de mener les procédures disciplinaires et d'examiner les affaires disciplinaires concernant des juges. Elle se compose de cinq juges (élus par l'assemblée générale des juges) et de quatre représentants de la société civile (article 9.1) (nommés par le ministre de la Justice)

⁴ Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2018 sur la crise politique en Moldavie suite à l'invalidation des élections locales à Chisinau, 2018/2783(RSP).

⁵ Résolution du Parlement européen du 14 novembre 2018 sur la mise en œuvre de l'accord d'association de l'UE avec la Moldavie (2017/2281(INI)).

⁶ *Ibid.*

qui sont élus/nommés pour un mandat de six ans et ne peuvent effectuer plus de deux mandats consécutifs (article 9.4).

24. L'article 19 prévoit une procédure de signalement (à la commission disciplinaire) des actes susceptibles de constituer des infractions disciplinaires. Selon le cas, ce signalement peut être émis par la personne dont les droits ont été violés, par un membre du Conseil supérieur de la magistrature, par la commission d'évaluation des performances des juges (régie par la loi n° 154 sur la sélection, l'évaluation et la carrière des juges – voir plus loin), par l'Inspection judiciaire (chargée de vérifier les activités d'organisation des tribunaux en vue de l'administration de la justice, article 7.2 de la loi n° 947 sur le Conseil supérieur de la magistrature), et par le Centre national anticorruption (chargé de la préparation du rapport sur l'intégrité institutionnelle).

25. Les affaires disciplinaires sont examinées par la commission disciplinaire, qui adopte une décision sur la responsabilité disciplinaire du juge concerné. Le conseil peut décider 1) de constater une infraction disciplinaire et d'appliquer l'une des sanctions prévues à l'article 6 de la loi (a. avertissement, b. blâme, c. diminution de salaire ou d. licenciement) ; 2) de clore la procédure disciplinaire car le délai de prescription a expiré ; 3) de clore la procédure car aucune infraction disciplinaire n'est constatée ; 4) de clore la procédure car le signalement transmis a été retiré (article 36).

26. La décision de la commission disciplinaire peut être contestée devant le Conseil supérieur de la magistrature (article 39). Après examen du recours, le Conseil supérieur de la magistrature peut décider 1) de maintenir telle quelle la décision de la commission disciplinaire, ou 2) d'accepter le recours et d'adopter une nouvelle décision. La loi prévoit un contrôle juridictionnel de la décision du Conseil supérieur de la magistrature concernant la responsabilité disciplinaire du juge concerné. En effet, en vertu de l'article 40, la décision adoptée par le Conseil supérieur de la magistrature peut être contestée devant la Cour suprême de justice.

27. *L'évaluation du travail des juges* est régie par la loi n° 154 sur la sélection, l'évaluation et la carrière des juges, titre II, chapitre 1. Son but est d'apprécier les connaissances et les compétences professionnelles des juges et leur aptitude à appliquer en pratique les connaissances théoriques et les savoir-faire nécessaires à leur fonction, de déterminer les points forts et les points faibles de leur travail, etc. (loi n° 154, article 12).

28. L'évaluation est effectuée par la commission d'évaluation (établie en vertu de la loi n° 154, article 12), composée de cinq juges de tous niveaux de juridiction (deux juges de la Cour suprême de justice, deux de cours d'appel et un d'une juridiction ordinaire), élue par l'assemblée générale des juges (trois membres), par le Conseil supérieur de la magistrature (deux membres) et par deux représentants de la société civile désignés par le Conseil supérieur de la magistrature. L'évaluation est ouverte soit par le président du tribunal où siège le juge, soit par le juge lui-même à sa demande, soit par les membres du Conseil supérieur de la magistrature (loi n° 154, article 13.6).

29. Les critères et les indicateurs utilisés par la commission d'évaluation pour apprécier le travail des juges sont exposés en grand détail dans le Règlement relatif aux critères, aux indicateurs et à la procédure d'évaluation du travail des juges (adopté par la décision du 5 mars 2013 du Conseil supérieur de la magistrature). L'annexe n° 1 à ce Règlement fournit aussi des critères, indicateurs, moyens de vérification et barèmes détaillés, à l'aune desquels évaluer l'efficacité et la qualité des activités des juges et leur intégrité professionnelle. L'évaluation comporte d'abord une appréciation des performances, sur la base de données (tirées du Programme de gestion intégrée des dossiers) concernant le nombre de dossiers traités par un juge sur une période donnée, le respect par le juge de délais de traitement raisonnables, la qualité d'une sélection aléatoire d'arrêts rendus par le juge, l'accomplissement d'autres tâches comme la participation à la rédaction d'actes normatifs, la participation à des formations, plus d'autres critères détaillés sur la maîtrise de programmes informatiques comme MS Word ou Excel, etc. L'intégrité

professionnelle est également évaluée, à l'aide de critères de respect de la déontologie, y compris du code de déontologie judiciaire, et de réputation professionnelle (indicateur mesuré sur la base de l'avis écrit du président du tribunal où siège le ou la juge concerné-e), et compte tenu des informations fournies par la commission disciplinaire sur les infractions disciplinaires commises par le juge (articles 10 et 11 du Règlement⁷).

30. Après examen du dossier et entretien avec le ou la juge, la commission d'évaluation peut décider que l'évaluation est positive (en octroyant l'une de ces notes : « insuffisant », « bon », « très bon » et « excellent ») ou négative (loi n° 154, article 23). Si la commission, au cours du processus d'évaluation, identifie des motifs d'ouverture d'une procédure disciplinaire, elle reporte le processus et en avertit le Conseil supérieur de la magistrature pour examiner l'opportunité d'ouvrir une telle procédure.

31. Les décisions de la commission d'évaluation peuvent être contestées devant le Conseil supérieur de la magistrature, par le biais de la commission, sous 10 jours ouvrés à compter de la date de leur adoption (loi n° 154, article 24).

32. Les résultats de l'évaluation du travail des juges sont utilisés pour organiser des formations professionnelles appropriées, pour déterminer le degré d'adéquation des juges avec le poste qu'ils occupent, pour assurer une comparaison objective entre plusieurs juges à des fins de promotion et pour améliorer l'administration des tribunaux (loi n° 154, article 12). Les résultats, en vertu de l'article 19 de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges, peuvent aussi être soumis à la commission disciplinaire si le processus d'évaluation permet de repérer des infractions disciplinaires.

IV. Normes internationales et avis antérieurs pertinents de la Commission de Venise

A. Indépendance de la justice et inamovibilité des juges

33. Dans la présente analyse, la Commission de Venise et la Direction prendront en compte les garanties et exigences essentielles découlant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (« CEDH ») et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que les principes, exigences et normes en matière d'indépendance de la justice figurant dans plusieurs textes, dont le Rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : L'indépendance des juges (CDL-AD(2010)004)).

34. L'un des aspects clés de l'indépendance de la justice est le principe de l'inamovibilité des juges⁸. Il s'agit du principe suivant : « Les juges, qu'ils soient nommés ou élus, sont inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat⁹ ». Des principes similaires sont affirmés dans d'autres textes internationaux faisant autorité sur les normes internationales en matière d'indépendance de la justice, comme l'Avis n° 1 du Conseil consultatif de juges européens (CCJE¹⁰). Cependant, le consentement des intéressés peut ne pas être requis dans le cas d'un déplacement prononcé à titre de sanction disciplinaire, d'une modification

⁷ Voir le paragraphe 50 du présent Avis.

⁸ Voir l'arrêt du 24 juin 2019 de la Cour de justice de l'Union européenne (Grande chambre) dans l'affaire C-619/18 (Pologne).

⁹ Recommandation (94) 12 du Comité des Ministres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges (adoptée par le Comité des Ministres le 13 octobre 1994, lors de la 518^e réunion des Délégués des Ministres), Principe I – Principes généraux concernant l'indépendance des juges, point 3.

¹⁰ Avis n° 1 (2001) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges.

légale de l'organisation judiciaire et dans celui d'une affectation temporaire pour renforcer un tribunal voisin¹¹.

35. La Commission de Venise « a toujours été favorable à l'inamovibilité jusqu'à la retraite¹² », « a invariablement défendu l'inscription du principe de l'inamovibilité dans les Constitutions » et a indiqué que « les mutations contre la volonté du juge ne [pouvaient] être autorisées qu'à titre exceptionnel¹³ ».

36. Certains États post-communistes ont tenté de révoquer des juges en exercice au moyen d'« examens d'aptitude ». Sur le principe, la Commission de Venise s'est montrée critique envers un tel procédé. D'après la Commission, au lieu de faire passer des examens d'aptitude, il serait souhaitable de régler les problèmes relatifs à la qualification des juges par des procédures disciplinaires efficaces, au cas par cas¹⁴.

B. Justification de mesures radicales temporaires

37. Malgré les principes établis rappelés ci-dessus, la Commission de Venise a observé que dans certains pays post-communistes, les normes de l'indépendance judiciaire pouvaient créer une situation paradoxale. Dans son Avis intérimaire sur le projet d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie, la Commission a considéré ce qui suit : « [...] en Albanie, comme dans d'autres pays anciennement communistes, la garantie constitutionnelle de l'indépendance de la justice a eu un effet paradoxal : elle a protégé des juges qui n'étaient en pratique pas encore indépendants et impartiaux. De l'avis des milieux politiques albanais et du grand public, l'esprit de corps s'est ainsi répandu chez nombre d'entre eux, ce qui se traduit par une corruption fréquente et un manque de professionnalisme et d'efficacité. Dans ces conditions, la volonté de réviser les dispositions de la constitution relatives à la justice se comprend parfaitement¹⁵ ».

38. En pareilles circonstances, un mécanisme temporaire « censé « nettoyer » les rangs de la magistrature et « relancer » le système dans son ensemble » a été jugé louable¹⁶. La Commission de Venise a estimé, comme pratiquement tous ses interlocuteurs en Albanie, que le degré de corruption dans la justice albanaise était extrêmement élevé et que cette situation exigeait « de toute urgence des mesures radicales », comme l'évaluation de tous les juges en exercice¹⁷. D'après elle, la question de savoir si un large consensus justifiait à lui seul que tous les juges en exercice (honnêtes comme malhonnêtes) soient soumis à une évaluation, sans égard pour la situation particulière de chacun, était une question de nécessité politique ; il n'appartenait donc pas à la Commission de Venise de se prononcer¹⁸. La Commission a toutefois formulé cette mise en garde : « Une solution aussi radicale ne serait certes pas indiquée en temps normal, car elle suscite des tensions considérables au sein de la justice, la déstabilise dans son travail, nourrit la défiance publique, distrait les juges de leur mission et – comme toute mesure d'exception – risque de permettre aux forces politiques qui pilotent le processus de s'emparer de la justice¹⁹ ».

¹¹ Charte européenne sur le statut des juges, Strasbourg, 8-10 juillet 1998, par. 3.4.

¹² CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : L'indépendance des juges, par. 35.

¹³ *Ibid.*, para. 43.

¹⁴ CDL-AD(2013)034, Avis sur les propositions de modification du projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges de l'Ukraine, par. 48.

¹⁵ CDL-AD(2015)045, Avis intérimaire sur le projet d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie, par. 8.

¹⁶ *Ibid.*, par. 9-10.

¹⁷ *Ibid.*, par. 98.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

39. Dans son avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie, la Commission de Venise a noté que les mesures extraordinaires visant à vérifier les qualifications des juges et des procureurs étaient « non seulement justifiées », mais aussi « nécessaires pour que l'Albanie se protège du fléau de la corruption, qui, s'il n'est pas combattu, pourrait détruire totalement son système judiciaire²⁰ ».

40. Auparavant, une solution similaire avait été jugée acceptable dans le contexte ukrainien. Là aussi, la Commission de Venise avait pris en compte les problèmes majeurs de corruption et d'incompétence au sein de l'appareil judiciaire, dus à l'influence politique sur les nominations des juges au cours de la période précédente, et le manque de confiance quasi général du public dans l'honnêteté et la compétence des magistrats²¹. Dans l'avis en question, la Commission conclut : « Si la situation est telle que la décrivent les représentants des autorités, il peut être à la fois nécessaire et justifié de prendre des mesures exceptionnelles pour remédier aux insuffisances constatées²² ». Elle avertit cependant : « [...] une mesure comme l'évaluation des qualifications prévue à l'article [...] transitoire doit être considérée comme exceptionnelle et être assortie de garanties extrêmement strictes pour protéger les juges qui sont aptes à exercer leurs fonctions²³ ».

V. Analyse

A. Remarques préliminaires

41. Toute législature souveraine peut adopter des lois sur les juges et les tribunaux répartissant, sous réserve des dispositions constitutionnelles applicables, les compétences et les fonctions entre différents tribunaux. Au fil du temps, il est possible de créer de nouvelles juridictions et de supprimer des juridictions existantes, ou de les fusionner avec d'autres. De telles modifications ont des conséquences pour les juges en exercice. Une fois le système des tribunaux en place, toutes ces réformes doivent respecter l'indépendance de la justice. Une réforme ne peut prévoir la destitution de juges en exercice, sauf s'il existe un plan visant à proposer aux juges, avec leur assentiment, un poste judiciaire équivalent. Dans son rapport sur l'indépendance du système judiciaire, la Commission a considéré que les mutations contre la volonté du juge ne pouvaient être autorisées qu'à titre exceptionnel²⁴.

42. Si le projet de loi a pour effet de modifier la nature même de la Cour suprême pour la remplacer par une autre juridiction, aux attributions différentes, il faudrait alors dans l'idéal muter tous les juges en exercice ne remplissant pas les critères professionnels spécifiques liés à ces nouvelles attributions. Les juges concernés seraient mutés dans d'autres juridictions, tout en conservant le même salaire. Si par sa nature, la nouvelle juridiction demande moins de juges, les départs naturels au fil du temps pourraient suffire.

43. Il semble que le projet de loi actuel ne se concentre pas uniquement sur la mise en œuvre de la réforme de la Cour suprême, mais associe ce plan de réforme, destiné à remplacer la Cour suprême par une nouvelle cour dotée d'attributions différentes et de moins de juges, à un *processus d'évaluation*. Cet amalgame entre réforme de la Cour suprême et processus

²⁰ CDL-AD(2016)009, Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie, par. 52.

²¹ CDL-AD(2015)007, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale Droits de l'Homme et État de droit (DG I) du Conseil de l'Europe concernant la loi sur le système judiciaire et le statut des juges et la révision de la loi sur le Haut conseil de la Justice d'Ukraine, par. 72 à 74.

²² *Ibid.*, par. 73.

²³ *Ibid.*, par. 74.

²⁴ CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : L'indépendance des juges, par. 43.

d'évaluation est d'autant plus évident que les critères à appliquer par le comité d'évaluation et ses commissions portent non seulement sur les compétences des juges en exercice au regard des nouvelles fonctions de la Cour suprême, mais aussi sur leur « intégrité » et sur leur « mode de vie » (article 6 du projet de loi). Il faut noter, dans ce contexte, que les juges de la Cour suprême qui ne réussissent pas l'évaluation, y compris au regard de l'intégrité, ne sont pas automatiquement révoqués mais se voient proposer une mutation sans concours vers un poste de juge vacant dans une autre juridiction (article 10.2 du projet de loi²⁵).

44. Cet amalgame pose problème, car il rend difficile de cerner le véritable motif de l'ingérence dans le principe de l'inamovibilité des juges. Le projet de loi étant centré sur le mode d'évaluation des juges en exercice sur la base de leur travail et de leur intégrité, et non avant tout sur le nouveau rôle de la Cour suprême de justice, le mécanisme vise essentiellement à évaluer tous les juges en exercice de la Cour suprême.

45. Le projet de loi doit donc être apprécié à l'aune des principes issus de l'examen des autres processus d'évaluation dans les États membres. Dans les faits, le projet de loi supprime les compétences des organes spécialisés normalement chargés d'évaluer l'intégrité et le professionnalisme des juges pour les transférer vers un nouvel organe spécialisé.

46. Concernant la justification d'une telle procédure d'évaluation, la Commission de Venise et la Direction prennent note de l'analyse de la situation par les autorités, en particulier sur la base des deux résolutions susmentionnées du Parlement européen²⁶ : « Ces dernières années, le système judiciaire a montré un manque d'indépendance et une soumission à des intérêts oligarchiques sans précédent », et « des institutions nationales et internationales ont déclaré que la République de Moldova était un État captif ». Il relève, en dernier ressort, de la compétence des autorités moldaves de décider si le fort degré de corruption de la justice moldave suffit à justifier une réévaluation extraordinaire de tous les juges de la Cour suprême, telle que la prévoit le projet de loi.

47. Il faut toutefois garder à l'esprit, premièrement, que l'évaluation n'est pas une solution par défaut. Tous les autres éléments du cadre législatif sont à prendre en compte. La responsabilisation des juges est habituellement assurée par des procédures disciplinaires, une évaluation régulière et, dans les cas extrêmes, des enquêtes pénales et des poursuites. Avant de prévoir une réévaluation, il faut pouvoir expliquer clairement pourquoi de telles méthodes ne sont pas envisageables. Le fait que la confiance envers la justice soit très faible appelle un examen des problèmes mais n'exige pas en soi qu'on envisage une telle solution, sauf si tous les autres moyens possibles sont exclus.

48. Deuxièmement, l'actuel processus de réforme judiciaire en République de Moldova ne prévoit aucune révision constitutionnelle : les amendements proposés sont uniquement de nature législative. Par conséquent, tout mécanisme d'évaluation tel que celui prévu par le projet de loi, et sa mise en œuvre, devraient respecter la Constitution actuelle, notamment les dispositions constitutionnelles concernant l'indépendance de la justice, y compris celles relatives au Conseil supérieur de la magistrature.

49. Enfin, la Commission de Venise et la Direction rappellent qu'en vertu de l'article 72 de la Constitution moldave, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature et ceux des tribunaux de compétence générale et administrative doivent être régis par des lois organiques. Le projet de loi devrait donc être adopté en tant que loi organique. Cela légitimerait

²⁵ Voir le paragraphe 76 du présent Avis.

²⁶ Résolution du 5 juillet 2018 sur la crise politique en Moldavie suite à l'invalidation des élections locales à Chisinau, 2018/2783(RSP), et Résolution du 14 novembre 2018 sur la mise en œuvre de l'accord d'association de l'UE avec la Moldavie, 2017/2281(INI).

également son caractère de dérogation par rapport aux procédures ordinaires existantes pour l'évaluation de l'intégrité et du professionnalisme.

B. Critères d'évaluation

50. Bien que le titre I du projet de loi, composé des chapitres I à VII, traite de l'organisation de l'évaluation et de la procédure suivie, les règles de fond sur l'évaluation de l'intégrité, de l'activité professionnelle et des qualités personnelles en sont absentes. Comme la Commission de Venise en a été informée au cours des réunions à Chisinau et comme souligné au chapitre III du présent Avis (Responsabilité disciplinaire et évaluation du travail des juges en droit interne), ces critères sont déjà énoncés dans la législation existante. Afin d'éviter l'arbitraire, les principaux critères concernant les éléments prévus à l'article 2.2 (intégrité, mode de vie, activité professionnelle et qualités personnelles) devraient être énoncés de façon claire et exhaustive dans la législation primaire et non, comme le prévoit le projet de loi, dans le règlement du comité d'évaluation. Ces critères devraient être identiques à ceux déjà en vigueur concernant la responsabilité disciplinaire et l'évaluation du travail des juges. Les détails peuvent être régis par la législation secondaire. Le projet de loi pourrait aussi, solution alternative, renvoyer aux dispositions existantes des lois concernées.

C. Comité d'évaluation

51. Dans son Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle d'Albanie relatif à la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (loi sur la réévaluation²⁷), la Commission de Venise a considéré que si l'exécutif contrôlait ou dirigeait le processus de réévaluation, cela pourrait compromettre ce dernier dans son ensemble. La Commission a porté une attention particulière au fait que les organes de réévaluation (la commission indépendante et la chambre d'appel) possédaient les caractéristiques d'organes juridictionnels prenant leurs décisions de façon indépendante et impartiale, et que pendant leur mandat, leurs membres avaient le statut de juges de la Cour suprême.

52. D'après l'article 3 du projet de loi, le comité d'évaluation se compose de 20 membres. Le Parlement, le Président de la République, le gouvernement, le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur des procureurs nomment chacun deux membres ; la Plate-forme nationale moldave du Forum Société civile du Partenariat oriental nomme quatre membres, et le ministère de la Justice nomme six experts étrangers (ayant au moins 10 ans d'expérience juridique, de préférence en lien avec le système judiciaire et le parquet). Un membre au moins parmi ceux nommés par le Parlement, un parmi ceux nommés par le Président, un par le gouvernement et un par le Conseil supérieur, et deux membres parmi ceux nommés par la Plate-forme nationale doivent être d'anciens juges ayant au moins 10 ans d'expérience ou d'anciens juges constitutionnels.

53. Il est louable que le projet de loi prévoit plusieurs garanties d'indépendance et d'impartialité pour les membres du comité. En vertu de l'article 3.4, le comité d'évaluation ne peut compter parmi ses membres des personnes ayant été membres d'un parti politique au cours des trois dernières années, des agents publics avec ou sans statut spécial, des dignitaires publics ou leurs employés, ni des personnes dont le conjoint, les parents, les enfants ou les enfants du conjoint sont juges ou procureurs. En outre, les ingérences dans les travaux et le processus de prise de décisions du comité d'évaluation sont interdites (article 3.6). Les membres du comité d'évaluation sont tenus de respecter les dispositions de la loi sur la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels et doivent signaler au comité d'évaluation toute tentative d'influence exercée sur eux (projet d'article 3.7). Ils perçoivent, pendant la durée de leur appartenance

²⁷ CDL-AD(2016)036, Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle relatif à la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (loi sur la réévaluation), par. 27 et suiv.

au comité, le salaire d'un juge de la Cour suprême avec 16 ans d'ancienneté (projet d'article 3.12).

54. Concernant la composition du comité d'évaluation, il semble que le projet de loi ménage un certain équilibre entre les membres nommés par des organes politiques (le Parlement, le gouvernement et le Président), par des organes judiciaires et par la société civile et les membres experts étrangers. Cependant, la Commission de Venise et la Direction observent qu'en vertu de l'article 3, paragraphes 1 à 3, seuls six des 20 membres du comité d'évaluation (dans le pire des cas) doivent être d'anciens juges ou d'anciens juges constitutionnels. Aucune expérience judiciaire n'est exigée des autres membres, étant donné que l'expérience professionnelle demandée aux experts étrangers ne se limite pas au domaine judiciaire (article 3 g)). D'après l'Avis n° 17 (2014) du CCJE sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire²⁸, « pour protéger l'indépendance des juges, l'évaluation devrait être effectuée essentiellement par des juges. Les Conseils de la Justice (quand ils existent) peuvent jouer un rôle dans cet exercice. Cependant, d'autres moyens d'évaluation peuvent être utilisés, par exemple, des membres du système judiciaire nommés ou élus aux fins spécifiques d'évaluation [...]. En outre, d'autres professionnels susceptibles d'apporter une contribution utile au processus d'évaluation pourraient y participer. Cependant, il est essentiel que ces évaluateurs aient une connaissance et une expérience suffisantes du système judiciaire pour pouvoir évaluer le travail des juges [...] ».

55. Par conséquent, la Commission de Venise et la Direction recommandent d'augmenter le nombre de membres du comité d'évaluation ayant une expérience judiciaire (anciens juges ou anciens juges constitutionnels) afin qu'un nombre substantiel de membres (sinon la moitié) ait une telle expérience. Pour que leur impartialité et leur indépendance à l'égard de toutes les pressions extérieures soient garanties, les membres du comité d'évaluation devraient jouir d'une immunité pour tous les actes qu'ils accomplissent dans le cadre de leur mission (immunité de fonction).

56. En vertu de l'article 3.13 du projet de loi, le secrétariat du comité est assuré par le ministère de la Justice. À des fins d'indépendance et d'impartialité, il est recommandé que le secrétariat soit assuré par le Conseil supérieur de la magistrature.

57. En vertu de l'article 3.8 du projet de loi, les entités concernées devront nommer les membres du comité d'évaluation dans un délai de 15 jours à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Le comité commencera ses travaux lorsqu'au moins 14 membres auront été nommés. Le processus d'évaluation pourrait représenter un exercice douloureux pour les juges en exercice et pour tout le système judiciaire, et il est trop important pour que l'État et la société moldaves l'appliquent avec autant de hâte. Il n'est guère possible de sélectionner les membres du comité en seulement 15 jours, en particulier les experts internationaux. La Commission de Venise et la Direction recommandent en outre que le quorum minimal de 14 membres soit supprimé : le comité devrait commencer ses travaux au complet, c'est-à-dire une fois ses 20 membres nommés.

58. Enfin, les candidats au comité d'évaluation devraient être soumis à une évaluation de leur patrimoine et de leurs antécédents.

D. Pouvoir décisionnaire

59. Le projet de loi remet tout le pouvoir décisionnaire en matière disciplinaire entre les mains du comité d'évaluation (d'abord une commission, puis éventuellement l'autre et enfin tout le comité).

²⁸ Avis n°17 du Conseil consultatif de juges européen sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire, par. 37 et 38.

60. La Commission de Venise et la Direction réaffirment fortement la nécessité que la réforme respecte pleinement la Constitution en vigueur. Il revient à la Cour constitutionnelle moldave de se prononcer en dernière instance sur l'interprétation contraignante de la Constitution et sur la compatibilité de la législation nationale avec ce texte.

61. En vertu de l'article 123 de la Constitution, « le Conseil supérieur de la magistrature est compétent pour la nomination, le transfert, le détachement, la promotion et pour l'application de mesures disciplinaires concernant les juges ». Il appartient donc clairement au Conseil supérieur de la magistrature de décider en matière disciplinaire. Sauf si l'article 123.1 est modifié comme cela était prévu en 2018²⁹, la Commission de Venise et la Direction estiment que ces décisions ne devraient pas être déléguées à d'autres organes spécialisés tel que le comité d'évaluation.

62. Non seulement le projet de loi confie, au contraire, le pouvoir décisionnaire au comité d'évaluation, mais il retire aussi au Conseil supérieur de la magistrature son pouvoir de décision en recours, qu'il détient actuellement à l'égard des décisions du conseil disciplinaire, de la commission d'évaluation des performances et du Centre national pour l'intégrité. Le Conseil supérieur n'a plus qu'un rôle consultatif. Cette procédure paraît contraire à l'article 123 de la Constitution.

63. La Commission de Venise et la Direction considèrent que la décision quant à la responsabilité disciplinaire des juges de la Cour suprême devrait rester une prérogative du Conseil supérieur de la magistrature, sur la base des recommandations formulées dans le rapport émis par le comité d'évaluation. Avant de prendre sa décision, le Conseil supérieur devrait pouvoir renvoyer le rapport au comité d'évaluation pour un complément d'enquête. Il ne semble pas nécessaire de faire réexaminer le rapport par l'autre commission du comité d'évaluation à la demande du juge concerné. Cela ajouterait une strate supplémentaire qui compliquerait inutilement la procédure. En revanche, il doit exister une forme de recours juridictionnel contre la décision, assurée par le Conseil supérieur.

64. Les normes internationales sur cette question sont assez claires. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) garantit, implicitement, le droit d'accéder à un tribunal, qui s'étend aux juges soumis à des sanctions disciplinaires³⁰.

65. Même si aucune question ne se pose au titre de l'article 6 CEDH, la nécessité de prévoir un recours devant un tribunal en matière disciplinaire résulte de l'application d'un certain nombre de documents européens, parmi lesquels l'Avis n° 10 du CCJE³¹. Le paragraphe 39 de cet avis indique que « certaines décisions » du Conseil supérieur de la magistrature, telles que « les décisions [...] de discipline et de révocation des juges », devraient être applicables « sous réserve de la possibilité d'un recours contentieux ». Les normes définies par le Comité des Ministres sont plus souples : la Recommandation CM(2010)12 (paragraphe 69) dispose qu'une procédure disciplinaire « devrait être conduite par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable et accorder aux juges le droit d'exercer un recours contre la décision et la sanction ». La Recommandation du Comité des Ministres demande donc un second degré de juridiction pour que la sanction puisse être contestée, mais ne dit pas si l'organe examinant le recours doit être un tribunal.

²⁹ Avis sur la loi portant révision de la Constitution de la République de Moldova (système judiciaire), (CDL-AD(2018)003), par. 63 à 65.

³⁰ Cour eur. DH, *Ramos Nunes de Carvalho e Sa c. Portugal*, requêtes n° 55391/13, 57728/13 et 74041/13, 6 novembre 2018.

³¹ Organe paneuropéen composé de représentants des autorités judiciaires nationales.

66. Enfin, la Commission de Venise a elle-même recommandé à plusieurs reprises de mettre en place un mécanisme de recours contre les décisions des conseils judiciaires en matière disciplinaire³², tout en reconnaissant qu'il pouvait avoir une portée limitée³³.

67. En Moldova, la loi prévoit le contrôle juridictionnel des décisions disciplinaires adoptées par le Conseil supérieur de la magistrature. L'article 25.1 de la loi n° 947 sur le Conseil supérieur de la magistrature prévoit en effet que les décisions du Conseil supérieur peuvent être contestées devant la Cour suprême de justice. Toutefois, étant donné que le projet de loi vise à réévaluer la Cour suprême de justice, il serait contraire à son objet de laisser à cette même Cour le pouvoir de réviser les décisions pertinentes. Par conséquent, un recours devant la Cour suprême de justice contre une décision d'évaluation rendue par le Conseil supérieur ne serait possible qu'à l'égard des procureurs. Concernant la procédure d'évaluation des juges de la Cour suprême, le projet de loi devrait prévoir un recours devant un organe judiciaire ne comportant pas de juges de la Cour suprême (si le chapitre IX de la Constitution, sur le pouvoir judiciaire, le permet). La loi pourrait confier au Conseil supérieur de la magistrature la tâche de constituer un tel organe judiciaire, mais devrait alors définir les critères et la procédure. Les membres de cet organe judiciaire devraient être soumis à une évaluation de leur patrimoine et de leurs antécédents. Par ailleurs, le délai laissé aux juges pour déposer un recours, actuellement de trois jours selon le projet de loi, est nettement trop court.

68. Lors des réunions à Chisinau, certains interlocuteurs rencontrés par la délégation ont évoqué un manque de confiance ou même une défiance envers le Conseil supérieur de la magistrature pour justifier la procédure prévue dans le projet de loi, qui remet le pouvoir de décision définitif entre les mains du comité d'évaluation et non du Conseil supérieur. La Commission de Venise et la Direction comprennent ces préoccupations ; cependant, le poids constitutionnel de l'article 123 de la Constitution l'emporte. Pour lever les inquiétudes, le projet de loi pourrait prévoir des garanties visant à assurer la mise en œuvre des rapports d'évaluation (négatifs) adoptés par le comité d'évaluation. À cet égard, le projet de loi devrait disposer qu'un rapport d'évaluation négatif rend automatiquement nécessaire une décision publique et pleinement motivée du Conseil supérieur de la magistrature. Il convient aussi de noter, comme le montrera l'analyse ci-dessous, que le projet de loi propose d'augmenter les effectifs du Conseil supérieur (de 12 à 15 membres) et que les trois nouveaux membres, professeurs de droit, seront nommés par le gouvernement (deux membres) et par le Président de la République (un membre). Par conséquent, au vu de la nouvelle composition du Conseil supérieur, les inquiétudes exprimées par les interlocuteurs de la Commission à Chisinau pourraient être soulagées dans une certaine mesure, sinon complètement. Dans le même esprit, une disposition pourrait prévoir une évaluation spéciale des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

E. Garanties procédurales entourant l'évaluation

69. En vertu de l'article 5.4 du projet de loi, c'est au juge évalué qu'il appartient de « présenter des informations levant les soupçons du comité sur son intégrité et son mode de vie ». La Commission de Venise et la Direction jugent problématique de ne faire peser que sur le juge la charge de prouver son intégrité en l'absence d'éléments spécifiques justifiant des soupçons.

³² Notamment dans son premier avis relatif à la nouvelle Constitution arménienne ; voir CDL-AD(2015)037, par. 153.

³³ Ainsi, dans un avis sur la Macédoine du Nord, la Commission de Venise a estimé que « le Conseil d'appel ne devrait pouvoir annuler les décisions du [Conseil de la magistrature] qu'en cas d'erreurs flagrantes dans l'application des règles de procédure et du droit matériel », et dans un avis sur la Bosnie-Herzégovine, elle a noté que l'appel contre les décisions du Conseil supérieur des juges et des procureurs auprès d'un tribunal était nécessaire « au moins pour les cas où une sanction grave a été prononcée » (CDL-AD(2014)008, par. 110).

Il serait plus équitable que le juge concerné doive présenter des preuves et informations pour contrer les preuves, déjà présentes dans le dossier, jetant le doute sur son intégrité ou sur son mode de vie. La Commission recommande donc de supprimer cette charge de la preuve inversée.

70. En vertu de l'article 5, le comité d'évaluation a accès à toutes les informations qu'il juge nécessaires pour s'acquitter de sa mission. La seule limite est que les informations anonymes ou couvertes par le secret d'État ne sont pas prises en compte (article 5.5). Étant donné que le processus d'évaluation s'étend au « mode de vie » des juges, le projet d'article 5 et les dispositions suivantes du chapitre III (Procédure d'évaluation) devraient exiger le respect du droit des juges à la vie privée et familiale, en vertu de l'article 28 de la Constitution et de l'article 8 CEDH. Comme l'a noté la Commission dans son Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle albanaise³⁴, aussi intrusives que soient les évaluations, elles peuvent ne pas constituer une atteinte injustifiée au droit au respect de la vie privée ou familiale, en particulier lorsqu'un juge a eu de nombreux contacts avec des membres d'organisations criminelles.

71. En vertu du projet d'article 5.5, toute personne peut transmettre au comité d'évaluation des informations sur le juge concerné. Cette disposition est trop vague, d'autant que les juges doivent souvent prendre des décisions impopulaires. Il est nécessaire de définir plus précisément la pertinence et la valeur de preuve de telles informations dans la détermination des faits.

72. Il est à saluer qu'en vertu de l'article 6.1, l'audience de la commission d'évaluation au cours de laquelle le juge peut présenter des informations pour sa défense soit une audience publique. En outre, la Commission considère que le projet de loi devrait donner au juge le droit de se présenter devant le comité et de participer à la procédure le concernant. Le projet de loi devrait préciser que le comité d'évaluation peut refuser de tenir tout ou partie d'une audience en public parce que des informations personnelles sur des tiers y seront présentées, ou pour des considérations de sécurité nationale. Cependant, ces considérations ne devraient pas remettre en cause le droit du juge à être présent.

73. Enfin, en lien avec la recommandation précédente – la procédure d'évaluation extrajudiciaire devrait conférer un pouvoir décisionnaire au Conseil supérieur de la magistrature –, il faut ajouter que le rapport (négatif) rédigé par le comité d'évaluation ne devrait pas être publié avant que le Conseil supérieur ait pris sa décision ou, en cas de recours, que l'organe judiciaire d'appel confirme le rapport, sous peine de compromettre la réputation du juge avant l'adoption d'une décision définitive. La Commission de Venise a précédemment estimé que « la publication avant jugement pose problème au regard de l'article 8 de la CEDH. Les effets néfastes d'une telle publication sur la réputation de la personne concernée peuvent difficilement être corrigés par une rectification ultérieure et l'intéressé n'a pas les moyens de se défendre contre de tels effets. La publication n'est une mesure proportionnée et nécessaire dans une société démocratique qu'une fois la collaboration [avec les organes de sécurité de l'État] établie de manière définitive, pas avant. Elle ne devrait donc intervenir qu'après la décision du tribunal³⁵ ».

F. Quelques conséquences de la procédure d'évaluation

74. En vertu de l'article 11.1 du projet de loi, s'il reste des sièges vacants à la Cour suprême de justice à l'issue du processus d'évaluation, le comité d'évaluation annonce l'ouverture d'un concours pour les pourvoir. À l'issue du concours, le comité d'évaluation rédige un rapport

³⁴ CDL-AD(2016)036, par. 51.

³⁵ Avis intérimaire relatif à la loi sur l'intégrité du gouvernement (loi de lustration) de l'Ukraine, CDL-AD(2014)044, par. 99.

motivé sur chaque candidat disant s'il ou elle est sélectionné-e pour une promotion à la Cour suprême de justice (article 12). Cependant, bien que ce rapport motivé soit présenté au Conseil supérieur de la magistrature qui peut le rejeter s'il le juge erroné ou lacunaire, c'est le comité d'évaluation qui adopte la décision définitive sur la sélection des candidats. En vertu de l'article 13.4, le rapport définitif du comité d'évaluation ne peut être rejeté par le Conseil supérieur de la magistrature. Sur la base de ce rapport, le Conseil supérieur adopte une décision sur la proposition de nommer le juge concerné à la Cour suprême et soumet cette décision au Parlement.

75. La Commission de Venise et la Direction rappellent qu'en vertu de l'article 116.4 de la Constitution, les juges de la Cour suprême de justice sont nommés par le Parlement sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. L'article 13.4 du projet de loi contredit donc l'article 116.4 de la Constitution. La Commission recommande de doter le Conseil supérieur de la magistrature du pouvoir d'accepter ou de rejeter la proposition du comité d'évaluation, et de celui de rendre la décision définitive sur la sélection des candidats à présenter au Parlement pour nomination en tant que juges à la Cour suprême de justice.

76. L'article 10.2 du projet de loi prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature propose aux juges ayant échoué à l'évaluation une mutation sans concours, avec leur consentement, vers un poste de juge vacant dans un autre tribunal. Cette disposition, en particulier combinée à l'article 6, paragraphes 2 et 3 du projet de loi, est assez floue. Dans l'interprétation actuelle, il semble qu'un juge ne remplissant pas les critères d'intégrité se voie proposer une autre fonction judiciaire, alors même qu'il ou elle n'a pu lever les soupçons pesant sur son intégrité et que cet échec a été rendu public. Le texte devrait être plus clair sur ce point. Il faut souligner que selon les procédures ordinaires, le non-respect des critères d'intégrité entraîne des mesures disciplinaires et non une mutation. La Moldova faisant partie des pays où la corruption de la justice, réelle et/ou perçue, inquiète vivement la population, cette disposition floue envoie un signal négatif quant à la volonté politique de faire tout le nécessaire pour garantir et promouvoir une culture d'intégrité à tous les niveaux du système de justice. La Commission de Venise et la Direction estiment donc qu'un rapport négatif de la part du comité d'évaluation sur l'intégrité d'un juge devrait entraîner une sanction disciplinaire prononcée par le Conseil supérieur de la magistrature. La gravité de la sanction devrait dépendre de la gravité de l'infraction disciplinaire. Lorsque des problèmes d'intégrité sont en jeu, la réaction ne devrait pas consister à proposer une mutation. Cependant, la situation est clairement différente en cas d'échec à l'évaluation du professionnalisme.

G. Modifications de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature

77. L'article 122 de la Constitution dispose que le Conseil supérieur de la magistrature se compose de juges et de professeurs d'université titulaires, élus pour une durée de quatre ans, et que le président de la Cour suprême de justice, le ministre de la Justice et le Procureur général en font partie de droit. Les modalités de l'organisation et du fonctionnement du Conseil supérieur sont fixées par la loi.

78. L'article 3 de la loi n° 947 sur le Conseil supérieur de la magistrature, consacré à sa composition, dispose que trois membres du Conseil supérieur sont des professeurs de droit pleinement qualifiés élus par le Parlement à la majorité des voix, et que six membres sont des juges élus par l'assemblée générale des juges au scrutin secret, représentant tous les degrés de juridiction (auxquels s'ajoutent les trois membres de droit mentionnés par la disposition constitutionnelle).

79. Au titre II, article 3, le projet de loi propose d'augmenter le nombre de membres du Conseil supérieur, qui passerait de 12 à 15. En vertu du projet d'article 3, les trois membres supplémentaires seraient des professeurs de droit nommés par le gouvernement (deux

membres) et par le Président de la République (un membre) à l'issue d'un concours ouvert. Par conséquent, à l'entrée en vigueur du projet de loi, seuls sept des 15 membres seraient des juges.

80. Comme le montre le Rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire³⁶, par comparaison avec la Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui requiert qu'au moins la moitié des membres des conseils de la justice soient des juges de tous les degrés de juridiction choisis par leurs pairs, la position de la Commission de Venise est plus nuancée. Elle considère que « la composition de ce conseil devrait, dans tous les cas, présenter un caractère pluraliste, les juges représentant une partie importante, sinon la majorité, de ses membres. À l'exception des membres de droit, ces juges devraient être élus ou désignés par leurs pairs³⁷ ».

81. D'après les autorités, en raison du niveau élevé de corruption réelle ou perçue du système de justice – source majeure de préoccupation pour le pays –, il serait nécessaire de placer les membres judiciaires du Conseil supérieur de la magistrature sous la surveillance de membres non judiciaires. La Commission de Venise et la Direction reconnaissent que pour éviter le corporatisme, susceptible de nuire à la transparence du pouvoir judiciaire, le suivi de ce pouvoir par les membres non judiciaires du Conseil supérieur pourrait s'avérer nécessaire. Elles rappellent, cependant, que le Conseil supérieur devrait avoir un poids décisif dans les décisions relatives à la nomination et à la carrière des juges. Si la nouvelle composition du Conseil supérieur prévient mieux les comportements corporatistes, comme l'affirment les autorités, il y a alors une raison supplémentaire de mettre en œuvre les recommandations susmentionnées de la Commission de Venise et de la Direction : le Conseil supérieur de la magistrature devrait avoir le pouvoir d'adopter des décisions définitives (soumises à un contrôle juridictionnel) dans le processus d'évaluation prévu par le projet de loi pour les juges de la Cour suprême.

82. La Commission se félicite que le projet de loi ne propose pas de destituer les membres actuels du Conseil supérieur de la magistrature pour les remplacer par de nouveaux. Il propose simplement de lui ajouter trois membres. Dans ce contexte, la Commission de Venise et la Direction soulignent que la Constitution fixe à quatre ans le mandat des membres du Conseil supérieur. L'article 12 de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature définit en détail dans quelles circonstances exceptionnelles l'assemblée générale des juges peut révoquer un membre judiciaire du Conseil supérieur. La Commission de Venise et la Direction ont appris qu'une initiative visait actuellement à convoquer l'assemblée générale des juges en vue de remplacer les six juges siégeant aujourd'hui au Conseil supérieur par de nouveaux juges élus. Cette initiative, aux yeux de la Commission, est très préoccupante. La sécurité du mandat des membres du Conseil a pour objet d'assurer leur indépendance à l'égard des pressions extérieures, y compris de la part des instances qui les ont élus. La révocation d'un membre ne peut se fonder que sur des motifs disciplinaires, et non sur la perte de confiance des juges ayant participé à son élection³⁸. La Commission ne peut que souligner, là encore, la nécessité de respecter pleinement la Constitution.

VI. Conclusion

83. La Commission de Venise et la Direction comprennent l'effort engagé par les autorités moldaves pour instaurer un système judiciaire conforme aux exigences d'intégrité et de professionnalisme. Elles notent avec satisfaction l'engagement, exprimé par la ministre de la

³⁶ CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : L'indépendance des juges, par. 31 et suiv.

³⁷ *Ibid.*, par. 31.

³⁸ CDL-AD(2014)028, Avis sur les projets d'amendement à la loi relative au Haut Conseil judiciaire de Serbie, par. 66 à 70.

Justice, de suivre les recommandations formulées par la Commission de Venise dans le présent Avis au moment de rédiger la version finale du projet de loi.

84. Comme la Commission de Venise l'a déjà affirmé dans d'autres contextes, une situation critique dans le système de justice, comme un degré très élevé de corruption, peut justifier des solutions radicales telles qu'un processus de réévaluation des juges en exercice. Il relève, en dernier ressort, de la compétence des autorités moldaves de décider si la situation de la justice moldave suffit à justifier une réévaluation extraordinaire de tous les juges de la Cour suprême, telle que la prévoit le projet de loi.

85. L'une des préoccupations majeures soulevées par le processus de réforme est que le projet de loi actuel associe ce processus d'évaluation à une réforme de la Cour suprême de justice destinée à remplacer la Cour suprême existante par une nouvelle Cour, dotée d'attributions différentes et de moins de juges. Cet amalgame entre deux objectifs différents brouille les motifs pouvant justifier la soumission de tous les juges de la Cour suprême à une réévaluation extraordinaire et l'ingérence dans le principe de l'inamovibilité des juges. Or, cette justification est d'autant plus importante que le processus d'évaluation peut créer un précédent dangereux en laissant penser que chaque changement de gouvernement sera suivi d'une réévaluation des juges, ce qui risque de démotiver la magistrature et d'en réduire l'indépendance.

86. Il est important de souligner que l'actuel processus de réforme judiciaire en République de Moldova ne prévoit aucune révision constitutionnelle : les amendements proposés sont uniquement de nature législative. Par conséquent, le processus d'évaluation prévu par le projet de loi et sa mise en œuvre doivent respecter la Constitution actuellement en vigueur.

87. Les principales recommandations de la Commission de Venise sont les suivantes :

- le projet de loi devrait être adopté sous forme de loi organique ;
- pour que le projet de loi respecte la Constitution, toutes les décisions concernant la mutation, la promotion et la destitution des juges devraient être adoptées par le Conseil supérieur de la magistrature. Le Conseil supérieur devrait donc avoir le pouvoir de prendre des décisions, sur la base des recommandations formulées dans le rapport du comité d'évaluation. La décision du Conseil supérieur devrait être publique, pleinement motivée, et déclenchée automatiquement par le rapport du comité d'évaluation. Il pourrait être prévu d'évaluer, au préalable, les membres du Conseil supérieur de la magistrature lui-même ;
- le projet de loi ne devrait pas prévoir que le rapport d'évaluation d'une commission du comité d'évaluation puisse être contesté devant l'autre commission. En revanche, il devrait prévoir un recours, fondé sur ce rapport, devant un organe judiciaire contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature. Cet organe judiciaire devrait être composé de juges ne siégeant pas à la Cour suprême de justice. Les critères de sélection de ses membres et la procédure à suivre devraient être fixés par la loi ;
- les critères d'évaluation à appliquer lors du processus extraordinaire d'évaluation concernant l'intégrité, le professionnalisme et le mode de vie des juges devraient être indiqués clairement et exhaustivement dans le projet de loi, et coïncider avec ceux déjà en vigueur concernant la responsabilité disciplinaire et l'évaluation du travail des juges ;

- le nombre de membres du comité d'évaluation ayant une expérience judiciaire (anciens juges ou anciens juges constitutionnels) devrait être augmenté afin qu'un nombre substantiel de membres (sinon la moitié) ait une telle expérience ;
- la charge de la preuve inversée pesant sur le juge lors de son évaluation devrait être supprimée ;
- un juge ayant échoué à l'évaluation de son intégrité ne devrait pas être affecté à une autre fonction judiciaire, même dans une juridiction inférieure, mais se voir appliquer une sanction disciplinaire proportionnelle à la gravité du manquement. La situation est différente en cas d'échec à l'évaluation du professionnalisme ;
- conformément à la Constitution, il devrait entrer dans les attributions du Conseil supérieur de la magistrature de décider quels candidats à la Cour suprême seront présentés au Parlement, sur la base des propositions du comité d'évaluation.

88. La Commission de Venise et la Direction restent à la disposition des autorités pour tout complément d'assistance sur ces questions.