



Strasbourg, le 13 décembre 2021

CDL-AD(2021)047

Avis n° 1058/2021

Or. angl.

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

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS

**SUR LES AMENDEMENTS DU 24 AOÛT 2021
À LA LOI SUR LE MINISTÈRE PUBLIC**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 129e session plénière
(Venise/en ligne, 10-11 décembre 2021)**

sur la base des commentaires de

Mme Renata DESKOSKA (Membre, Macédoine du Nord)
M. José Manuel SANTOS PAIS (Expert)
Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente d'honneur, experte)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	Contexte politique et raison d'être de la réforme.....	3
B.	Adoption des amendements et leurs principaux éléments	4
C.	Événements postérieurs à l'adoption des amendements	6
III.	Analyse	6
A.	Portée de l'avis	6
B.	Adoption des amendements	7
C.	Nouvelle composition du Conseil supérieur des procureurs.....	8
1.	Niveau de réglementation.....	8
2.	La nouvelle composition du Conseil supérieur des procureurs	9
3.	Choix des membres de droit ; exclusion du Procureur général	10
D.	Le nouvel âge de la retraite et son application aux membres en exercice	13
E.	Évaluation de la performance du Procureur général.....	14
1.	Motifs de l'évaluation des performances.....	15
2.	Procédure d'évaluation des performances et composition de la commission d'évaluation	16
F.	Responsabilité disciplinaire du Procureur général	19
G.	Suspension du Procureur général et nomination d'un Procureur général <i>ad interim</i>	19
1.	Suspension automatique du Procureur général.....	19
2.	Fin anticipée des mandats des députés	20
3.	Qui peut être nommé Procureur général par intérim ?.....	21
4.	Procédure de nomination d'un procureur général par intérim	21
IV.	Conclusion	22

I. Introduction

1. Par une lettre conjointe du 23 septembre 2021, Mme A. Motuzoc, présidente du Conseil supérieur des procureurs, et M. A. Stoianoglo, procureur général de la République de Moldova, ont demandé un avis de la Commission de Venise sur les amendements du 24 août 2021 à la loi n° 3/2016 sur le ministère public (voir la version consolidée de la loi, fournie par les autorités requérantes, CDL-REF(2021)024). Le ministère de la Justice a fourni à la Commission une traduction alternative de la version consolidée de la loi (CDL-REF(2021)094).

2. Mme Deskoska (membre, Macédoine du Nord), M. Santos Pais (expert, Portugal), et Mme Suchocka (Présidente d'honneur) ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Le 16 novembre, une délégation de la Commission composée de Mme Deskoska, Mme Suchocka et M. Santos Pais, accompagnés de M. Dikov du Secrétariat, a tenu des réunions en ligne avec des représentants du Parlement, du ministère de la Justice, du bureau du procureur général, du Conseil des procureurs, de la Cour constitutionnelle, ainsi qu'avec des représentants de la société civile. La Commission est reconnaissante au Ministère de la Justice pour l'excellente organisation des réunions en ligne.

4. Le présent avis a été préparé sur la base des traductions anglaises de la loi, fournies par les autorités requérantes et le ministère de la Justice. Les traductions peuvent ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions virtuelles du 16 novembre 2021 et des commentaires écrits sur le projet d'avis soumis par le ministère de la Justice et le Conseil supérieur des procureurs de la République de Moldova. Il a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur l'État de droit et sur les institutions démocratiques le 9 décembre 2021. Suite à un échange de vues avec le secrétaire d'État, M. I. Rusu et la présidente du Conseil supérieur des procureurs, Mme A. Motuzoc, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 129e session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021).

II. Contexte

A. Contexte politique et raison d'être de la réforme

6. Selon les autorités, malgré plusieurs tentatives de réforme du parquet de la République de Moldova au cours des dernières années, cette institution ne jouissait guère de la confiance du public et souffrait d'un manque d'intégrité, d'indépendance et de professionnalisme. L'objectif déclaré des amendements du 24 août 2021 (ci-après « les amendements ») était de remédier à ces problèmes.¹

7. Dans leur lettre commune à la Commission, M. Stoianoglo et Mme Motozoc ont présenté une version différente. Selon eux, la véritable raison de la modification de la loi sur le ministère public était une confrontation de longue date entre M. Stoianoglo, d'une part, et l'actuelle majorité

¹ Le ministère de la Justice a fourni une « Note d'information sur la décision du gouvernement concernant l'approbation du projet de loi sur le ministère public de la République de Moldova ». Selon cette note d'information, « la nécessité d'adopter ce projet de loi découle de l'impératif de rétablir la confiance des citoyens dans la justice, le Procureur général jouant un rôle important à cet égard... Malheureusement, le travail du ministère public est très souvent critiqué pour des raisons de subordination politique, d'ouverture et de clôture d'affaires politiques/controversées, d'inaction et de retard dans des affaires très médiatisées, et d'utilisation du ministère public en tant qu'unité corporative pour protéger et défendre ses propres intérêts. Tous ces facteurs renforcent le sentiment d'inégalité, d'injustice, d'iniquité et nuisent donc considérablement à l'image du ministère public. »

parlementaire et le président de la République, Mme Maia Sandu, d'autre part. Ce récit a été confirmé par d'autres interlocuteurs.

8. M. Stoianoglo a été nommé procureur général en 2019 par l'ancien président Dodon (qui était le principal adversaire de Mme Sandu lors des dernières élections présidentielles). La nomination de M. Stoianoglo avait été précédée d'une procédure de sélection très contestée.² Le gouvernement de Mme Sandu, alors Premier ministre, a tenté d'annuler la procédure de sélection, mais cette tentative a échoué et a entraîné un vote de défiance à l'égard du gouvernement.

9. Le 21 mai 2020, la Cour constitutionnelle de la République de Moldova (la CCRM) a déclaré que la procédure de concours qui avait conduit à la nomination de M. Stoianoglo était contraire à la Constitution.³ Dans le même temps, la CCRM n'a pas invalidé le mandat de M. Stoianoglo.

10. Le 15 novembre 2020, Mme Sandu a remporté les élections présidentielles. Lors des élections législatives anticipées de juillet 2021, son parti (PAS) a remporté haut la main la majorité des sièges au Parlement. Comme expliqué dans la demande d'avis, après les élections législatives, les attaques politiques contre M. Stoianoglo se sont intensifiées.⁴ Il a notamment été accusé de corruption, d'abus de pouvoir et d'entrave à la justice dans certaines affaires pénales très médiatisées. Un député du PAS, M. Lilian Carp, a demandé au Conseil supérieur des procureurs d'ouvrir une enquête pénale sur les crimes présumés de M. Stoianoglo.⁵

B. Adoption des amendements et leurs principaux éléments

11. Le 10 août 2021, le projet de loi n° 181 proposant des amendements à la loi n° 3 de 2016 a été introduit au Parlement et publié sur son site Internet. Le 12 août 2021, le projet de loi a été examiné par la Commission juridique, des nominations et des immunités du Parlement. Le 13 août 2021, le projet de loi a été adopté en première lecture. Le 24 août 2021, le projet de loi a été voté en deuxième lecture et est devenu la loi n° 102 modifiant la loi n° 3 de 2016 sur le ministère public. Les principales caractéristiques des modifications sont les suivantes.

² La nomination de M. Stoianoglo avait été précédée par les modifications apportées à la loi en 2019 : le nombre des membres du Conseil supérieur des procureurs avait été porté de 12 à 15. Les amendements de 2019 avaient également prévu une présélection des candidats au poste de procureur général par un comité relevant du ministère de la Justice, qui proposerait des candidats au Conseil supérieur des procureurs. Ces amendements ont été analysés par la Commission de Venise dans un mémoire *d'amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova (CDL-AD(2019)034). La Commission ne s'est pas opposée à la présence de 15 membres au sein du CSP - ce qui a conduit à un ratio plus faible de « procureurs élus par leurs pairs » - à condition qu'ils restent une partie substantielle du CSP. En ce qui concerne la commission spéciale impliquée dans le processus de sélection des candidats aux postes de procureurs, la Commission de Venise a fait valoir que son modèle ne pouvait être constitutionnel que s'il n'usurpait pas le pouvoir décisionnel substantiel du CSP de nommer ou de révoquer le PG.

³ En particulier, la CCRM a estimé que la participation de la commission d'évaluation à la sélection des candidats était contraire à la Constitution, qui confie cette fonction au seul CSP.

⁴ En particulier, des déclarations publiques concernant le manque de professionnalisme et la mauvaise conduite présumés de M. Stoianoglo ont été faites par le Président de la République, le Président du Parlement, le Premier ministre et le ministre de la Justice, des députés, etc.

⁵ En particulier, des politiciens du parti PAS au pouvoir ont accusé M. Stoianoglo de faciliter la libération de M. Platon, qui était l'un des principaux protagonistes de l'affaire du « blanchiment d'argent en République de Moldova », dans laquelle des centaines de millions d'euros ont été blanchis par l'intermédiaire de banques moldaves. M. Stoianoglo a également ouvert une procédure pénale contre l'ancien chef du bureau du procureur chargé de la lutte contre la corruption, qui était à l'origine des poursuites engagées contre M. Platon. Selon certaines allégations, l'épouse de M. Stoianoglo aurait été bénéficiaire de certaines sociétés appartenant à M. Platon. M. Stoianoglo a nié ces allégations, affirmant que les accusations contre M. Platon avaient été fabriquées.

12. Le Conseil supérieur des procureurs (le CSP) a été réorganisé. La Constitution ne décrit pas la composition du CSP, exigeant seulement qu'une partie substantielle de ses membres soit constituée de procureurs représentant différentes parties du ministère public. Ainsi, dans l'ordre juridique moldave, ces questions sont régies par la loi. Avant les amendements, le CSP comptait 15 membres :

- quatre membres du CSP étaient des représentants de la société civile nommés respectivement par le Président de la République, le Parlement, le Gouvernement et l'Académie des Sciences de la République de Moldova ;⁶
- cinq étaient des procureurs élus par l'Assemblée générale des procureurs parmi les procureurs actifs (un du bureau du PG et quatre des bureaux territoriaux et spécialisés), et, enfin,
- le CSP comptait six membres de droit : le PG, le procureur général de Gagaouzie, le président du Conseil supérieur de la Magistrature (le CSM, le ministre de la Justice, le Bâtonnier et le Médiateur.

13. Ce modèle - avec 15 membres du CSP - était en place depuis 2019. En vertu de la législation précédemment en vigueur, le CSP comptait 12 membres. Les modifications de 2021 ont à nouveau réduit le nombre de membres du CSP à 12. Seuls trois membres *de droit* sont restés :

- le Médiateur,
- le ministre de la Justice, et le
- Président du Conseil supérieur de la Magistrature.

Trois membres de droit ont été exclus :

- le PG,
- le procureur général de Gagaouzie, et
- le bâtonnier de l'ordre des avocats.

En outre, l'âge de la retraite des membres du CSP a été ramené à 65 ans. Ces mesures ont eu un effet immédiat (sur leur application, voir ci-dessous).

14. Le deuxième changement majeur concerne les mécanismes de responsabilité du PG. Les amendements prévoient une suspension automatique du PG si une enquête criminelle est ouverte à son encontre. Dans le cas d'une suspension du PG (ou dans toute autre situation où le poste de PG devient vacant), un PG intérimaire peut être nommé pour un an maximum par le Président de la République sur proposition du CSP.

15. Les amendements prévoient également la possibilité de procéder à une évaluation *ad hoc* des performances du PG, une fois par an, par une Commission d'évaluation (CE) spécialement créée et composée de 5 membres : un proposé par le Président de la République, un par le Ministère de la Justice, un par le Conseil Supérieur de la Magistrature, un par le CSP, et un par le PG. Une évaluation négative peut conduire à la révocation du PG par le CSP avec l'approbation du Président de la République.⁷

16. Le PG peut également être licencié pour une infraction disciplinaire, à la suite de la procédure menée par une Commission disciplinaire (CD) composée de manière similaire à la CE. Les conclusions de la CD sont transmises au CSP qui prend la décision finale et peut proposer au Président la révocation du PG.⁸

⁶ La traduction de la loi fournie par les autorités requérantes ne mentionnait que trois membres de la société civile ; cependant, comme l'a confirmé le ministère de la justice, le texte réel parle en roumain de quatre membres, comme décrit dans le texte.

⁷ Voir l'article 39-1 (9). En ce qui concerne les autres procureurs, cette décision est prise par le Collège d'évaluation des performances composé de 7 membres : 5 procureurs élus par leurs pairs et 2 représentants de la société civile nommés par le CSP.

⁸ Article 52-1 (8) ; encore une fois, pour les procureurs ordinaires, la sanction disciplinaire est imposée par le Collège pour la discipline et l'éthique, composé de manière similaire avec le Collège d'évaluation des performances : voir article 51-1.

C. Événements postérieurs à l'adoption des amendements

17. Les 3 et 21 septembre 2021, M. Stoianoglo, en sa qualité de PG, a déposé deux plaintes devant la CCRM, alléguant que les amendements étaient inconstitutionnels. Il a également demandé à la CCRM de suspendre l'application des amendements en attendant l'examen de sa plainte. En parallèle, des plaintes similaires ont été introduites par deux députés de l'opposition. La CCRM a joint toutes ces affaires.

18. Le 6 septembre 2021, le président Sandu a publié un décret annonçant la fin du mandat de l'un des membres du CSP (nommé par le président Dodon) qui avait atteint à cette date l'âge de la retraite de 65 ans défini dans les amendements. Un nouveau membre sera nommé à sa place par le président Sandu, à la suite d'un concours.

19. Le 24 septembre 2021, la CCRM a suspendu l'application du décret présidentiel en attendant l'examen de la plainte constitutionnelle introduite par le PG et les députés.

20. Le 30 septembre 2021, la CCRM a adopté une décision d'irrecevabilité (affaire n° 198a/2021) rejetant tous les griefs introduits par le PG et les députés. Les arguments de la CCRM seront discutés plus en détail ci-dessous, dans la section III de l'avis (« Analyse »).

21. Le 1er octobre 2021, cinq membres du CSP ont demandé la convocation d'une réunion extraordinaire afin d'examiner les allégations contre le PG. Le 5 octobre 2021, le CSP (dans une nouvelle composition, comprenant le membre nouvellement nommé par le président Sandu) a décidé de nommer un procureur (M. Furtună) pour enquêter sur ces allégations. Quelques heures après sa nomination, le procureur Furtună a ordonné l'arrestation de M. Stoianoglo, qui a été exécutée immédiatement avec l'aide des agents du Service de sécurité. Le moment de l'arrestation a été filmé et montré à la télévision. Après 72 heures de détention, M. Stoianoglo a été placé en résidence surveillée.

22. Le 6 octobre 2021, le CSP a suspendu M. Stoianoglo et ses adjoints dans l'attente d'une procédure pénale et a élu M. Dumitru Robu, procureur adjoint de la municipalité de Chisinau, comme PG par intérim.

23. Au cours des réunions, les rapporteurs ont été informés qu'en novembre 2021, le président Sandu a adressé une demande formelle au CSP pour obtenir une évaluation extraordinaire des activités du PG, en référence au nouvel article 31-1 de la loi.

III. Analyse

A. Portée de l'avis

24. Tant les détracteurs que les partisans de la réforme s'accordent à dire que celle-ci est étroitement liée à la figure de l'actuel PG, M. Stoianoglo. En témoignent les événements qui ont suivi l'adoption des amendements, à savoir la suspension de M. Stoianoglo de son poste de PG, son arrestation à la suite de poursuites pénales engagées contre lui et le lancement de la procédure d'évaluation à son égard. Le contexte politique dans lequel les amendements ont été adoptés et mis en œuvre est certainement important pour une meilleure compréhension de leur objectif et de leur signification.

25. Toutefois, le mandat de la Commission de Venise se limite à l'examen des textes législatifs et ne s'étend pas à l'évaluation de la validité des accusations spécifiques portées contre M. Stoianoglo ou à la question de la légalité de sa suspension, de sa détention, etc.

26. Cela dit, la Commission de Venise réaffirme que M. Stoianoglo - comme toute autre personne - a droit à un procès équitable. Dans certains pays européens, le Procureur général, en raison de son rang constitutionnel, a le droit d'être jugé par une instance judiciaire spéciale, par exemple une chambre de la Cour suprême. Ce n'est apparemment pas le cas en République de Moldova, ce qui peut affecter la confiance du public dans l'indépendance et l'équité des procédures pénales engagées à son encontre.

27. En outre, malgré les graves allégations formulées à son encontre, la présomption d'innocence de M. Stoianoglo doit être respectée. Les titulaires de fonctions publiques devraient faire preuve de retenue dans leurs commentaires sur l'affaire pénale de M. Stoianoglo. Rien dans le présent avis ne doit être interprété comme préjugant des conclusions des tribunaux nationaux et des autres instances compétentes (disciplinaires ou autres) sur le parcours professionnel de M. Stoianoglo ou sur toute infraction qu'il aurait pu commettre.

B. Adoption des amendements

28. Les détracteurs de la réforme ont affirmé que les amendements avaient été adoptés de manière précipitée : le projet de loi avait été introduit et soumis à l'examen en première lecture sans aucune consultation publique préalable et sans avoir obtenu l'avis des institutions et des parties prenantes concernées. Certaines ONG se sont également plaintes de ne pas avoir été consultées au cours du processus.

29. Les partisans de la réforme ont souligné que la réforme du ministère public était une priorité absolue du programme politique du parti au pouvoir. En conséquence, il s'agissait de l'une de ses premières initiatives législatives après les élections parlementaires de juillet 2021. Alors que le mois d'août est normalement la période où le Parlement est en vacances, plusieurs réunions extraordinaires ont été convoquées, et les amendements ont été adoptés en deux lectures. Le projet original a été dûment publié sur le site web du Parlement, et les avis des commissions parlementaires compétentes - et notamment du Comité législatif et de la Commission de lutte contre la corruption - ont été obtenus et également publiés.⁹ députés de l'opposition ont participé aux auditions en plénière et ont proposé plusieurs amendements avant que la loi ne soit adoptée en deuxième lecture. Un représentant du bureau du PG a également participé aux délibérations. Dix jours se sont écoulés entre l'adoption du projet de loi en première et en deuxième lecture, comme le prévoit le règlement intérieur du Parlement.

30. La procédure législative a été examinée par la CCRM dans sa décision du 30 septembre 2021. La CCRM a noté son rôle limité dans ces questions et la nécessité de respecter l'autonomie du Parlement dans l'application de ses propres règles de procédure. Elle n'a pas constaté que le processus d'adoption des amendements violait une quelconque exigence constitutionnelle explicite, et il n'appartenait pas à la CCRM d'évaluer la conformité de la loi avec les règles infra-constitutionnelles. La CCRM a noté, en outre, que l'opposition parlementaire avait formulé plusieurs amendements au projet de loi qui avaient effectivement été débattus au Parlement.

31. La Commission de Venise comprend qu'il existe une forte demande en République de Moldova pour une lutte efficace contre la corruption et une justice effective. Il est tout à fait naturel qu'une nouvelle majorité parlementaire tente de lancer sans délai les réformes législatives qui étaient au cœur de son programme politique.

32. Toutefois, il ne faut pas confondre urgence et précipitation. S'il n'existe pas de normes internationales sur la durée de la procédure parlementaire, celle-ci doit garantir un débat politique sérieux, tant au sein du Parlement que dans d'autres enceintes publiques. Comme l'a souligné à plusieurs reprises la Commission de Venise, la démocratie régie par l'État de droit est aussi

⁹<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5572/lanquage/ro-RO/Default.aspx> .

une question de délibération et d'échange de vues entre la majorité, l'opposition et la société.¹⁰ La Commission de Venise reconnaît, dans le même temps, que le problème de l'adoption précipitée de réformes institutionnelles après un changement de majorité au pouvoir n'est pas exclusif à la République de Moldova.¹¹

33. Il est tout à fait regrettable que les projets d'amendements aient été introduits au mois d'août, qui correspond au pic de la période des vacances, et que cette initiative n'ait pas été précédée d'un débat public transparent et approfondi impliquant les principales parties prenantes - et en particulier le CSP - et des experts.¹² En effet, comme il ressort de la décision de la CCRM et des explications des autorités, les exigences minimales de procédure ont été formellement respectées, et une certaine discussion a eu lieu entre les deux lectures, tant dans les commissions compétentes qu'en séance plénière. Cependant, pour une réforme qui implique la restructuration d'une institution clé de l'État, essentielle au maintien de l'État de droit et d'un système judiciaire fiable, un processus de délibération plus approfondi est toujours conseillé. Le fait de ne respecter que les repères procéduraux minimaux affecte la qualité de la législation adoptée et pourrait être à l'origine de nombreux défauts de la loi identifiés ci-dessous.

C. Nouvelle composition du Conseil supérieur des procureurs

34. Suite à ces amendements, les procureurs élus par leurs pairs représenteront cinq des douze membres du CSP. Les autres membres représentent différentes branches du pouvoir ou des institutions indépendantes. Comme l'a noté la CCRM dans sa décision du 30 septembre 2021, à la suite des modifications, les procureurs représenteraient toujours plus de 40 % du nombre total de membres du CSP, ce qui constitue une « partie significative » du nombre total de membres, comme l'exige l'article 125 1(2) de la Constitution. La CCRM a noté que les procureurs ne devraient pas nécessairement jouir du même niveau d'indépendance que les juges et que, par conséquent, le conseil des procureurs ne devrait pas être dominé par les procureurs. Selon la CCRM, la nouvelle composition du CSP respecte l'indépendance du parquet et, en même temps, évite une autogouvernance corporatiste.

1. Niveau de réglementation

35. Avant d'aborder l'essence des amendements, la Commission de Venise observe que, ces dernières années, la composition du CSP a été modifiée à deux reprises – en septembre 2019 et en août 2021. En 2019, le nombre de membres est passé de 12 à 15, et en 2021, il a été ramené à 12. Des changements aussi fréquents peuvent donner l'impression que chaque majorité parlementaire respective a tenté de modifier l'équilibre des pouvoirs au sein du CSP en sa faveur.

36. La Commission de Venise note que la Constitution de la République de Moldova ne définit pas la composition du CSP. Elle prévoit seulement que les procureurs doivent représenter une partie substantielle de ses membres. La loi sur le ministère a été adoptée en tant que loi organique, ce qui, dans le système moldave, signifie qu'elle doit être soutenue par la majorité de tous les députés et adoptée en deux lectures (contrairement aux lois ordinaires qui peuvent être adoptées en une seule lecture par la majorité des députés présents). Dans le contexte de la République de Moldova, il serait peut-être plus approprié de régler ces questions dans la

¹⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2020)036, Albanie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements à la Constitution du 30 juillet 2020 et au Code électoral du 5 octobre 2020 ; CDL-AD(2018)021, Roumanie - Avis sur les projets d'amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale ; voir aussi Rapport sur l'État de droit, (CDL (2016)007).

¹¹ Une situation similaire s'est produite en Pologne après les élections de 2015 ou en Ukraine après les élections de 2019.

¹² Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)015, Paramètres sur les relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste de contrôle, par. 74 – 77.

Constitution ou, au moins, d'exiger une majorité qualifiée de votes pour toute modification de la législation de ce type, afin d'éviter que chaque nouvelle majorité parlementaire puisse « remanier » le CSP pour y accroître son influence.¹³

2. La nouvelle composition du Conseil supérieur des procureurs

37. Dans l'ordre constitutionnel de la République de Moldova, les dispositions relatives au ministère public sont incluses dans le chapitre IV de la Constitution qui concerne le pouvoir judiciaire. Le ministère public est défini comme une institution publique « autonome » « au sein de l'autorité judiciaire » (associée au pouvoir judiciaire - voir article 124 (1)). En outre, comme il ressort de l'article 125-1 de la Constitution, le ministère public ne dépend pas du ministre de la justice ou du gouvernement mais est régi par le CSP. La loi sur le ministère public prévoit donc que le ministère public doit être « indépendant des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, de tout parti politique ou organisation socio-politique, ainsi que de toute autre institution, organisation ou personne ». ¹⁴ La loi proclame que les procureurs ne sont soumis qu'à la loi, qu'ils jouissent d'une discrétion opérationnelle dans l'exercice de leurs fonctions, qu'ils doivent être libres de toute ingérence extérieure, qu'ils ont droit à une rémunération adéquate, etc. Ces principes s'appliquent au parquet dans son ensemble et, en fait, au PG en tant que cadre supérieur du parquet.

38. Plus important encore, « l'autonomie » du ministère public est assurée au niveau constitutionnel par la création du CSP qui, conformément à l'article 125-1 de la Constitution, est le garant de l'indépendance et de l'impartialité des procureurs. L'article 68 de la loi sur le ministère public proclame que le CSP est un organe indépendant qui est « habilité à participer à la création, au fonctionnement et à l'autogestion du système du ministère public ». L'indépendance/autonomie du CSP est obtenue principalement en prévoyant une composition et un mode d'élection appropriés de ses membres.¹⁵

39. Avant les amendements, sept membres sur 15 étaient des procureurs (cinq étaient élus par leurs pairs et deux étaient membres de droit). Après les amendements, cinq membres sur 12 représentent les procureurs (tous élus par leurs pairs). Ainsi, la proportion globale des procureurs a été légèrement réduite.¹⁶ Cependant, il est difficile de ne pas être d'accord avec la CCRM sur le fait que les procureurs élus par leurs pairs représentent toujours une « partie substantielle » du CSP. Ceci est conforme à l'approche de la Commission de Venise à cet égard. La Commission de Venise a toujours souligné qu'il existe une différence importante entre les normes concernant les juges et les procureurs.¹⁷ Si les procureurs doivent être protégés de toute ingérence politique, et si un conseil des procureurs peut offrir cette protection, rien n'exige que ce conseil soit nécessairement dominé par les procureurs. La Commission de Venise a toujours recommandé que les procureurs élus par leurs pairs représentent une « partie substantielle », mais pas nécessairement une majorité des membres d'un conseil du ministère public. ¹⁸

¹³ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)001, République de Moldova - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, para. 50 et 68, dans lesquels la Commission a recommandé l'inscription dans la Constitution de la composition du Conseil supérieur de la magistrature. Cette recommandation est applicable *mutatis mutandis* au CSP également.

¹⁴ Voir l'article 3, paragraphes 3, 4 et 5.

¹⁵ D'autres facteurs importants affectant l'indépendance de cet organe sont la procédure de prise de décisions au sein du conseil et leur force juridique.

¹⁶ 46,6 % dans l'« ancien » conseil ; 41,6 % dans le nouveau.

¹⁷ Voir l'avis de 2017 sur la Bulgarie, cité ci-dessus.

¹⁸ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2014)008, Avis sur le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs de Bosnie-Herzégovine, para. 45.

40. L'important est que la composition du conseil soit suffisamment¹⁹ *pluraliste* pour garantir que les procureurs ne puissent pas gouverner seuls et, en même temps, que les membres non professionnels (laïcs) dont l'élection a été assurée par les voix de la majorité ou qui représentent l'exécutif ne puissent pas facilement les mettre en minorité.²⁰ Lorsque tous les membres non professionnels sont élus par le Parlement, la Commission de Venise a recommandé leur élection à la majorité qualifiée ou sur la base d'un système proportionnel, afin d'empêcher le contrôle politique de cet organe par la majorité parlementaire.

41. La nouvelle composition du CSP reste suffisamment pluraliste. Sur 12 membres, les procureurs sont représentés par cinq membres et constituent donc le groupe le plus important. Les autres membres ne sont, en revanche, pas homogènes et représentent d'autres branches du pouvoir et institutions. Certes, quatre membres non professionnels peuvent être considérés comme affiliés à la majorité au pouvoir, mais ce ne serait le cas que s'ils sont nommés simultanément, et seulement si le président appartient à la même famille politique que la majorité au Parlement (ce qui est le cas actuellement).²¹ Si ces membres sont remplacés progressivement, il n'y a aucune raison de les considérer comme un groupe politiquement monolithique. Trois membres représentent des institutions indépendantes (le Conseil supérieur des juges, le Médiateur et l'Académie des sciences). Cela signifie qu'aucun groupe ne peut gouverner seul, et que chaque groupe doit chercher à s'allier avec d'autres groupes ou membres individuels pour prendre des décisions.²²

42. Ce modèle n'est pas sans défaut. Ainsi, il existe toujours un risque de tractations politiques en coulisse entre les membres procureurs et un certain nombre de membres non professionnels. En outre, les institutions ou les titulaires de fonctions indépendantes peuvent, en pratique, ne pas être aussi indépendants qu'ils le sont en théorie. Cependant, tout modèle pluraliste est préférable à un modèle où le conseil est dominé par un seul groupe de membres-procureurs, inféodés au PG, ou par un groupe monolithique de personnes nommées pour des raisons politiques et fidèles à la majorité au pouvoir.

3. Choix des membres de droit ; exclusion du Procureur général

43. En vertu des amendements, le CSP compte trois membres de droit : le président du Conseil Supérieur de la Magistrature (le CSM), le ministre de la Justice (le MdJ) et le médiateur. Il existe des arguments de poids, tant pour que contre l'inclusion de ces trois titulaires de fonctions dans la composition du CSP.

44. En ce qui concerne le président du CSJ, certains interlocuteurs ont noté que, puisque le PG n'est pas membre *de droit* du CSJ, le président du CSJ ne devrait pas être membre de droit du CSP. La Commission de Venise n'est pas persuadée qu'une symétrie parfaite entre le CSM et

¹⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2015)039, Avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), sur le projet d'amendements à la loi sur le bureau du procureur de Géorgie, paragraphes . 33, 35 et 36.

²⁰ En revanche, le CCPE a préconisé que les procureurs soient légèrement majoritaires dans les conseils de procureurs.

²¹ À condition que tous ces membres soient élus par la même majorité parlementaire qui contrôle le gouvernement, et que le président soit de la même couleur politique que la majorité parlementaire.

²² La composition du CSP a déjà été évaluée par la Commission de Venise dans le mémoire d'amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, où la Commission de Venise a souligné que « l'ajout de trois nouveaux membres au CSP (le président de l'Association du Barreau, l'Ombudsman et un membre de la société civile proposé par le gouvernement) ne semble pas menacer l'indépendance des procureurs, car la composition du CSP reste suffisamment pluraliste, les procureurs y représentant toujours une majorité relative. Il en va de même de la présence du ministre de la Justice en tant que membre de droit du CSP. »

le CSP soit nécessaire.²³ La participation ou non des juges à la gouvernance du ministère public dépend du contexte national. En revanche, la participation des procureurs à la gouvernance du pouvoir judiciaire est plus problématique, en raison d'un standard d'indépendance judiciaire plus élevé. Ceci étant dit, la Commission de Venise rappelle que dans un avis précédent, elle avait suggéré que le président du CSM puisse participer au CSP sans droit de vote.²⁴

45. La participation du ministère de la Justice au CSP est potentiellement plus problématique. La Commission de Venise s'est précédemment opposée à la présence d'un ministre dans les *conseils judiciaires*, du moins dans le contexte où les questions de responsabilité disciplinaire des juges sont décidées.²⁵ Pour les *conseils des procureurs*, la position de la Commission de Venise a été plus souple. Dans un avis sur le Monténégro, la Commission de Venise a recommandé que le ministère de la Justice ne siège pas au conseil des procureurs mais puisse y déléguer un représentant.²⁶ Dans un avis antérieur sur la République de Moldova, la Commission de Venise a accepté que le ministre soit un membre *de droit* sans droit de vote du CSP.²⁷ Dans un avis plus récent, la Commission de Venise ne voyait pas de problème à ce que le ministère de la Justice siège au CSP avec droit de vote, à condition que la composition du CSP soit suffisamment pluraliste.²⁸ Dans certains contextes, la présence du ministre dans un tel organe peut être non seulement acceptable mais même utile.²⁹ D'autre part, on ne peut nier que la présence d'un ministre renforce l'influence de l'exécutif au sein du Conseil. La question de la présence du ministre au sein d'un conseil du ministère public peut également être tranchée à la lumière de la position du ministère public dans l'ordre juridique national. Elle est plus justifiée dans les pays où le ministère public est considéré comme une partie autonome de l'exécutif, mais pas lorsqu'il est étroitement associé au pouvoir judiciaire, comme en République de Moldova. Dans ce dernier cas, le ministre peut toujours participer au conseil, mais sans droit de vote sur certaines questions (comme les procédures disciplinaires).³⁰

46. En ce qui concerne le Médiateur, il est assez inhabituel qu'un défenseur des droits participe à la gouvernance du ministère public. On peut se demander si les fonctions d'un membre du CSP sont compatibles avec le mandat de lu Médiateur.³¹ Dans le contexte moldave, le Médiateur lui-même aurait refusé de participer aux travaux du CSP. Ceci étant dit, le Médiateur, en tant que personnalité politiquement neutre, peut servir d'arbitre entre les membres du ministère public et

²³ Dans l'avis de 2017 sur la Bulgarie Commission de Venise, (CDL-AD(2017)018, avis sur la loi sur le système judiciaire), la Commission de Venise a noté (paragraphe 40) que « si les juges doivent être indépendants, ce concept n'est pas pleinement applicable aux procureurs ; il est plus exact de parler d'« autonomie » plutôt que d'« indépendance » à part entière du ministère public. Une certaine asymétrie des institutions et des procédures applicables aux deux branches du pouvoir judiciaire est inévitable. »

²⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2015)005, Avis conjoint sur le projet de loi sur le ministère public de la République de Moldova, paragraphes. 131-133.

²⁵ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2007)028, Rapport sur les nominations judiciaires, para. 33 ; voir également CDL-AD(2010)026, Avis conjoint sur la loi relative au système judiciaire et au statut des juges de l'Ukraine par la Commission de Venise et la Direction de la coopération au sein de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, paragraphe 97.

²⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2014)042, Avis provisoire sur le projet de loi sur le parquet d'État du Monténégro, paragraphe. 38.

²⁷ Ibid.

²⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2019)034, République de Moldova : *amicus curiae*, paragraphe 36.

²⁹ Là encore, la situation est différente en ce qui concerne les conseils de la magistrature. Voir plus loin dans Commission de Venise, CDL-AD(2018)011, Avis sur les projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire, paras. 63 et 88.

³⁰ Ibid.

³¹ Voir les Principes de Venise (Principes pour la protection et la promotion de l'institution du médiateur) : « [...] le médiateur ne doit, pendant la durée de son mandat, exercer aucune activité politique, administrative ou professionnelle incompatible avec son indépendance ou son impartialité [...]. »

les membres non professionnels affiliés au gouvernement, de sorte que sa participation à un conseil du ministère public peut contribuer à éviter les blocages.³²

47. Le GRECO a recommandé de supprimer la participation *ex officio* du Ministère de la Justice et du Président du CSM au CSP.³³ La Commission de Venise, cependant, préfère ne pas prendre une position ferme sur ce point. Comme démontré ci-dessus, il existe de sérieux arguments pour et contre cette solution.

48. En ce qui concerne l'exclusion du PG en tant que membre *ex officio* du CSP, la Commission de Venise convient que ces préoccupations sont valables. Il est important d'éviter la transformation de la CSP en un fief personnel du PG. D'un autre côté, exclure le PG de la prise de décisions importantes en matière de gestion du système présente des inconvénients évidents. Il est compréhensible que le PG, dans un parquet organisé de manière hiérarchique, participe aux décisions concernant les nominations, la carrière et la discipline des procureurs, peut influencer les politiques budgétaires et organisationnelles, et participer au développement des normes et procédures professionnelles. En effet, le PG ne devrait pas être en mesure de prendre des décisions seul - c'est la raison pour laquelle les conseils des procureurs ont été créés. Cependant, exclure complètement le PG de la prise de ces décisions en tant que membre de droit, ou du moins ne pas l'autoriser à participer sans droit de vote est également contestable, si l'on veut maintenir la proportion actuelle de membres du ministère public et de membres non professionnels (les membres non professionnels étant majoritaires).

49. La Commission de Venise observe que, dans un avis sur la Serbie³⁴, elle a recommandé d'exclure le Procureur général du conseil des procureurs en tant que membre de droit. Toutefois, cette recommandation doit être considérée à la lumière de la composition du conseil du ministère public *en Serbie* où les procureurs, en vertu des amendements en question, représenteraient 5 des 11 membres. Étant donné que le procureur général est le supérieur hiérarchique des cinq membres du ministère public, la figure du procureur général devient trop puissante et justifie son retrait du conseil.

50. En général, la participation du procureur général à un conseil des procureurs doit être évaluée non pas *in abstracto*, mais à la lumière de plusieurs facteurs propres à chaque pays, notamment :

- la composition du conseil (si le conseil est dominé par des « membres procureurs » ou des « membres laïcs ») ;
- l'organisation du système du parquet (s'agit-il d'un système hiérarchique avec le Procureur général au sommet, ou d'un système décentralisé où les procureurs sont rattachés aux tribunaux et ne sont pas subordonnés au Procureur général du point de vue procédural et administratif) ;
- les compétences du conseil (s'il décide des questions relatives à la discipline et à la carrière des procureurs, des questions budgétaires et organisationnelles, etc. ou si ces compétences appartiennent à d'autres organes) ;
- les pouvoirs du procureur général dans la prise de décision au sein du conseil (participation avec droit de vote ou uniquement à titre consultatif), et s'il existe des garanties suffisantes dans le mode de fonctionnement du conseil afin de contrebalancer l'influence excessive du procureur général au sein de la hiérarchie, etc.

³² Dans Commission de Venise, CDL-AD(2016)009, Avis final sur les projets révisés d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, para. 60, la Commission de Venise a accepté que le médiateur puisse participer à la composition de l'organe qui mène les procédures de vetting à l'égard des juges et des procureurs.

³³ Recommandation GRECO n° XV, 4th Cycle d'évaluation sur la République de Moldova.

³⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2021)032, Serbie - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels, paragraphe 84 et suivants.

51. En ce qui concerne la situation en République de Moldova, la Commission de Venise estime que la participation du PG au CSP n'est pas répréhensible si le PG n'a pas de droit de vote ou si les membres du ministère public dans le CSP réformé restent en minorité, même avec le PG. Si le PG réintègre la composition du CSP en tant que membre de droit avec droit de vote, cela peut nécessiter une révision de la composition du CSP afin de préserver l'équilibre entre les différents groupes de membres. En un mot, il est important d'éviter une situation dans laquelle le PG, utilisant sa position vis-à-vis des membres du parquet (et même de certains membres non professionnels), pourrait dicter sa volonté au CSP. De même, l'exécutif ou le Président ne devrait pas être en mesure de dominer le CSP – il devrait rester un organe autonome non soumis à une quelconque branche du gouvernement. Ainsi, si le PG participe au CSP sans droit de vote, le ministre de la Justice peut également y participer sans droit de vote, afin d'équilibrer d'une certaine manière l'influence de l'exécutif et celle de la communauté des procureurs au sein de cet organe.

49. En ce qui concerne l'exclusion du Procureur général de Gagaouzie du CSP en tant que membre de droit, la loi pourrait prévoir que l'un des procureurs élus par leurs pairs soit originaire de Gagaouzie.

503. En conclusion, la Commission de Venise recommande d'envisager le retour du PG au sein du CSP en tant que membre de droit, tandis que les procureurs élus par leurs pairs devraient (continuer à) représenter une partie substantielle du CSP. Le retour du PG dans la composition du CSP peut nécessiter une révision de sa composition afin de préserver l'équilibre entre les différents groupes de membres, afin d'exclure une influence excessive du PG au sein de cet organe. L'un des procureurs élus par leurs pairs pourrait venir de Gagaouzie pour compenser la suppression du procureur général de Gagaouzie en tant que membre de droit.

D. Le nouvel âge de la retraite et son application aux membres en exercice

54. Les détracteurs des amendements ont fait valoir que la nouvelle disposition prévoyant la retraite obligatoire des membres non professionnels du CSP qui atteignent l'âge de 65 ans visait à remplacer un membre particulier qui avait été nommé par l'ancien président.

55. La Commission de Venise note qu'en tant que telle, prévoir un âge de départ à la retraite pour un agent public n'est contraire à aucune norme ou principe international. Comme l'a noté la CCRM dans sa décision du 30 septembre 2021, l'idée d'une limite d'âge n'est pas incompatible avec le droit constitutionnel au travail. Ces questions peuvent être réglementées par le législateur afin de garantir que certains titulaires de fonctions ont la capacité mentale et physique d'exercer leurs fonctions.

56. Cela étant, une limite d'âge ne devrait pas avoir pour effet de mettre fin aux mandats de personnes spécifiques, élues selon les règles précédemment en vigueur. La Commission de Venise a critiqué de telles mesures dans un avis sur la Pologne,³⁵ et le répète dans le contexte de la République de Moldova. La Commission de Venise note que l'article 76 (1) (i-1) de la loi a introduit la possibilité de mettre fin au mandat d'un membre lorsqu'il atteint l'âge de 65 ans, et qu'elle a été immédiatement mise en application en septembre 2021.

57. En outre, l'article 69, paragraphe 4, n'est pas cohérent avec l'article 76, paragraphe 1, point i-1, qui prévoit la cessation du mandat de tout membre (membre non professionnel, membre *d'office* ou membre du ministère public).

³⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2017)031, Pologne - Avis sur le projet de loi modifiant la loi sur la Cour suprême, proposé par le Président de la Pologne, et sur la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires.

58. En plus, la loi ne précise pas si les membres dont le mandat a pris fin ou prendra fin dans un avenir proche en raison de l'application de la nouvelle limite d'âge ont le droit de faire appel de cette mesure devant un tribunal. La Commission de Venise rappelle que le droit de faire appel de telles mesures devant une autorité judiciaire peut être dérivé de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la CEDH).³⁶ Le ministère de la Justice, dans ses commentaires, a précisé que les membres individuels qui sont licenciés ont accès aux trois niveaux de juridiction, sur la base des dispositions du code administratif. Il n'est pas clair, cependant, si ce recours serait efficace lorsque le mandat prend fin directement en vertu de la loi.

59. Le ministère de la justice, dans ses observations écrites, a noté que la règle prévoyant la retraite des membres du parquet à l'âge de 65 ans existait dans le cadre des règles précédentes. Les amendements d'août 2021 ont seulement étendu cette règle aux membres non professionnels, rétablissant ainsi l'égalité de traitement de tous les membres du CSP, indépendamment de leur « pedigree ». Ainsi, ces amendements n'étaient pas *ad hominem* et ne visaient pas des personnes spécifiques.

60. La Commission de Venise est prête à accepter cet argument. Ce qui pose un problème, en revanche, c'est que les membres non professionnels nommés en vertu de l'ancienne règle (qui ne prévoyait pas de limite d'âge) ont été révoqués (ou le seraient) prématurément, en raison de l'application de la nouvelle règle. Il est vrai que l'inamovibilité des membres du CSP n'est pas garantie par la Constitution (qui est silencieuse sur la durée de leur mandat, la limite d'âge, etc.) Cependant, la nomination en tant que membre d'un organe constitutionnel – qui, selon la Constitution, est le principal garant de l'indépendance des procureurs – crée au moins une certaine attente légitime que le mandat ne sera pas interrompu à mi-parcours sans une très bonne raison. La question est de savoir si l'objectif déclaré de cet amendement – mettre tous les membres du Conseil sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'âge de la retraite – entrave l'indépendance de cet organe ou constitue une raison suffisamment forte pour mettre fin prématurément au mandat de certains de ses membres. Il s'agit là d'un autre argument en faveur de l'inscription dans la Constitution des conditions de base à remplir par les membres du CSP et des conditions de cessation anticipée du mandat.

E. Évaluation de la performance du Procureur général

61. Les projets d'amendements ont introduit un nouveau mécanisme d'évaluation *ad hoc* des performances professionnelles du PG par la Commission d'évaluation (CE). Les partisans des amendements ont fait valoir qu'avant cette réforme, la loi ne contenait aucune disposition permettant de tenir le PG responsable de ses performances insuffisantes. En conséquence, il avait été impossible de démettre M. Stoianoglo de ses fonctions, malgré ses résultats professionnels particulièrement médiocres et des cas de mauvaise conduite grave.

62. Mme Motuzoc et M. Stoianoglo ont fait valoir que la nouvelle procédure d'évaluation des performances du PG portait atteinte à l'indépendance de ce dernier. La procédure d'évaluation peut être lancée à la demande du Président de la République, le CSP ne jouant aucun rôle dans cette procédure. Les motifs de l'évaluation sont formulés de manière vague, et une évaluation négative pourrait automatiquement conduire à la révocation.

63. La Commission de Venise observe que le mécanisme d'évaluation *ad hoc* des performances du PG par une commission spécialement créée, introduit par les amendements, semble être assez peu courant en Europe. Au cours des réunions en ligne, les autorités ont mentionné qu'elles s'étaient inspirées de l'expérience roumaine de révocation des procureurs de haut rang ; la Commission rappelle toutefois que les réformes roumaines du ministère public et leur mise en œuvre pratique ont été assez controversées et critiquées à la fois par la Cour européenne

³⁶ Voir, *mutatis mutandis*, CourEDH, *Baka c. Hongrie*, n° 20261/12, 23 juin 2016.

des droits de l'homme (CEDH)³⁷ et par la Commission de Venise elle-même.³⁸ En tout état de cause, le mécanisme d' « évaluation des performances », tel que prévu par les amendements, est critiquable pour un certain nombre de raisons.

1. Motifs de l'évaluation des performances

64. La loi n'établit aucun indicateur de « bonne » ou « mauvaise » performance. Ces indicateurs – et donc les motifs possibles de révocation du PG - ne sont pas définis dans la loi elle-même mais dans un règlement à adopter par le CSP (voir nouvel article 31-1 (5)). La loi ne définit ni la portée de l'évaluation ni les domaines d'activité de la PG à évaluer. Il n'est pas clair si la CE traitera de l'activité procédurale du PG (sous réserve des dispositions du code de procédure pénale et d'autres lois pertinentes) ou plutôt de l'activité de gestion du PG sur la gestion du parquet. Les rapporteurs ont été informés que le CSP est en train de développer les règlements sur les évaluations des performances du PG. Dans l'intervalle, le Président de la République a déjà demandé au CSP - comme le prévoit l'article 31-1 (2) - d'évaluer les performances de M. Stoianoglo.

65. La CCRM a décidé que cet arrangement n'était pas contraire à la Constitution. Selon la CCRM, la loi contenait certaines exigences essentielles des évaluations de performance (voir article 30) et délégait au CSP la tâche d'adopter des règlements plus détaillés. L'exigence constitutionnelle selon laquelle certaines matières doivent être « prescrites par la loi » doit être interprétée à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui donne une interprétation large de la notion de « légalité ». Il était donc permis au législateur de déléguer au CSP la tâche de réglementer ces matières, dans les limites fixées par la loi.

66. La Commission de Venise ne discutera pas avec la CCRM de la constitutionnalité de la délégation législative dans ce contexte, puisque la CCRM est mieux placée pour interpréter la Constitution nationale. Toutefois, du point de vue de l'État de droit, confier au CSP un pouvoir³⁹ quasi illimité pour définir les conditions matérielles dans lesquelles le PG peut être licencié est une approche très contestable. De telles règles doivent avoir le plus haut niveau possible de légitimité. Dans les paragraphes précédents, la Commission de Venise a déjà fait valoir que l'absence d'ancrage constitutionnel peut être préjudiciable à la stabilité du parquet et que certaines matières devraient être réglementées non pas par une loi ordinaire mais par une loi organique adoptée à la majorité qualifiée, voire dans la Constitution elle-même. Cette approche s'applique *a fortiori* à l'essence du processus d'évaluation. Il peut être nécessaire de garder certaines règles flexibles, et il est parfaitement acceptable que le CSP *développe des* règles de fond et de procédure contenues dans la loi. Toutefois, il semble excessif de donner *carte blanche* au CSP pour *élaborer de* telles règles.

67. Le deuxième point de critique est lié au premier : il est difficile de comprendre en quoi l'évaluation des performances prévue par les amendements est différente de la responsabilité disciplinaire. Les deux procédures (la procédure d'évaluation des performances et la procédure disciplinaire) peuvent conduire au licenciement du PG, bien que pour des motifs apparemment différents. Cependant, la loi elle-même ne décrit pas ces motifs, ou utilise des formules très vagues (telles que l'appréciation de la progression du travail et la détermination de l'adéquation du PG au poste qu'il occupe). Tout le reste est laissé au règlement à adopter par le CSP. Là encore, dans son arrêt du 30 septembre, la CCRM n'a pas trouvé de problème de constitutionnalité à ces modifications. Pour la CCRM, l'article 23 de la Constitution, qui contient une exigence implicite de qualité de la loi qui définit les droits et obligations, ne peut être invoqué

³⁷ Voir CEDH, *Kovesi c. Roumanie*, no. 3594/19, mai 2020.

³⁸ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)014, Roumanie - Avis sur les ordonnances d'urgence GEO n° 7 et GEO n° 12 modifiant les lois de la justice, et les avis précédents sur la Roumanie qui y sont cités.

³⁹ L'article 30 (2) de la loi, auquel se réfère la CCRM, ne contient qu'une description très générale de la manière dont ces critères d'évaluation devraient se présenter.

in abstracto. Les dispositions contestées n'ayant pas encore été appliquées, la CCRM a refusé de les examiner. Cependant, pour la Commission de Venise, la question demeure : la loi n'explique pas quel type de sous-performance peut conduire au licenciement du PG, et pour la Commission de Venise, il est très difficile de commenter ces dispositions sans les voir. Ces dispositions sont en contradiction avec l'approche de la Commission de Venise qui a noté, dans un rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire, que la loi devrait définir clairement les conditions de la révocation du procureur avant terme.⁴⁰ En outre, il existe une exigence plus générale de sécurité juridique en termes de prévisibilité de l'impact de la loi.⁴¹

68. Le troisième point de critique, et peut-être le plus important, concerne l'application de cette nouvelle procédure au PG suspendu, M. Stoianoglo. Non seulement la procédure a déjà commencé sans que les indicateurs d'évaluation aient été approuvés par le CSP, mais, de toute évidence, la proposition vise à appliquer ces indicateurs de *manière rétroactive*. Dans un avis sur la Turquie, la Commission de Venise a observé que « la responsabilité disciplinaire ou *toute autre mesure similaire* [italique ajouté] doit être *prévisible* ; un fonctionnaire doit *comprendre* qu'il fait quelque chose d'incompatible avec son statut, afin d'être sanctionné pour cela ».⁴² En principe, les indicateurs de performance nouvellement établis ne peuvent être appliqués qu'à la sous-performance future.

69. Cela dit, il convient de distinguer la responsabilité disciplinaire d'une évaluation plus générale de l'intégrité ou de la compétence professionnelle d'un titulaire de fonction, qui peut parfois être démontrée par la référence au comportement passé.

70. En résumé, toute évaluation des performances passées de M. Stoianoglo ne devrait pas être menée sur la base des indicateurs nouvellement établis, et ne peut être fondée que sur les critères d'intégrité et de professionnalisme qui pourraient être incontestablement dérivés des règles préexistantes ou de la nature même du mandat du PG. Il n'est pas possible de révoquer le PG pour des défauts dans sa performance ou pour une faute particulière s'il ne pouvait pas *raisonnablement prévoir*, à ce moment-là, qu'il pourrait être révoqué en raison de ces défauts ou de cette faute.⁴³

2. Procédure d'évaluation des performances et composition de la commission d'évaluation

71. Au cours des réunions virtuelles, deux questions principales ont été soulevées en ce qui concerne la procédure d'évaluation des performances du PG. La première concernait la composition de la CE et sa relation avec le CSP. La deuxième question concernait la fréquence de ces évaluations. La majorité parlementaire et le Ministère de la Justice ont insisté sur le fait que le CSP conservait toute son autonomie et son indépendance avec les changements proposés, malgré la création d'organes qui devaient « aider » le CSP à remplir ses fonctions.

72. Sur la première question, la Commission de Venise observe que, selon l'article 31-1 (3) et (4) de la nouvelle loi, les membres de la CE ne peuvent être des procureurs en fonction ni des personnes subordonnées au PG. Les membres nommés par le Président de la République et le Ministère de la Justice ne peuvent en aucun cas être des fonctionnaires. Il est donc très probable que les cinq membres de la CE n'aient aucune expérience en matière. Il n'est pas clair si, dans

⁴⁰ Partie II : Les procureurs ; Commission de Venise, CDL-AD (2010)040.

⁴¹ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste de contrôle de l'état de droit, para. 58.

⁴² Commission de Venise, CDL-AD(2016)037, Turquie - Avis sur les décrets-lois d'urgence n° 667-676 adoptés à la suite du coup d'État manqué du 15 juillet 2016, paragraphe. 119.

⁴³ Comme le souligne la Commission de Venise, la loi doit, dans la mesure du possible, être proclamée avant sa mise en œuvre et être prévisible quant à ses effets : elle doit également être formulée avec suffisamment de précision et de clarté pour permettre aux sujets de droit de régler leur comportement en conformité avec elle - voir Commission de Venise, CDL-AD(2016)007.

la situation actuelle, M. Stoianoglo - dont le mandat a été suspendu - aurait le droit de nommer un membre de cette commission, ou si ce pouvoir reviendrait au PG intérimaire.

73. En outre, en vertu de l'article 31-1 (3), la CE peut fonctionner avec seulement trois membres nommés. Cela signifie que le processus d'évaluation peut être entièrement entre les mains des membres nommés par l'exécutif, qui, en outre, n'auraient aucune expérience en matière de poursuites.⁴⁴

74. Dans un avis sur le Monténégro, la Commission de Venise a recommandé qu'une commission d'évaluation des performances soit tout à fait indépendante du Conseil et puisse inclure *quelques* membres non professionnels. L'apport de personnes extérieures peut être utile car il contribuerait à garantir l'impartialité et l'indépendance de cet organe.⁴⁵ Ainsi, la participation des membres non-procureurs (laïcs) aux travaux de la CE est parfaitement acceptable. De même, le fait que la procédure d'évaluation des performances puisse être initiée par un acteur externe, n'appartenant pas au parquet, n'est pas, en soi, répréhensible. Ce qui est inquiétant, en revanche, c'est qu'en théorie, la CE peut commencer à fonctionner et à prendre des décisions sans *aucun* membre appartenant au parquet.

75. La CCRM a estimé que cette procédure n'était pas contraire à la Constitution. La Constitution n'a pas étendu toutes les garanties d'indépendance judiciaire aux procureurs. Bien que le CSP soit, en vertu de la Constitution, le principal organe responsable de la gouvernance du parquet, la Constitution n'exclut pas la création d'organes subordonnés aidant le CSP à accomplir ses tâches, à condition que ces organes n'usurpent pas le pouvoir décisionnel substantiel du CSP.⁴⁶ La fonction de la CE était de *proposer des* rapports d'évaluation au CSP, ce dernier conservant le pouvoir ultime de décision. Cette fonction consultative de la CE, dans le cadre de l'évaluation des performances (ainsi que la fonction consultative de la Commission disciplinaire dans le cadre de la procédure disciplinaire - voir plus loin à ce sujet), n'était pas contraire à la Constitution.

76. La Commission de Venise est généralement d'accord avec cette analyse. Elle rappelle que dans un mémoire d'*amicus curiae* pour la CCRM, elle a examiné la question de la légitimité des organes subordonnés au CSP et l'assistant dans ses tâches. La Commission de Venise a souligné que la création de tels organes est admissible dans la mesure où ils n'usurpent pas le rôle constitutionnellement défini du CSP. Ainsi, la composition de la CE n'est pas si importante si la CE reste un organe consultatif, et si le CSP n'est pas lié par les conclusions de la CE mais peut arriver à une conclusion différente.

77. Cela étant dit, dans la pratique, même un organe consultatif peut avoir une influence décisive dans le processus décisionnel, par exemple, lorsqu'il dispose d'une meilleure capacité d'enquête ou d'une meilleure expertise en la matière. Dans ce cas, le rôle du CSP peut être réduit à celui d'un organe d'appel, ce qui peut être en contradiction avec son rôle constitutionnel.⁴⁷ Ce risque est bien réel, étant donné le libellé de l'article 31-1 (8) qui prévoit que le CSP peut ne pas accepter l'évaluation de classement proposée par la CE et/ou renvoyer le rapport pour une nouvelle évaluation en cas de violation de la procédure lorsque cette violation a eu un effet décisif sur les résultats de l'évaluation. Il est difficile de voir comment le CSP peut attribuer une note différente au PG s'il ne procède pas lui-même à l'évaluation.

⁴⁴ Les qualifications des membres de la commission d'évaluation doivent être dans le domaine du droit et de la gestion publique, mais aucune expérience préalable du travail de procureur n'est requise (article 31-1(4)).

⁴⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2014)042, Avis provisoire sur le projet de loi relatif au ministère public du Monténégro, §§83-84.

⁴⁶ Cette partie de la décision de la CCRM contient de longues citations des avis de la Commission de Venise sur cette question.

⁴⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2015)042, Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », paragraphe 84.

78. Par conséquent, même si le dernier mot appartient au CSP, la question de la composition de la CE n'est pas dénuée de pertinence. La Commission de Venise recommande donc de prévoir dans la loi que la CE ne peut pas fonctionner sans la présence d'au moins quelques membres-procureurs, de sorte que la composition de la CE reflète, au moins approximativement, la composition du CSP. Alternativement, la loi pourrait prévoir explicitement que le CSP n'est pas lié par les conclusions de la CE et peut envisager une nouvelle évaluation.

79. Le pouvoir du Président de la République ou de trois membres du CSP de déclencher l'évaluation *ad hoc* des performances est également préoccupant. Surtout, le Président a beaucoup d'influence sur l'ensemble du processus d'évaluation : il peut déclencher l'évaluation, déléguer à la CE l'un de ses membres et, enfin, le Président nomme l'un des membres du CSP (même si ce membre, après sa nomination, devrait agir en toute indépendance). Cela dit, certains facteurs peuvent contrebalancer l'éventuelle influence excessive du président : par exemple, si la décision finale est réellement prise par le CSP en toute indépendance, et si la décision du CSP peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal administratif.

80. En outre, la Commission de Venise note que la loi ne prévoit aucun seuil pour l'ouverture d'une évaluation des performances, ce qui signifie que le Président ou trois membres de la CE peuvent déclencher la procédure même pour des raisons très insignifiantes. La loi ne prévoit pas la possibilité pour la CE ou le CSP de rejeter ces demandes comme irrecevables, sans engager la procédure complète d'évaluation des performances.

81. La Commission de Venise est également préoccupée par la fréquence des évaluations des performances. Une procédure d'évaluation peut être engagée chaque année. Cela signifie que le PG peut être soumis à sept évaluations de performance tout au long de son mandat, alors que les procureurs ordinaires sont évalués tous les quatre ans.⁴⁸ En l'absence d'indicateurs spécifiques des évaluations de performance (voir ci-dessus), il est difficile de dire à quel point cette procédure peut être exigeante et contraignante pour le bureau du PG. Le risque est que le fait de subir ces évaluations détourne le PG de l'accomplissement de son mandat.

82. En outre, l'article 31-1 (6) donne à la CE le droit de demander et d'obtenir de toute personne - y compris le PG lui-même ou tout procureur subordonné - toute « donnée et information » qui peut être utile pour évaluer la performance du procureur. Cette clause peut être utilisée pour obtenir des informations sur des cas spécifiques que le procureur ne peut pas divulguer. Dans le passé, il a été demandé à plusieurs reprises au PG de fournir des informations spécifiques sur des affaires en cours, en référence à son appartenance au Conseil de sécurité (un organe qui conseille le Président de la République sur les questions de sécurité). La Commission de Venise estime nécessaire de préciser dans la loi que le PG peut refuser de fournir des informations sur des affaires spécifiques si leur divulgation peut compromettre le succès d'une enquête en cours ou tout autre intérêt vital similaire de la justice (comme la protection des témoins, par exemple).

83. Cela dit, la Commission de Venise admet qu'il pourrait être nécessaire de procéder à une évaluation externe régulière du travail du PG. Comme il a été démontré ci-dessus, le nouveau mécanisme d'évaluation *ad hoc* des performances présente de nombreux défauts, de sorte que le législateur pourrait envisager des alternatives. Par exemple, il devrait être possible de renforcer le mécanisme des rapports annuels du PG au Parlement, prévu par l'article 11 (3) de la loi, en décrivant les exigences relatives au contenu de ces rapports, la procédure de leur discussion au Parlement, et les conséquences juridiques de la désapprobation de ces rapports par le Parlement.

84. Dans ses commentaires écrits, le ministère de la Justice a indiqué que l'effet juridique de ces auditions devant le Parlement serait limité, puisque la décision concernant la carrière du PG est entre les mains du CSP, en vertu de la Constitution. En effet, seul le CSP peut proposer la

⁴⁸ Voir l'article 29 (2) de la loi.

révocation du PG « pour des raisons objectives » et « sur la base d'une procédure transparente » (voir article 125 (2) de la Constitution). La Commission de Venise admet que l'expression « raisons objectives » peut être interprétée de manière large. Il n'est pas exclu que, outre la révocation du PG pour un crime ou une infraction disciplinaire, il puisse être mis fin au mandat du PG en cas de performances manifestement médiocres – comme pour le mandat des procureurs de rang inférieur. Cependant, le mécanisme d'exécution de l'évaluation proposé par les amendements présente trop de défauts pour satisfaire au précepte constitutionnel d'une évaluation « objective » basée sur la « procédure transparente ». Ce mécanisme devrait être revu : avant tout, la loi devrait prévoir des indicateurs plus spécifiques de la sous-performance, la CE devrait inclure des membres-procureurs, et le rapport de la CE devrait clairement avoir un caractère consultatif.

F. Responsabilité disciplinaire du Procureur général

85. L'article 52-1 de la loi introduite par les amendements prévoit une procédure spéciale de révocation du PG par le biais d'une procédure disciplinaire, par une commission disciplinaire (DC) spécialement créée, dont la composition est similaire à celle de la CE. Contrairement aux indicateurs de performance (qui doivent être définis par le CSP), les motifs d'une sanction disciplinaire sont définis dans la loi (article 38).

86. La procédure d'ouverture d'une procédure disciplinaire et d'examen préliminaire d'une affaire disciplinaire contre le PG est identique à la procédure d'évaluation des performances. Par conséquent, les recommandations formulées ci-dessus - en particulier, concernant la nécessité d'avoir des membres du ministère public au sein de la CD, les qualifications des membres de la CD, le pouvoir du Président de la République de déclencher la procédure disciplinaire, ainsi que l'indépendance du CSP dans sa prise de décision sur le fond - sont valables dans ce contexte également.

G. Suspension du Procureur général et nomination d'un Procureur général *ad interim*

1. Suspension automatique du Procureur général

87. Le nouvel article 55-1 prévoit la suspension⁴⁹ du PG si une procédure pénale est ouverte à son encontre. Cette suspension est automatique, de plein droit.

88. Cette disposition a été examinée par la CCRM, qui a estimé que la suspension du PG et de ses adjoints ne constituait pas une violation de la présomption d'innocence. Selon la CCRM, la suspension d'un PG qui est le supérieur hiérarchique de tous les procureurs et enquêteurs garantit une enquête indépendante sur les affaires dans lesquelles le PG peut être impliqué. A l'appui de cette conclusion, la CCRM se réfère à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kolevi c. Bulgarie*. Dans cette affaire, la Cour a estimé que l'article 2 de la Convention européenne exigeait qu'une enquête sur un meurtre présumé impliquant le Procureur général de Bulgarie de l'époque ne soit pas menée par des enquêteurs hiérarchiquement subordonnés à ce même Procureur général. Quant à la suspension des adjoints du PG, selon la CCRM, ils sont nommés à leur poste en raison de la confiance personnelle que leur accorde le PG, de sorte que leur suspension servirait le même objectif légitime.

89. La Commission de Venise convient qu'en principe, la suspension du PG dans un cas où une affaire pénale est en cours à son encontre n'est pas incompatible avec la présomption

⁴⁹ Les deux traductions anglaises du titre de cet article (celle fournie par les autorités requérantes et l'autre fournie par le ministère) mentionnent « dismissal », mais, comme expliqué aux rapporteurs, il s'agit d'une erreur de traduction : le titre, ainsi que l'article lui-même, parlent de « suspension » et non de licenciement définitif.

d'innocence, pour les raisons expliquées par la CCRM et aussi parce que le maintien du PG en fonction malgré de graves allégations à son encontre pourrait saper la confiance du public dans le parquet. Toutefois, des garanties procédurales devraient être mises en place pour s'assurer que le mécanisme de suspension n'est pas utilisé de manière arbitraire. La Commission de Venise réitère sa remarque précédente selon laquelle l'ouverture de la procédure pénale et son déroulement doivent s'accompagner de garanties procédurales adéquates, et que la présomption d'innocence de l'accusé doit être respectée par tout organe officiel ou titulaire de fonction commentant l'affaire pénale.

90. Dans un avis sur la Bulgarie⁵⁰, la Commission de Venise a mis en garde contre une suspension automatique des juges: elle a recommandé que la Chambre judiciaire du Conseil supérieur de la magistrature « examine la substance des accusations et décide si les preuves contre le juge sont suffisamment convaincantes [...] et si elles appellent une suspension ». Sinon, les procureurs auraient « le pouvoir d'initier la suspension de juges pour une période potentiellement longue sur la base de preuves (relativement) minces », ce qui pourrait mettre en danger l'indépendance judiciaire.

91. Comme expliqué aux rapporteurs, le nouvel article 55-1 doit être lu conjointement avec l'article 34 (5) qui prévoit que l'ouverture d'une procédure pénale contre le PG doit être autorisée par le CSP qui, dans ce cas, doit également désigner un procureur spécial pour traiter cette affaire. Ainsi, le PG ne peut pas être poursuivi - et donc ne peut pas être suspendu - sans l'implication du CSP. Les autorités considèrent que cela constitue une garantie suffisante de l'indépendance du PG.

92. Toutefois, comme il ressort de l'avis sur la Bulgarie, toute enquête pénale ne nécessite pas la suspension automatique du PG. Il serait plus approprié de laisser le CSP décider, sur une base *ad hoc* et à la lumière de la gravité des accusations portées contre le PG, si la suspension est nécessaire. La suspension automatique peut être réservée aux cas où le PG est soupçonné d'un crime d'une certaine gravité, mais même dans ces cas, le CSP devrait être impliquée pour évaluer si les preuves préliminaires contre le PG sont raisonnablement suffisantes pour ouvrir un dossier. En effet, la qualité et la nature des preuves préliminaires recueillies aux fins de l'ouverture d'une affaire ne sont pas censées être suffisantes pour obtenir une condamnation. Toutefois, le CSP doit lui-même vérifier que même ces preuves préliminaires ne sont pas clairement fabriquées ou non pertinentes.

93. Le ministère de la Justice, dans ses commentaires écrits, a souligné qu'il serait préjudiciable au prestige du ministère public et à l'indépendance de l'enquête de maintenir un PG en fonction alors qu'une enquête pénale est en cours à son encontre. Cet argument est valable : la Commission de Venise n'est pas opposée à la suspension du PG au moment de l'ouverture de l'affaire pénale, à condition que le CSP soit dûment impliqué et puisse garantir que les accusations portées contre le PG ne sont pas frivoles, politiquement motivées ou trop faibles, et que la suspension temporaire du PG est nécessaire pour protéger le prestige du ministère public et l'indépendance de toute enquête future. Aucune suspension automatique du PG n'est admissible, et une participation significative du CSP est nécessaire pour décider de la suspension.

2. Fin anticipée des mandats des députés

94. Comme il ressort du nouveau libellé de l'article 18, en cas de suspension du PG dans l'attente d'une enquête pénale ou de sa révocation, il est également mis fin aux mandats de tous les adjoints du PG. Comme cela a été expliqué aux rapporteurs, étant donné que les députés sont nommés par le PG (avec le consentement du CSP), ils lui resteraient fidèles même après sa

⁵⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2017)018, Bulgarie - Avis sur la loi sur le système judiciaire.

révocation ou sa suspension, et pourraient donc interférer dans toute enquête pénale ou autre procédure visant le PG.

95. Même si ce risque est réel, il ne justifie pas nécessairement le retrait simultané de tous les adjoints. Une mesure aussi dramatique peut avoir un impact sur le fonctionnement efficace du parquet qui, dans cette situation, resterait pratiquement « décapité ». Le licenciement collectif des adjoints, qui n'est pas lié à leurs performances ou à une quelconque faute qu'ils auraient commise, envoie un message erroné au ministère public, à savoir que le poste d'adjoint dépend totalement de la loyauté personnelle envers le PG. Un tel licenciement collectif peut également avoir un effet dissuasif sur les procureurs.

96. Si nécessaire, la loi pourrait prévoir que les adjoints qui ont été nommés par le PG suspendu ou révoqué ne peuvent pas intervenir dans une affaire qui pourrait potentiellement viser le PG, ou dans une affaire qui est traitée par le procureur nommé par le CSP pour enquêter sur les allégations contre le PG. Et, en effet, la nomination du nouveau PG, si ce poste devient vacant, ne doit pas être retardée. Si ces conditions sont réunies, les adjoints peuvent rester en place jusqu'à la nomination du nouveau PG. En tout état de cause, la *suspension* du PG ne peut justifier que la *suspension* de ses adjoints, et non leur *révocation* définitive, comme le prévoit actuellement la loi.

3. Qui peut être nommé Procureur général par intérim ?

97. En vertu des amendements, tout procureur en fonction peut être nommé PG intérimaire. La Commission de Venise rappelle qu'il y a de fortes raisons de choisir un PG intérimaire parmi les procureurs *de haut niveau* existants.⁵¹ Cela étant, la nomination d'une personne extérieure dûment qualifiée n'est pas non plus exclue, car elle pourrait être considérée comme le signe d'un nouveau départ et réduire le risque de corporatisme.⁵² Selon l'article 17 (1) (a), le candidat au poste de PG doit avoir 10 ans d'expérience professionnelle dans le domaine juridique, dont 5 ans dans la fonction de procureur. La loi n'est pas claire quant à savoir si le PG intérimaire doit répondre à toutes les conditions fixées dans cet article pour le PG. Normalement, le PG et le PG intérimaire doivent satisfaire à peu près aux mêmes exigences de qualification.

4. Procédure de nomination d'un procureur général par intérim

98. Un PG intérimaire est nommé lorsque le poste de PG devient vacant, ou lorsque le PG est suspendu. En vertu des amendements, un PG intérimaire est nommé par les mêmes organes que ceux impliqués dans le processus de nomination d'un PG permanent - le CSP et le Président de la République, mais la procédure est quelque peu simplifiée (elle n'implique pas de concours public ni d'entretien). Ceci est compatible avec l'urgence de la situation.

99. Le mandat d'un PG intérimaire est limité à 12 mois et peut être prolongé. Dans un avis sur le Monténégro, la Commission de Venise a mis en garde contre un Procureur général *ad interim* qui pourrait occuper ce poste à l'infini.⁵³ Étant donné qu'en République de Moldova la procédure de nomination d'un PG intérimaire n'est pas sensiblement différente de la procédure de nomination d'un PG permanent (par exemple, il n'est pas nécessaire d'obtenir une majorité qualifiée au Parlement), la durée de cette nomination intérimaire devrait être limitée au temps nécessaire pour élire le nouveau PG (lorsque le poste du PG précédent est devenu vacant). Le mandat d'un PG intérimaire nommé pour remplacer un PG suspendu peut être plus long, mais doit prendre fin si l'affaire contre le PG est abandonnée ou s'il est acquitté.

⁵¹ Commission de Venise, CDL-AD(2021)030, Monténégro - Avis urgent sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le ministère public de l'État ; voir, en particulier, les conclusions de l'avis.

⁵² Ibid.

⁵³ Commission de Venise, CDL-AD(2021)030, Monténégro - Avis d'urgence sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le ministère public de l'État, para. 52.

100. La loi devrait également préciser si la même personne peut être re-nommée en tant que PG intérimaire (ou même en tant que PG permanent), et quel type de procédure doit être suivi en cas de re-nomination. La possibilité d'une nouvelle nomination a une incidence sur l'indépendance du titulaire de la fonction : la Commission de Venise a précédemment recommandé⁵⁴ que le procureur général ne soit pas éligible à une nouvelle nomination mais bénéficie d'un mandat suffisamment long.⁵⁵ Un scénario dans lequel le ministère public est dirigé par un PG intérimaire, pour une période prolongée, et où ce PG intérimaire doit demander et obtenir des re-nominations à intervalles réguliers est très dangereux pour l'indépendance des procureurs. Il serait plus approprié que l'un des adjoints, choisi par le CSP, exerce temporairement les fonctions du PG (avec les exclusions soulignées ci-dessus), pendant la période nécessaire pour mener à bien une enquête pénale contre le PG suspendu ou pour pourvoir le poste vacant.

IV. Conclusion

101. Le 23 septembre 2021, Mme Motuzoc, présidente du Conseil supérieur des procureurs de la République de Moldova, ainsi que M. Stoianoglo, Procureur général, ont demandé un avis à la Commission de Venise sur les amendements du 24 août 2021 à la loi sur le ministère public. Ces amendements ont été adoptés dans une situation de conflit politique aigu entre la majorité parlementaire et le Procureur général, critiqué pour son incompétence et son manque d'intégrité. M. Stoianoglo a vigoureusement nié ces allégations.

102. Les amendements ont été introduits et adoptés pendant la période des vacances. Leur introduction n'a pas été précédée d'un débat public, et la participation de la société civile, des parties prenantes et des experts aux discussions au Parlement aurait été très limitée. Si la Cour constitutionnelle de la République de Moldova a estimé que les règles fondamentales de l'élaboration des lois avaient été respectées, la Commission de Venise est d'avis qu'un processus plus approfondi et plus transparent aurait certainement été préférable, étant donné l'importance de la réforme pour le bon fonctionnement du ministère public, qui est défini dans la Constitution comme une institution publique autonome au sein de l'autorité judiciaire.

103. La Commission de Venise note qu'au cours des dernières années, la composition du Conseil supérieur des procureurs (CSP) a été modifiée à deux reprises. Des changements aussi fréquents peuvent donner l'impression que chaque majorité parlementaire respective a essayé de modifier en sa faveur l'équilibre des pouvoirs au sein du CSP. Les changements législatifs ne doivent pas être *ad hominem*, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas viser à remplacer des titulaires de fonctions spécifiques sous le prétexte d'une réforme institutionnelle. Pour réduire le risque de tels changements arbitraires, il serait utile de réglementer la composition du CSP dans la Constitution et donc d'exiger une majorité qualifiée de votes pour de tels changements importants des règles sur le CSP. Mais cela nécessiterait un amendement constitutionnel, et cette recommandation ne peut être mise en œuvre que dans une perspective à plus long terme.

104. L'élément clé de la réforme - à savoir le nouvel équilibre entre procureurs et membres non professionnels au sein du CSP - n'est pas en soi contraire aux normes et aux recommandations antérieures de la Commission de Venise. Bien que deux procureurs aient été exclus du CSP, cinq procureurs élus par leurs pairs représentent toujours une partie substantielle de cet organe. Quant aux membres non-procureurs, cette composante du CSP reste suffisamment pluraliste pour garantir qu'aucun des trois groupes (procureurs, membres laïcs, ou membres de droit) ne puisse gouverner seul. Le choix des membres *de droit* pour siéger au CSP peut être critiqué, mais il existe également des arguments en faveur de ce choix.

⁵⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2013)025, Avis conjoint sur le projet de loi sur le ministère public de l'Ukraine, paragraphe. 49.

⁵⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2013)025, Avis conjoint sur le projet de loi sur le ministère public d'Ukraine, paragraphe. 117.

105. La Commission de Venise invite les autorités de la République de Moldova à envisager le retour du PG au sein du CSP en tant que membre de droit (avec un ajustement correspondant de la composition du CSP, si nécessaire). En outre, certains autres amendements sont contestables du point de vue des normes internationales et/ou des meilleures pratiques et doivent donc être révisés. Plus important encore, la Commission de Venise formule les recommandations suivantes :

- l'attente légitime des membres de terminer leur mandat ne devrait pas être perturbée sans raisons très sérieuses ;
- la procédure d' « évaluation des performances » du PG devrait être considérablement révisée. En particulier, la loi devrait décrire clairement la nature et les principaux indicateurs de l'évaluation des performances et préciser en quoi elle diffère de la responsabilité disciplinaire. Le CSP peut se voir confier la tâche de définir des règlements plus spécifiques, mais toujours dans le cadre fixé par la loi. La Commission d'évaluation (CE) ne devrait pas pouvoir fonctionner sans membres du parquet et la loi devrait clairement stipuler que les recommandations de la CE ne lient pas le CSP ;
- le CSP devrait avoir le pouvoir de décider si la suspension du PG dans le cadre d'une affaire pénale engagée contre lui est justifiée ; la suspension du PG ne devrait pas automatiquement mettre fin aux mandats de ses adjoints ;
- en cas de suspension du PG ou si son poste devient vacant, l'un des adjoints devrait être nommé par le CSP en tant que PG intérimaire le temps de conclure la procédure pénale et/ou d'élire un nouveau PG. Des garanties supplémentaires pourraient être mises en place pour exclure toute influence du PG suspendu ou révoqué sur les procédures pénales ou autres à son encontre.

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