



Strasbourg, 20 mars 2020

CDL-AD(2020)001

Avis n° 983 / 2020

Or. angl.

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

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

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

SUR LE PROJET DE LOI PORTANT REVISION DE LA CONSTITUTION
EN CE QUI CONCERNE
LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

Adopté par la Commission de Venise le 20 mars 2020
par procédure écrite en remplacement
de la 122^e session plénière

sur la base des observations de

M. Alexander BARAMIDZE (expert, ancien membre suppléant,
Géorgie)

M. Richard BARRETT (membre, Irlande)

M^{me} Nina BETETTO (experte de la DGI, présidente du CCJE)

M. António Henriques GASPARG (membre, Portugal)

Opinion co-funded
by the European Union



Sommaire

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Évolutions récentes – la procédure d'élection de quatre membres non juges du CSM ..	4
IV.	Analyse	5
A.	Suppression de la période d'essai des juges	5
B.	Nomination des juges	6
C.	Nomination des juges de la Cour suprême de justice	7
D.	Expérience des juges de la Cour suprême de justice	7
E.	Critères pour la nomination des juges	8
F.	Immunité de fonction des juges	9
G.	Présidents et vice-présidents de tribunal	10
H.	Conseil supérieur de la magistrature	10
1.	Composition (article 122).....	10
2.	Élection récente de quatre membres non juges du CSM	13
3.	Budget du système judiciaire (article 121(1 ¹)).....	14
4.	Président du Conseil supérieur de la magistrature	15
V.	Conclusion	15

I. Introduction

1. Dans une lettre datée du 6 février 2020, le ministre de la Justice de la République de Moldova a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant révision de la Constitution de la République de Moldova (CDL-REF(2020)017) (ci-après « le projet de révision »).
2. M. Alexander Baramidze, M. Richard Barrett et M. António Henriques Gaspar ont été rapporteurs pour la Commission de Venise. M^{me} Nina Betetto a analysé le projet de loi au nom de la Direction des droits de l'homme (« la Direction »).
3. Du 19 au 21 février, une délégation composée de MM. Baramidze, Barrett et Gaspar, accompagnés de M. Ziya Caga Tanyar, du Secrétariat, s'est rendue à Chisinau en même temps que le président de la Commission de Venise, M. Buquicchio, qui s'y déplaçait à l'occasion du 25^e anniversaire de la Cour constitutionnelle. Elle a eu des entretiens avec des représentants de la Cour constitutionnelle, du ministère de la Justice, du Conseil supérieur de la magistrature, de la Commission parlementaire des affaires juridiques pour les nominations et les immunités et de la Cour suprême de justice, ainsi qu'avec le Premier ministre, le président de la République, la présidente du parlement et des représentants d'organisations de la société civile. La Commission remercie les autorités ainsi que le Bureau du Conseil de l'Europe à Chisinau pour l'excellente organisation de cette visite.
4. Le présent avis a été établi sur la base de la traduction anglaise du projet de révision. Il est possible que cette traduction ne reflète pas exactement en tous points la version originale.
5. Cet avis se fonde sur les observations des rapporteurs et les résultats de la visite à Chisinau. Il a été adopté par la Commission de Venise le 20 mars 2020 dans le cadre d'une procédure écrite qui a remplacé la 122^e session de la Commission en raison de l'épidémie de COVID-19.

II. Contexte

6. Les autorités moldaves ont envoyé une note d'information donnant des explications sur l'origine du projet de loi et les objectifs poursuivis. Il est précisé dans cette note qu'un projet de révision de la Constitution contenant des dispositions similaires avait été déposé au parlement en 2018¹ mais que, le parlement ne l'ayant pas adopté dans l'année suivant son dépôt, ce projet était devenu caduc et avait été déclaré nul et non avenue². Compte tenu de l'importance du sujet, le ministère de la Justice a décidé de relancer la procédure.
7. Il est expliqué dans la note que le projet de révision, comme celui de 2018, 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, approuvé par le décret gouvernemental n° 1472/2016. Les modifications constitutionnelles proposées sont aussi reprises dans le Programme législatif pour l'application de l'accord d'association entre la République de Moldova et l'Union européenne pour 2017, approuvé par décret parlementaire n° 1/2017. Un dernier objectif du projet est enfin la concrétisation du pilier « système judiciaire » du Plan d'action visant à réaliser la Stratégie de réforme du secteur judiciaire moldave pour 2011-2016, approuvé par la décision du parlement n° 6/2012.
8. En mars 2018, la Commission de Venise a adopté un avis sur le projet de révision de 2018, dans lequel elle saluait notamment la suppression de la période d'essai des juges ; la nomination

¹ Projet n° 10 du 28 janvier 2018.

² L'article 143(2) de la Constitution prévoit que « [s]i, dans l'année qui suit le dépôt du projet de loi portant modification de la Constitution, le parlement n'a pas adopté la loi constitutionnelle concernée, le projet est considéré comme nul et non avenue ».

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 ; la réglementation de l'immunité de fonction au niveau constitutionnel ; et le rôle du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dans l'élaboration du budget du système judiciaire. Elle recommandait néanmoins que la proportion de juges au sein du CSM soit clairement déterminée et que la méthode de sélection des membres de la société civile pour le CSM soit clarifiée. Elle indiquait en outre que pour produire pleinement des effets, le projet de révision devrait être appliqué par des textes législatifs.

9. Donnant suite à une demande urgente formulée par le ministre de la Justice, la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme ont émis, en janvier 2020³, un avis conjoint urgent sur le projet de loi portant modification de la loi n° 947/1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature⁴. Le projet de loi a été adopté par le parlement et est entré en vigueur après promulgation par le Président de la République le 31 janvier 2020⁵. Par l'effet des nouvelles dispositions portant à 15 le nombre de membres du CSM, trois nouveaux membres – un membre juge et deux membres non juges – ont été nommés. Le CSM est donc actuellement composé de sept membres juges élus par l'Assemblée générale des juges, de cinq membres non juges nommés par le parlement après une sélection parmi des professeurs de droit titulaires et des trois membres d'office prévus à l'article 122(2) de la Constitution, à savoir le président de la Cour suprême de justice, le ministre de la Justice et le procureur général.

10. La Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme avaient aussi adopté, en octobre 2019, un avis conjoint intérimaire sur le projet de loi relatif à la réforme de la Cour suprême de justice et du Bureau du procureur⁶. L'avis examinait en particulier un projet de mise en place d'une procédure extrajudiciaire d'évaluation ou de vérification des antécédents⁷, mais aussi un projet de modification de la loi sur le CSM prévoyant de faire passer de 12 à 15 le nombre de membres du CSM en intégrant trois membres non juges (des professeurs de droit), deux étant nommés par le gouvernement et le troisième par le Président de la République à la suite d'un concours public. Du fait du changement de gouvernement le 12 novembre 2019, il n'a pas été donné suite à ce projet de loi.

11. Les deux derniers avis ont été rendus dans l'attente d'un projet de modification des dispositions constitutionnelles concernées.

III. Évolutions récentes – la procédure d'élection de quatre membres non juges du CSM

12. Dans l'intervalle, la procédure d'élection de quatre membres non juges du CSM (afin de pourvoir deux postes vacants ainsi que les deux postes créés à la suite de l'adoption du projet

³ CDL-REF(2020)001.

⁴ CDL-PI(2020)001, Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights and the Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft law on amending the law No. 947/1996 on Superior Council of Magistracy.

⁵ Loi n° 193 du 20 décembre 2019 portant modification de la loi sur le CSM.

⁶ CDL-AD(2019)020, Interim Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights and the Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Draft Law on the Reform of the Supreme Court of Justice and the Prosecutor's Office.

⁷ La note d'information jointe au projet de loi examiné en octobre 2019 précise qu'après l'évaluation des juges de la Cour suprême par un organe extrajudiciaire ad hoc spécial, il était prévu de soumettre à la même procédure d'évaluation les présidents des cours d'appel et des tribunaux de première instance ainsi que les vice-présidents des cours d'appel et des tribunaux de Chisinau, Balti, Cahul et Comrat. Le projet de loi prévoyait aussi une procédure d'évaluation similaire pour les procureurs du Bureau du procureur chargé de la lutte anticorruption, ainsi que pour le procureur général et ses adjoints, les procureurs en chef des sous-divisions du Bureau du procureur général, du Bureau du procureur chargé de la lutte contre la criminalité organisée et des affaires spéciales, des bureaux du procureur de district et des bureaux du procureur régionaux de Chisinau, Balti, Cahul et Comrat.

de loi en décembre 2019) a été lancée, en application des nouvelles dispositions. Le concours a été annoncé le 6 février 2020 par la Commission parlementaire des affaires juridiques pour les nominations et les immunités. Dix-huit candidats se sont manifestés ; un a été écarté du processus, apparemment parce qu'il n'avait pas communiqué toutes les informations demandées ; les dix-sept autres ont été convoqués pour un entretien le 13 mars 2020.

13. Entre temps, le parlement a adopté, le 10 mars, une nouvelle modification de la loi sur le CSM, qui prévoit qu'un membre non juge peut désormais être élu à la présidence du CSM. Cette disposition est conforme à une recommandation formulée par la Commission de Venise.

14. Apparemment, des modifications sont intervenues le 10 mars dans la composition des commissions parlementaires permanentes, y compris au sein de la Commission des affaires juridiques pour les nominations et les immunités, qui compte 10 membres⁸. Un membre de l'opposition aurait été remplacé par un membre du Parti démocratique, ce qui donne à la commission une majorité (six membres) PD-PSRM (Parti démocratique-Parti des socialistes de la République de Moldova). L'opposition parlementaire s'est alors retirée de la commission et a boycotté la phase d'entretiens.

15. Le 17 mars, le parlement a désigné, par 55 voix issues des bancs du PSRM et du PD, quatre personnes choisies parmi les professeurs de droit ayant postulé pour siéger pendant quatre ans au CSM.

IV. Analyse

A. Suppression de la période d'essai des juges

16. En vertu de la version actuelle de l'article 116(2) de la Constitution, « les juges qui ont réussi le concours sont nommés pour un premier mandat de cinq ans. À 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 des tribunaux sont nommés selon la procédure légale jusqu'à ce qu'ils atteignent la limite d'âge [...] ».

17. La recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités⁹, établit que « [l']inamovibilité constitue un des éléments clés de l'indépendance des juges. En conséquence, les juges devraient être inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite, s'il en existe un. » Le Conseil consultatif des juges européens (CCJE) précise, dans son Avis n° 1, que « [d]ans la pratique européenne, les nominations à plein temps jusqu'à l'âge légal de la retraite sont la règle. C'est là l'approche la moins problématique du point de vue de l'indépendance¹⁰. »

18. Cette position concorde avec celle de la Commission de Venise, qui a toujours défendu l'inamovibilité jusqu'à la retraite, tout en admettant des exceptions dans les pays où le système judiciaire est relativement récent¹¹. Dans son Rapport sur la nomination des juges, la

⁸<http://www.parlament.md/StructuraParlamentului/Comisiipermanente/tabid/84/CommissionId/9/langu age/en-US/Default.aspx>. Cette modification n'apparaît pas sur le site web du parlement (dernière consultation le 18 mars 2020).

⁹ Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (adoptée par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010 lors de la 1098^e réunion des Délégués des Ministres).

¹⁰ Avis n° 1 (2001) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges, paragraphe 48.

¹¹ Dans ces pays, il peut être nécessaire en pratique de s'assurer d'abord qu'un juge est réellement capable de s'acquitter effectivement de ses fonctions avant de le titulariser. Si les nominations à l'essai sont considérées comme indispensables, un « refus de confirmer le juge en place doit se fonder sur des critères objectifs et s'accompagner des mêmes garanties procédurales que celles qui s'appliquent

Commission a considéré que la fixation de périodes d'essai peut porter atteinte à l'indépendance des juges, car ceux-ci peuvent avoir le sentiment de faire l'objet de pressions pour statuer d'une certaine manière¹². De plus, dans son Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, la Commission de Venise a recommandé 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'indépendance¹³.

19. En conséquence, la Commission de Venise et la Direction se félicitent de cette modification qui contribue réellement à l'indépendance du pouvoir judiciaire, laquelle exige stabilité et inamovibilité. Elles font par ailleurs observer dans ce contexte que, du fait de cette modification, il s'avère d'autant plus important de recruter les juges sur le fondement du mérite, en prenant en considération leurs qualifications, leur intégrité et leurs compétences.

20. Dans son avis de 2018 sur la loi portant révision de la Constitution de la République de Moldova¹⁴, la Commission de Venise a en outre recommandé aux autorités moldaves d'envisager de faire adopter des dispositions législatives instaurant un système d'« auditeurs de justice » à l'instar de ce qui existe par exemple en Autriche, en République tchèque et en Slovaquie, où les candidats à des fonctions de juge sont évalués pendant un temps déterminé durant lequel ils aident à la préparation des jugements, mais ne peuvent encore rendre de décision de justice, ce qui est réservé aux juges titulaires¹⁵. La Commission de Venise et la Direction renouvellent cette recommandation.

21. L'article II(1) du projet de loi prévoit que « les juges qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, sont dans leur premier mandat de cinq ans, sont considérés par l'effet de la présente loi comme nommés à leur poste jusqu'à ce qu'il atteignent la limite d'âge ». Cette disposition est conforme aux principes de stabilité et d'inamovibilité évoqués ci-dessus.

B. Nomination des juges

22. Aux termes de l'article 116(2) de la Constitution dans sa version actuelle, les juges siégeant dans les tribunaux sont nommés par le Président de la République de Moldova sur proposition du CSM. Le projet d'article 116(2) prévoit que le Président de la République ne peut rejeter qu'une seule fois la proposition de nomination présentée par le CSM. La Commission et la Direction relèvent qu'une disposition similaire existe déjà, au plan législatif, dans l'article 11(3) de la loi n° 544-XIII sur le statut des juges¹⁶.

23. Comme l'indique la Commission de Venise dans son Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, 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

lorsqu'un juge doit être révoqué » (CDL-AD(2007)028, Rapport sur les nominations judiciaires, paragraphe 41). Il s'agit avant tout d'exclure les facteurs qui pourraient faire naître des doutes quant à l'impartialité des juges. En conséquence, selon la Commission, « malgré l'objectif louable que constitue le désir d'assurer un niveau élevé grâce à un système d'évaluation, il est notoirement difficile de concilier l'indépendance du juge avec un système de notation. Si l'on doit choisir entre les deux, c'est l'indépendance du juge qui est la valeur cruciale » (Rapport sur la nomination des juges, paragraphe 42).

¹² Paragraphe 40.

¹³ CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie I : l'indépendance des juges, paragraphe 38. Voir aussi la Charte européenne sur le statut des juges, principe 3.3, et la Déclaration universelle sur l'indépendance de la justice (Déclaration de Montréal), points 2.19 et 2.20.

¹⁴ CDL-AD(2018)003, paragraphes 16-18.

¹⁵ Voir CDL-AD(2018)003, paragraphes 16-20.

¹⁶ L'article 11(3) de la loi sur le statut des juges prévoit que « le Président de la République de Moldova peut rejeter une fois la candidature présentée par le Conseil supérieur de la magistrature [...] ».

et à la carrière des juges¹⁷. Il n'est pas inhabituel de confier au Président la responsabilité de nommer les juges sur désignation d'un organe constitutionnel indépendant tel que le CSM, et compte tenu du fait que la Constitution reconnaîtra que celui-ci est le garant de l'indépendance de la justice (comme le prévoit le projet d'article 121¹), il est utile d'inscrire dans la Constitution le rôle de désignation des juges, ainsi qu'il est proposé. Limiter à une seule fois la possibilité pour le Président de rejeter le candidat désigné permet de maintenir l'équilibre entre le rôle du CSM et le pouvoir politique du Président, et de conserver l'influence décisive de cet organe¹⁸.

C. Nomination des juges de la Cour suprême de justice

24. Aux termes de l'article 116(4) de la Constitution actuellement en vigueur, les juges de la Cour suprême sont nommés par le parlement sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Une disposition similaire est énoncée à l'article 9(1) de la loi n° 789-XIII sur la Cour suprême de justice, qui dispose que ces juges sont nommés par le parlement sur proposition du CSM dans les trente jours suivant la date du dépôt de la proposition au parlement.

25. Le projet de révision prévoit l'abrogation de l'article 116(4). Il est expliqué dans la note d'information qu'il s'agit d'harmoniser la procédure de nomination des juges dans toutes les juridictions, quel que soit leur degré. En conséquence, indique la note d'information, le nouvel article 116(2) sur les nominations judiciaires encadrera la procédure de nomination des juges de tous les tribunaux, y compris les juges de la Cour suprême de justice qui seront donc nommés par le Président de la République sur proposition du CSM, comme le sont les juges des juridictions de degré inférieur.

26. Dans son avis de 2018¹⁹, la Commission, citant son rapport sur les nominations judiciaires, soulignait que « [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.²⁰ »

27. C'est pourquoi il est probable qu'en confiant au Président de la République la compétence de la nomination des juges de la Cour suprême, on contribuera à réduire l'arbitraire dans ces nominations, notamment parce que le Président ne peut opposer qu'une fois son veto aux propositions du CSM. Ce projet de modification est donc une bonne chose. Il conviendrait toutefois de préciser si le Président peut rejeter un seul candidat par procédure de sélection, ou bien s'il peut aussi rejeter la liste dans son ensemble.

D. Expérience des juges de la Cour suprême de justice

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'ancienneté dans une fonction de juge. Cette condition serait levée si le paragraphe 4 de l'article 116 était supprimé, comme le prévoit le projet de révision. Il est indiqué dans la note d'information que cette suppression vise à permettre à des professionnels du droit de différents horizons d'accéder à un poste à la Cour suprême, afin d'éviter toute attitude corporatiste au sein de celle-ci. Il est précisé en outre que les critères de

¹⁷ CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – partie I paragraphe 32.

¹⁸ Voir aussi CDL-AD(2018)003, paragraphe 22.

¹⁹ CDL-AD(2018)003, Avis sur la loi portant révision de la Constitution de République de Moldova (système judiciaire), paragraphes 25-27.

²⁰ Voir aussi CDL-AD(2007)028, Rapport sur les nominations judiciaires, paragraphe 10.

sélection des candidats à la fonction de juge à la Cour suprême, dont l'ancienneté, seront spécifiés dans la loi.

29. Au niveau législatif, l'article 11 de la loi n° 789-XIII sur la Cour suprême de justice établit que, pour être nommé, un juge doit satisfaire aux exigences prévues par la loi n° 544-XIII sur le statut des juges et avoir au moins dix ans d'ancienneté dans une fonction de juge. En vertu de l'article 6(5) de la loi n° 544-XIII, 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. En outre, aux termes de l'article 19(2) et (3) de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature, la sélection des candidats à la nomination à la fonction de juge est effectuée par le Conseil supérieur, sur la base de la décision de la commission de sélection et de la carrière des juges, qui doit être motivée et adoptée par vote à main levée des membres (paragraphe 2) ; la décision du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que la proposition correspondante de nomination au poste de juge, le dossier personnel du candidat accompagné d'un curriculum vitae récapitulant ses activités, et le projet de décret ou de décision de nomination au poste sont présentés par le président du Conseil (paragraphe 3).

30. Au cours de la visite de la délégation à Chisinau, les représentants de la Cour suprême de justice ont mis en cause la suppression du critère de dix ans d'ancienneté pour les candidats à un poste de juge à la Cour suprême, indiquant que cela pourrait faire baisser le niveau de compétence. Ils ont estimé que les candidats à une fonction de juge à la Cour suprême devraient être sélectionnés parmi les juges des cours d'appel, les juges des tribunaux de première instance n'ayant pas selon eux l'expérience requise pour travailler en formation collégiale.

31. Comme la Commission de Venise l'a indiqué dans son avis de 2018²¹, 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. Cependant, à la lumière des critiques émises par les représentants de la Cour suprême de justice lors des réunions tenues à Chisinau, la Commission de Venise et la Direction tiennent à rappeler que la suppression de cette condition devrait 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. Il convient par conséquent d'accorder l'attention nécessaire à l'objectivité de la procédure de sélection²², en particulier lorsque celle-ci est appliquée parallèlement à des nominations fondées sur les résultats d'un concours.

E. Critères pour la nomination des juges

32. Le projet d'article 116(5) prévoit que « [l]es décisions relatives à la nomination des juges et à leur carrière sont adoptées sur la base de critères objectifs, fondés sur le mérite et définis par une procédure transparente selon la loi. Les promotions et mutations des juges n'interviennent qu'avec l'accord de ceux-ci²³. »

33. La Commission de Venise²⁴ ainsi que le CCJE²⁵ ont souligné précédemment que toutes les décisions concernant la nomination et la carrière professionnelle des juges devraient être

²¹ CDL-AD(2018)003, paragraphe 31.

²² CDL-AD(2007)028, Rapport sur les nominations judiciaires, paragraphe 36.

²³ La disposition selon laquelle les juges ne peuvent être promus ou mutés qu'avec leur accord fait partie de la version actuelle de l'article 116(5).

²⁴ CDL-AD(2010)004, paragraphe 27.

²⁵ Avis n° 1, paragraphe 25.

fondées sur le mérite, évalué au moyen de critères objectifs dans le cadre de la loi. Ce principe fondamental de l'indépendance de la justice a vocation à être inscrit dans la Constitution. Ainsi qu'indiqué par la Commission dans son avis de 2018, bien que ces dispositions sur la nomination des juges soient plutôt déclaratives, elles donnent des orientations précieuses sur les procédures de développement de carrière, qui doivent être précisées par la loi²⁶.

F. Immunité de fonction des juges

34. Le nouveau paragraphe 5¹ de l'article 116 prévoit que « [l]es juges ne bénéficient que de l'immunité de fonction prévue par la loi ».

35. Renvoyant au mémoire *amicus curiae* sur l'immunité des juges pour la Cour constitutionnelle de Moldova²⁷, la note d'information indique que les magistrats ne bénéficient pas d'une immunité générale ; ils ont besoin d'être protégés de poursuites civiles pour des actes accomplis de bonne foi dans le cadre de leurs fonctions, mais ne doivent toutefois pas jouir d'une immunité générale qui les protégerait contre toute poursuite pour des actes criminels qu'ils auraient commis, et pour lesquels ils doivent répondre devant les tribunaux. Il est précisé dans la note d'information que les juges ne peuvent bénéficier d'une immunité de fonction, plus précisément d'une immunité dans les cas de poursuites pénales, que pour les actes ou omissions commis dans l'exercice de leurs fonctions. Il va de soi, dès lors, que la corruption, la corruption passive, le trafic d'influence et toute autre infraction de ce type ne peuvent entrer dans le cadre des actes commis dans l'exercice légal de leurs fonctions.

36. En effet, la Commission de Venise et la Direction approuvent la règle générale selon laquelle les juges ne doivent bénéficier d'aucune forme d'immunité pénale pour les infractions de droit commun commises en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Comme l'a indiqué la Commission de Venise dans son Rapport sur l'indépendance du système judiciaire²⁸, il ne fait aucun doute que les juges doivent être protégés contre toute influence extérieure indue. À cette fin, ils devraient jouir d'une immunité fonctionnelle – mais exclusivement fonctionnelle (immunité de poursuites pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, à l'exception des infractions intentionnelles, comme l'acceptation de pots-de-vin), ce qui n'exclue pas les procédures disciplinaires en cas de faute professionnelle.

37. Par conséquent, comme dans l'avis de 2018, la Commission et la Direction considèrent que c'est une bonne chose de renforcer l'immunité de fonction en l'inscrivant dans la Constitution²⁹.

38. La Commission et la Direction rappellent sur ce point que l'existence de faits de corruption dans différentes branches du pouvoir de l'État en Moldova, y compris la justice, a été reconnue au niveau international comme au niveau national. À cet égard, bien que le principe de l'« inamovibilité » des juges soit clairement établi par l'article 116(1) de la Constitution, il est également important d'indiquer dans la disposition constitutionnelle qu'un tel principe ne va pas sans exception. Ainsi l'article 216(1) de la Constitution de la République du Portugal prévoit-il que « [l]es juges sont inamovibles. Ils ne peuvent être mutés, suspendus, mis à la retraite ou démis de leurs fonctions *en dehors des cas prévus par la loi*. » Cependant, la Commission et la Direction estiment que, dans le cas particulier de la Moldova, il pourrait être souhaitable de mentionner expressément que la corruption fait partie des cas exceptionnels dans lesquels la loi peut prévoir la suspension ou la révocation d'un juge.

²⁶ CDL-AD(2018)003, paragraphe 35.

²⁷ CDL-AD(2013)008, Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de Moldova sur l'immunité des juges, adopté par la Commission de Venise à sa 94^e session plénière (Venise, 8-9 mars 2013).

²⁸ CDL-AD(2010)004, paragraphe 61.

²⁹ CDL-AD(2018)003, paragraphe 40.

G. Présidents et vice-présidents de tribunal

39. L'article 116(3) de la Constitution actuellement en vigueur prévoit que les présidents et les vice-présidents des tribunaux sont nommés par le Président de la République de Moldova sur proposition du CSM, pour un mandat de quatre ans. Ce paragraphe est supprimé dans le projet de révision.

40. L'actuel article 116(3) est traduit dans l'article 16(3) de la loi n° 514-XIII sur l'organisation du pouvoir judiciaire³⁰ et l'article 9(2) de la loi n° 544-XIII sur la fonction de juge (concours pour pourvoir les postes de juge, de vice-président et de président de tribunal), qui établit la procédure des concours pour les postes de vice-président et de président des tribunaux, organisés par le CSM³¹.

41. Comme la Commission l'indique dans son avis de 2018³², rien ne permet de dire si la nomination des présidents de tribunal doit être expressément régie au niveau constitutionnel ou légal.

42. Au cours des réunions tenues à Chisinau, les autorités ont indiqué que les présidents de tribunal seraient nommés par le CSM. La Commission de Venise et la Direction considèrent que cette solution est préférable au système actuel, fixé par l'article 16(3) de la loi n° 514-XIII sur l'organisation du pouvoir judiciaire, en vertu duquel les présidents de tribunal sont nommés par le Président de la République sur proposition du CSM. Hormis la nomination par le CSM, on pourrait envisager que les présidents de tribunal soient élus par leurs pairs³³, compte étant dûment tenu de la nécessité de disposer d'une base électorale solide.

H. Conseil supérieur de la magistrature

1. Composition (article 122)

43. La version actuelle de la Constitution prévoit à son article 122 que le Conseil supérieur de la magistrature se compose de juges et de professeurs d'université élus pour un mandat de quatre ans (paragraphe 1) et que le président de la Cour suprême de justice, le ministre de la Justice et le procureur général en sont membres de droit (paragraphe 2).

44. 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 degrés, et de personnes qui jouissent d'une excellente réputation sur le plan professionnel, possèdent les plus hautes qualités d'intégrité, ont une expérience dans le domaine du droit, ne travaillent pas au sein des organes du pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire, et ne sont pas affiliées politiquement (paragraphe 1). Les critères à prendre en compte et la procédure pour l'élection ou la nomination des membres du Conseil supérieur de la magistrature sont établis par la loi, qui doit veiller à ce la moitié au moins des membres du Conseil supérieur de la magistrature soient des juges (paragraphe 2). Les membres du CSM sont élus ou nommés pour un mandat de six ans, et ne peuvent faire deux mandats successifs (paragraphe 3). Le projet de révision ne prévoit pas de membres de droit.

³⁰ Article 16(3) : « Les présidents et vice-présidents des tribunaux et des cours d'appel sont nommés par le Président de la Moldova sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, pour un mandat de quatre ans. Ils ne peuvent effectuer plus de deux mandats consécutifs au même poste. »

³¹ Article 9(2) : « Le concours au poste de juge, de vice-président ou de président de tribunal est organisé par le Conseil supérieur de la magistrature conformément au règlement approuvé par ce dernier. »

³² CDL-AD(2018)003, paragraphe 24.

³³ Voir CDL-AD(2018)003, paragraphe 24.

45. La Commission de Venise et la Direction rappellent qu'à la suite de la modification récente des paragraphes 3 et 4 de l'article 3 de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature³⁴, le CSM est désormais composé de 15 membres : sept membres juges élus par l'Assemblée générale des juges, cinq membres non juges élus par le parlement parmi des professeurs de droit titulaires et trois membres de droit. Dans l'avis urgent de janvier 2020, la Commission et la Direction indiquent que, du fait du cadre constitutionnel (à savoir la version actuelle de l'article 122), il est difficile de garantir qu'au moins la moitié des membres du Conseil supérieur sont des juges élus par leurs pairs : la présence des trois membres de droit limite en effet la portée des modifications apportées à la loi.

46. Par opposition au cadre constitutionnel existant, le projet d'exclure de la composition du Conseil les trois membres de droit permettra que la moitié au moins des membres soient des juges élus par leurs pairs, règle que le projet de révision vient en outre porter au niveau constitutionnel (paragraphe 2 du projet d'article 122). Ce point est positif.

47. Il est également positif d'inscrire dans la Constitution, au paragraphe 1 du projet d'article 122, que les membres juges du CSM devraient représenter tous les degrés de juridiction car cela permettrait une meilleure représentation des tribunaux inférieurs et un plus grand pluralisme au sein des membres issus du monde judiciaire³⁵.

48. Dans l'avis urgent émis en janvier 2020³⁶, la Commission et la Direction ont formulé des critiques à l'égard de la disposition législative (article 3 de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature) et constitutionnelle (article 122) prévoyant que les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires sont élus uniquement parmi des professeurs de droit titulaires. Pour garantir le pluralisme au sein du Conseil supérieur, ont-elles considéré, une meilleure solution serait d'intégrer d'autres juristes, pas uniquement des universitaires, mais aussi des praticiens, en particulier des avocats. La définition plus large des membres non juges qui figure dans le projet d'article 122 (des personnes qui « possèdent les plus hautes qualités d'intégrité, ont une expérience dans le domaine du droit [...] ») est conforme à la recommandation formulée dans l'avis urgent.

49. En outre, l'impossibilité d'une réélection des membres du CSM (« et ne peuvent faire deux mandats successifs »), parallèlement à l'extension du mandat à six ans, vise à renforcer l'indépendance des membres du Conseil supérieur et est positive³⁷. Enfin, la proposition de compléter la Constitution par un nouvel article 121¹ prévoyant expressément que le Conseil supérieur de la magistrature est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire doit être approuvée.

50. Ces points représentent des avancées, mais des améliorations sont encore possibles. On observe en premier lieu que la loi ne précise pas le nombre exact de membres du CSM. L'idée de laisser cette souplesse au parlement, comme l'indique la note d'information, ne constitue pas semble-t-il une raison impérieuse justifiant de ne pas trancher cette question essentielle au

³⁴ Ces dispositions ont été examinées par la Commission et la Direction dans l'avis conjoint urgent sur le projet de loi portant modification de la loi n° 947/1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature (CDL-PI(2020)001).

³⁵ Voir aussi CDL-PI(2020)001, Urgent Joint Opinion on the draft law on amending the law no. 947/1996 on Superior Council of Magistracy, paragraphe 24. Dans cet avis urgent, la Commission et la Direction saluent en particulier la disposition législative figurant au paragraphe 4 du projet d'article 3, qui prévoit que les membres juges du Conseil supérieur doivent être élus par l'Assemblée générale des juges selon la répartition suivante : quatre membres issus des tribunaux inférieurs, deux des cours d'appel et un de la Cour suprême de justice. Le principe d'une représentation accrue des membres juges du Conseil est porté au niveau constitutionnel. Voir également une observation similaire dans CDL-AD(2018)003, paragraphe 54.

³⁶ CDL-PI(2020)001, paragraphe 22.

³⁷ Voir CDL-AD(2018)003, paragraphe 53.

niveau constitutionnel³⁸. Il est par conséquent recommandé de faire figurer dans la disposition constitutionnelle le nombre de membres du Conseil supérieur de la magistrature.

51. Deuxièmement, si le projet d'article 122 prévoit que les membres juges du Conseil supérieur sont élus par l'Assemblée générale des juges, absolument rien n'est indiqué en ce qui concerne la façon de désigner les membres non juges. La Commission de Venise et la Direction considèrent au contraire qu'il est important, en particulier dans le contexte de la Moldova, d'écartier au niveau constitutionnel la possibilité ou le risque que les membres non juges du Conseil forment un groupe homogène et partageant la même façon de voir les choses, à l'unisson des souhaits du gouvernement en place. Dans l'avis urgent de 2020³⁹, la Commission et la Direction ont fait part de leur position générale selon laquelle les membres non juges d'un conseil supérieur de la magistrature devraient être élus à la majorité qualifiée des deux tiers, et qu'il faudrait créer un mécanisme visant à éviter les blocages ou introduire une dose de proportionnelle de façon que l'opposition influe sur la composition du Conseil⁴⁰. La Commission et la Direction proposaient en outre dans l'avis urgent que des organismes externes n'étant pas sous la tutelle des pouvoirs publics, par exemple le barreau ou les facultés de droit, aient le droit de proposer des candidats. Il pourrait être aussi envisagé de mettre en place une commission indépendante et apolitique⁴¹. En tout état de cause, la Commission et la Direction recommandent que la question de la méthode de nomination des membres non juges du Conseil supérieur soit traitée dans la Constitution. Il conviendrait aussi de limiter le nombre de membres non juges proposés au parlement, au moyen par exemple de l'établissement d'une liste restreinte de candidats.

52. Troisièmement, comme indiqué plus haut, l'inscription dans le projet d'article 122 d'une définition plus large des membres non juges (« personnes qui jouissent d'une excellente réputation sur le plan professionnel, possèdent les plus hautes qualités d'intégrité, ont une expérience dans le domaine du droit [...] ») fait suite à la recommandation formulée dans l'avis urgent, qui estimait négatif le fait que les dispositions législatives et constitutionnelles limitent aux seuls professeurs d'université la possibilité d'être membre non juge du CSM. Cela étant, la disposition du projet actuel prévoyant que seules les personnes ayant une expérience dans le domaine du droit peuvent être membres non juges du Conseil supérieur exclut de fait les personnes qui ont une expérience utile dans d'autres disciplines ou celles issues de la société civile dépourvues d'expérience dans le domaine juridique. Il pourrait être utile que les autorités réexaminent cette restriction, la tendance actuelle dans d'autres pays étant d'intégrer des personnes disposant d'une expérience dans d'autres domaines d'expertise pertinents. Cela permet de réduire le sentiment que ces conseils sont exclusivement entre les mains de juristes. De plus, il est essentiel que la loi organique prévoie un mécanisme précis et solide de vérification de l'intégrité et de la réputation professionnelle des membres non juges, faute de quoi la disposition constitutionnelle ne pourrait rester qu'une déclaration de principe dans effet réel.

³⁸ La Constitution de la République du Portugal, par exemple, précise clairement le nombre de membres du Conseil supérieur de la magistrature (article 218), de même que le nombre de membres du parlement (Assemblée de la République) (article 148) et du Conseil d'État (article 142).

³⁹ CDL-PI(2020)001, paragraphes 26 et 27.

⁴⁰ Entre temps, la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, dans sa décision de non-recevabilité du 24 janvier 2020 relative à la constitutionnalité du projet de loi portant modification de la loi n° 947/1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature (examiné dans l'avis urgent CDL-PI(2020)001), a conclu que la Constitution ne fixait pas la procédure de nomination des membres du Conseil, y compris des membres non juges.

⁴¹ CDL-PI(2020)001, paragraphes 26 et 27. En ce qui concerne le rôle des commissions indépendantes dans la sélection et la nomination des juges, voir les Principes du Cap relatifs au rôle des commissions indépendantes dans la sélection et la nomination des juges (Cape Town Principles on the Role of Independent Commissions in the Selection and Appointment of Judges, uniquement en anglais <https://binghamcentre.biicl.org/publications/cape-town-principles-on-the-role-of-independent-commissions-in-the-selection-and-appointment-of-judges>).

53. Quatrièmement, le projet d'article 122 prévoit que les membres non juges « ne travaillent pas au sein des organes du pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire ». Cette proposition est bonne, mais le caractère assez vague de la disposition pourrait entraîner des difficultés : si l'idée est qu'un membre non juge du CSM ne doit pas appartenir à la fonction publique, la formulation proposée n'empêchera pas que des personnes travaillant dans certaines structures publiques qui n'entrent pas dans l'une ou l'autre des trois catégories mentionnées (par exemple les membres du personnel du cabinet du Président, des collectivités territoriales, des agences de régulation à l'échelon central, etc.) soient nommées.

54. La disposition du projet d'article 122 prévoyant que les membres non juges « ne sont pas affiliés politiquement » est elle aussi justifiée. Cependant, l'expression « affiliation politique » ne doit pas être comprise comme « menant des activités militantes », et les autorités pourraient envisager d'utiliser dans le projet de loi la formulation « ne sont pas membres d'un parti politique » au lieu de « ne sont pas affiliés politiquement ».

55. De plus, dans leur avis conjoint intérimaire sur le projet de loi relatif à la réforme de la Cour suprême de justice et du Bureau du procureur⁴², la Commission et la Direction ont pris note d'une initiative prise en septembre 2019 pour convoquer l'Assemblée générale des juges en vue de remplacer les six membres juges alors en poste au Conseil supérieur par six juges nouvellement élus. La Commission et la Direction ont considéré que cette initiative était très préoccupante, estimant que le fait que les membres du Conseil disposent d'un mandat pour une durée déterminée vise à garantir leur indépendance de toute pression externe, y compris de la part des organes qui les ont élus. Comme l'a Commission l'a indiqué précédemment, « [l]a procédure de maintien de la confiance est propre aux institutions politiques telles que les gouvernements soumis au contrôle parlementaire. Elle n'est pas adaptée à des institutions telles que le [Haut Conseil judiciaire] dont les membres sont élus pour un mandat d'une durée déterminée. Le mandat de ces membres ne devrait prendre fin qu'à sa date d'expiration, en cas de départ à la retraite, de démission ou de décès, ou de révocation pour des motifs disciplinaires⁴³. » Par conséquent, le processus actuel de réforme constitutionnelle devrait être l'occasion d'établir au niveau constitutionnel le principe de l'inamovibilité des membres du CSM. À l'occasion des réunions tenues à Chisinau, les autorités ont informé la délégation qu'elles étaient disposées à faire figurer ce principe de façon plus claire dans la loi sur le Conseil supérieur. Cette solution est acceptable, mais la Commission et la Direction préféreraient que le principe soit inscrit dans la Constitution.

56. Dernier point, mais non le moindre, aux termes de l'article II(2) du projet de loi prévoyant des dispositions transitoires, « les membres du CSM en poste à la date d'entrée en vigueur de la présente loi exercent leurs fonctions jusqu'à expiration du mandat pour lequel ils ont été élus ou nommés ». En tenant également compte de ce qui a été dit au paragraphe précédent au regard de l'inamovibilité des membres du CSM, cette disposition prévue est elle aussi accueillie favorablement, dans la mesure où la continuité de la composition du CSM ne doit pas être mise en péril et où les membres du Conseil doivent pouvoir exercer leur mandat jusqu'à son terme. Il pourrait toutefois être utile de préciser clairement que la disposition ne concerne pas les membres d'office. Par ailleurs, cette disposition devient problématique dans le contexte de la nomination récente au CSM de quatre nouveaux membres non juges (voir ci-dessous).

2. Élection récente de quatre membres non juges du CSM

57. En ce qui concerne l'élection des membres non juges, la Commission de Venise rappelle qu'en décembre 2019, son président avait regretté l'adoption précipitée du projet de loi portant modification de la loi sur le CSM, alors qu'une réforme des dispositions constitutionnelles

⁴² CDL-AD(2019)020, paragraphe 82.

⁴³ Voir par exemple CDL-AD(2014)028, Avis sur les projets d'amendements à la loi relative au Haut Conseil judiciaire de Serbie, paragraphes 66-70.

relatives au CSM était en préparation et aurait pu résoudre les problèmes fondamentaux, tels que la nécessité d'élire les membres non juges du CSM à la majorité des deux tiers afin de dépolitiser cet organe. Les autorités avaient justifié la nécessité de modifier la loi en avançant qu'il était urgent de restaurer la confiance de la population et des juges dans le CSM. Selon elles, l'intégration de trois membres supplémentaires contribuerait à restaurer cette confiance.

58. La Commission de Venise tient à souligner que cette explication ne peut être valable que si l'élection des membres non juges est menée de manière à inclure l'opposition et à rassurer ainsi la population, et les juges, sur le caractère non politique, ou à tout le moins consensuel, des nominations. De plus, la possibilité d'élire un membre non juge à la présidence du CSM a pour but de renforcer la responsabilité du CSM vis-à-vis de la population, ce qui de toute évidence ne sera pas le cas si les membres non juges sont en réalité des personnes placées là à des fins politiques par la majorité au pouvoir.

59. La Commission de Venise ne peut qu'exprimer sa préoccupation en ce qui concerne la façon dont les quatre nouveaux membres non juges du CSM viennent d'être élus, qui semble aller à l'encontre du but affiché de la loi adoptée en décembre 2019. De plus, ces quatre membres non juges ont été élus pour un mandat complet de quatre ans, ce qui remet en cause les effets positifs qu'auraient dû avoir les modifications de la Constitution. La disposition constitutionnelle transitoire qui prévoit que les membres du SCM en poste iront au terme de leur mandat prend une toute autre dimension dans ce contexte.

60. La Commission se voit dans l'obligation de rappeler que le CSM a un rôle essentiel à jouer pour faire en sorte que le pouvoir judiciaire moldave soit indépendant de toute influence politique et ne serve pas ses propres intérêts. Les réformes législatives récentes et la façon dont elles ont été menées ne sont conformes aux attentes ni de la communauté internationale ni de la société moldave. On ne peut désormais que s'interroger sur le véritable objectif et le sens réel de la réforme constitutionnelle examinée.

3. Budget du système judiciaire (article 121(1¹))

61. Le projet de loi prévoit de compléter l'article 121 de la Constitution (Budget des tribunaux, indemnités et autres droits) par un paragraphe 1¹, aux termes duquel « le Conseil supérieur de la magistrature doit donner un avis consultatif dans le cadre du processus d'élaboration, d'examen, d'approbation et de modification du budget des tribunaux. Le Conseil supérieur de la magistrature peut présenter au parlement des propositions en vue de l'élaboration du budget des tribunaux. »

62. Il est éminemment souhaitable de prendre en compte l'avis des magistrats lors de l'élaboration du budget. Dans son Rapport sur l'indépendance du système judiciaire⁴⁴, la Commission de Venise indique que « [l]es 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 ». De même, le CCJE indique dans son Avis n° 2⁴⁵ relatif au financement et à la gestion des tribunaux qu'« il importe que les dispositions en matière de vote du budget de la justice par le parlement comportent une procédure qui tienne compte de l'avis du pouvoir judiciaire ».

⁴⁴ CDL-AD(2010)004, paragraphe 55.

⁴⁵ Conseil consultatif de juges européens (CCJE), Avis n° 2 (2001) relatif au financement et à la gestion des tribunaux au regard de l'efficacité de la justice et au regard des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, paragraphe 10.

63. Faisant suite aux recommandations des experts internationaux, comme le souligne la note d'information, cette disposition vise à renforcer l'administration autonome judiciaire dans le processus d'élaboration du budget des tribunaux, et doit à ce titre être saluée. Elle permettra au CSM d'envoyer des propositions en matière de budget directement au parlement, et créera ainsi une autonomie budgétaire relativement importante. Cette reconnaissance de l'équilibre des rôles entre le garant de l'indépendance de la justice et le contrôle par l'exécutif des finances publiques est positive.

4. Président du Conseil supérieur de la magistrature

64. L'actuelle Constitution et le projet de révision ne contiennent aucune disposition concernant le mode d'élection du président du CSM. La loi sur le Conseil supérieur de la magistrature telle que modifiée récemment prévoit en son article 5(1) que la présidence est occupée par un membre juge. Dans l'avis urgent émis en janvier 2020⁴⁶, la Commission de Venise et la Direction indiquent que l'exclusion des membres non juges peut être considérée comme un recul regrettable. Appelée à se prononcer sur la constitutionnalité de cette disposition, la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, dans sa décision de non-recevabilité du 24 janvier 2020, a pris note de la conclusion figurant dans l'avis urgent, mais a estimé que, la Constitution étant muette sur ce point, aucune question de constitutionnalité n'était soulevée à cet égard.

65. La Commission et la Direction réaffirment que le choix du président du Conseil supérieur parmi les membres juges et les membres non juges (par exemple par alternance) renforcerait la légitimité démocratique du Conseil auprès de la population⁴⁷. Elles acceptent cependant l'explication donnée par les autorités selon laquelle cette question doit être traitée dans la loi organique et non dans le cadre de la Constitution. Il convient néanmoins de souligner que cette recommandation doit être prise en considération conjointement avec celle concernant l'élection des membres non juges à la majorité qualifiée, afin de réduire au minimum le risque que ces membres non juges soient choisis par la majorité au pouvoir.

V. Conclusion

66. La Commission de Venise et la Direction considèrent que le projet de loi portant révision de la Constitution de la République de Moldova pourrait renforcer l'indépendance, la responsabilisation et l'efficacité du système judiciaire. Aussi les modifications proposées sont-elles dans l'ensemble positives et conformes aux normes applicables.

67. La Commission de Venise et la Direction accueillent notamment avec intérêt :

- la suppression de la période d'essai des juges ;
- la nomination des juges de la Cour suprême de justice par le Président de la République (qui ne peut faire usage qu'une fois de son droit de veto) ;
- la réglementation de l'immunité de fonction au niveau constitutionnel ;
- la mention dans la Constitution du fait qu'au moins la moitié des membres du Conseil seront des juges élus par leurs pairs et du fait que les membres juges du Conseil supérieur doivent représenter les juridictions de tous les degrés ;
- le rôle consultatif du Conseil supérieur dans l'élaboration du budget du système judiciaire.

68. Néanmoins, la Commission de Venise et la Direction formulent les principales recommandations suivantes :

- le nombre de membres du Conseil supérieur de la magistrature devrait être indiqué dans la Constitution ;

⁴⁶ CDL-PI(2020)001, paragraphe 29.

⁴⁷ Voir par exemple CDL-AD(2017)019, Opinion on the draft judicial code of Armenia, paragraphe 90.

- le mode d'élection des membres non juges par le parlement (soit à la majorité qualifiée avec un mécanisme permettant d'éviter les blocages soit à la proportionnelle) devrait être précisé dans la Constitution, mais aussi prévu dans la loi organique. En outre, les autorités devraient envisager de donner à des organes non gouvernementaux comme le barreau ou les facultés de droit la possibilité de proposer des candidats ;
- la condition selon laquelle les membres non juges ne doivent pas être « affiliés politiquement » ne doit pas être comprise comme « menant des activités militantes » ; les autorités pourraient envisager d'utiliser dans le projet de loi la formulation « ne sont pas membres d'un parti politique » au lieu de « ne sont pas affiliés politiquement » ;
- dans le cas particulier de la Moldova, il pourrait être souhaitable de mentionner expressément dans la Constitution que la corruption fait partie des cas exceptionnels dans lesquels la loi peut prévoir la suspension ou la révocation d'un juge ;
- les autorités pourraient envisager d'inscrire dans la Constitution le principe de l'immovibilité des membres du CSM.

69. Cependant, la Commission et la Direction se déclarent profondément préoccupées par la façon dont quatre membres non juges du CSM viennent d'être élus, qui semble aller à l'encontre du but affiché (restaurer la confiance de la population dans le CSM) des modifications législatives adoptées en décembre 2019. Ces quatre membres non juges ont été élus de façon controversée, non consensuelle, et pour un mandat complet de quatre ans, ce qui remet en cause les effets positifs qu'auraient dû avoir les modifications de la Constitution. La disposition constitutionnelle transitoire qui prévoit que les membres du CSM en poste iront au terme de leur mandat prend une toute autre dimension dans ce contexte.

70. La Commission se voit dans l'obligation de rappeler que le CSM a un rôle essentiel à jouer pour faire en sorte que le pouvoir judiciaire moldave soit indépendant de toute influence politique et ne serve pas ses propres intérêts. Les réformes législatives récentes et la façon dont elles ont été menées ne sont conformes aux attentes ni de la communauté internationale ni de la société moldave. On ne peut désormais que s'interroger sur le véritable objectif et le sens réel de la réforme constitutionnelle examinée. La Commission de Venise et la Direction demandent donc aux autorités moldaves de suspendre la mise en œuvre des modifications législatives de décembre 2019 et janvier 2020, ainsi que la nomination de quatre membres non juges du CSM, dans l'attente d'une réforme complète des dispositions constitutionnelles relatives au CSM. Ces nominations devraient prendre effet après l'adoption des modifications de la Constitution, dans le cadre d'une procédure transparente et assortie de garanties permettant d'éviter toute politisation.

71. La Commission de Venise et la Direction restent à la disposition des autorités pour tout complément d'assistance sur ce sujet.