



Strasbourg, le 21 octobre 2022

CDL-AD(2022)024

Avis No. 1100 / 2022

Or. Engl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE 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
SUR LA COUR SUPRÊME DE JUSTICE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 132^e session plénière
(Venise, 21-22 octobre 2022)**

Sur la base des commentaires de

M. Philip DIMITROV (membre, Bulgarie)
M. António HENRIQUES GASPAR (membre, Portugal)
**M. Alexander BARAMIDZE (Expert, ancien membre suppléant,
Géorgie)**
Mme Nina BETETTO (Expert DGI)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Traduction provisoire.

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

www.venice.coe.int

Contenu

I.	Introduction.....	3
II.	Portée de l'avis	4
III.	Analyse.....	4
A.	L'uniformisation de l'application du droit et l'indépendance des juges.....	4
B.	Restructuration de la CSJ	8
a.	Réduction du nombre de juges à la CSJ.....	8
b.	Modification de la composition du CSJ.....	9
C.	Évaluation extraordinaire des juges du CSJ	10
D.	Remarque technique : la structure du projet de loi	16
IV.	Conclusion.....	17

I. Introduction

1. Le 22 août 2022, le ministre de la Justice de la République de Moldova a demandé un avis à la Commission de Venise sur le projet de loi sur la Cour suprême de justice (ci-après, le projet de loi).
2. M. Alexander Baramidze (Expert), M. Philip Dimitrov (Membre, Bulgarie), M. Antonio Gaspar (Membre, Portugal), et Mme Nina Betetto (Expert DGI) ont été les rapporteurs de cet avis.
3. En raison de délais serrés, il n'a pas été possible de se rendre à Chisinau. Les 22 et 23 septembre, les rapporteurs ainsi que Mmes Martina Silvestri et Clémence Faure du Secrétariat ont tenu des réunions en ligne avec des représentants du ministère de la Justice, de la Commission juridique parlementaire des nominations et des immunités, de la Cour suprême de justice, de l'Association des juges de la République de Moldova, avec des représentants de la majorité et de l'opposition parlementaires, ainsi qu'avec les membres de la Commission de présélection. La Commission de Venise exprime sa gratitude aux autorités moldaves pour leur excellente coopération.
4. Le projet de loi fourni par le ministre de la Justice à la fin du mois d'août (ci-après, le premier projet) faisait l'objet d'une consultation publique. Par la suite, le 19 septembre 2022, le projet de loi révisé, y compris une note d'information, a été soumis à la Commission ([CDL-REF\(2022\)033](#)). La Commission de Venise se félicite du processus de consultation publique et analysera uniquement cette nouvelle version dans son avis. Le 7 octobre 2022, le ministre de la Justice a soumis une note contenant des informations et des explications supplémentaires sur le projet de loi révisé. Le 18 octobre, le ministre de la Justice a également fait part de ses observations sur le projet d'avis, qui sont prises en considération dans le présent texte.
5. Le présent avis conjoint a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi sur le SCJ. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
6. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs, des résultats des réunions en ligne des 22 et 23 septembre 2022, et des observations écrites soumises par les différents interlocuteurs, y compris celles soumises par les autorités moldaves le 7 et 18 octobre 2022. Après un échange de vues avec Mme Veronica Mihailov-Moraru, Secrétaire d'Etat au Ministère de la justice, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 132^{ème} session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022).

II. Portée de l'avis

7. La demande du ministre de la Justice n'aborde pas de questions spécifiques concernant le contenu du projet de loi, bien qu'elle souligne que la proposition représente une étape essentielle du processus de réforme du secteur de la justice et envisage de remodeler la Cour suprême de justice (ci-après, la CSJ) pour se concentrer sur la garantie d'une interprétation et d'une application uniformes de la législation dans le système judiciaire.

8. Les amendements proposés concernent : la réduction du nombre de juges à la Cour suprême de justice ; l'ajustement de la composition de la Cour suprême de justice en garantissant l'accès aux fonctions de juge de la Cour suprême de justice aux représentants d'autres professionnels du droit tels que les avocats, les procureurs, les professeurs de droit universitaires ; l'établissement d'une nouvelle condition obligatoire pour les candidats à la fonction de juge de la Cour suprême de justice (une évaluation positive par la Commission d'évaluation - pre-vetting) ; la création d'un mécanisme pour l'évaluation extraordinaire de l'intégrité des juges actuels de la Cour suprême de justice (vetting).

9. Certaines propositions incluses dans le projet initial, telles que l'évaluation du professionnalisme des candidats et des juges en exercice du CSJ, ainsi que la motivation financière des candidats qui passent l'évaluation extraordinaire pour continuer à travailler au CSJ, ont été abandonnées. La Commission de Venise se félicite de ces modifications et ne procédera pas à une analyse de ces points.

10. Le présent avis conjoint abordera donc les questions suivantes : l'uniformisation de l'application de la loi ; la restructuration du CSJ (nombre et composition des juges) ; et l'évaluation des juges (pre-vetting et vetting).

III. Analyse

A. L'uniformisation de l'application du droit et l'indépendance des juges

11. Le projet de loi prévoit une réforme de la SCJ avec l'intention déclarée de la transformer en Cour de cassation afin d'assurer l'interprétation et l'application cohérentes de la loi par les tribunaux et de parvenir à une uniformisation de la jurisprudence.

12. L'article 2 du projet de loi définit le rôle et les pouvoirs de la Cour suprême de justice. Il stipule que la SCJ sera la principale autorité chargée d'assurer « *l'interprétation et l'application uniformes de la législation dans le système judiciaire*¹ ».

13. Par principe, l'interprétation et l'application uniformes de la loi sont non seulement un droit légitime, mais aussi un devoir du système judiciaire². Selon le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), c'est avant tout le rôle d'une cour suprême d'assurer l'interprétation et l'application uniformes du droit et, en particulier, de résoudre les contradictions de la jurisprudence et de rectifier les incohérences, et de maintenir ainsi la confiance du public dans le système judiciaire³. La Commission de Venise, à son tour, a confirmé que l'unification de la

¹ [CDL-REF\(2022\)033](#), Projet de loi sur la Cour suprême de justice, article 2 (2)(a).

² CCJE(2017)4, [Avis n° 20 \(2017\), para. 5](#). Le CCJE a souligné que « [l']application uniforme de la loi est essentielle au principe d'égalité devant la loi. En outre, les considérations de sécurité juridique et de prévisibilité font partie intégrante de l'état de droit. Dans un État de droit, chaque citoyen souhaite à juste titre à être traités comme les autres et pouvoir se fonder sur les décisions de justice antérieures rendues dans des affaires comparables de manière à pouvoir prévoir les effets juridiques de ses actes ou manquements. » Cette approche est réitérée dans les conclusions et recommandations du CCJE.

³ [CCJE\(2017\)4, Avis n° 20 \(2017\)](#). Ibid, paragraphe 20.

jurisprudence est une compétence très courante des cours suprêmes et que l'effet des procédures d'uniformisation poursuit des intérêts généraux de certitude et de sécurité⁴.

14. Toutefois, dans le cadre de l'exercice de la fonction du pouvoir judiciaire consistant à assurer l'uniformité de l'application du droit, l'indépendance interne des juges doit être respectée⁵. En particulier, l'application uniforme du droit ne doit ni conduire à la rigidité et restreindre indûment le bon développement du droit, ni mettre en péril le principe de l'indépendance judiciaire⁶. En outre, si les interprétations contraignantes de la loi *in abstracto* par une cour suprême peuvent avoir un impact positif sur l'uniformité de la jurisprudence, des préoccupations se posent du point de vue du rôle approprié du pouvoir judiciaire dans le système de séparation des pouvoirs de l'État⁷. Le CCJE a insisté sur le fait que le rôle public d'une cour suprême, qui consiste à fournir des orientations *pro futuro*, garantissant ainsi l'uniformité de la jurisprudence et le développement du droit, devrait être réalisé par le biais d'un système de filtrage approprié des appels. Cela devrait être préféré à la création de droit *in abstracto* sous la forme de déclarations interprétatives contraignantes ou d'avis généraux⁸.

15. De même, la Commission de Venise a toujours défendu le principe de l'indépendance de chaque juge⁹. Selon la Commission, « [s]i la Cour suprême doit avoir le pouvoir d'annuler ou de modifier les jugements des juridictions inférieures, elle ne doit pas les superviser¹⁰ ». Les juridictions supérieures doivent assurer la cohérence de la jurisprudence par leurs décisions dans les affaires individuelles. Les tribunaux inférieurs, qui, dans les juridictions de droit civil, ne sont pas liés par les précédents judiciaires, ont tendance à suivre les décisions des tribunaux supérieurs afin d'éviter l'annulation de leurs décisions en appel¹¹. La Commission de Venise a critiqué une loi qui proposait de donner à la Cour suprême la possibilité d'adresser aux juridictions inférieures des « recommandations/explications » sur des questions d'application de la législation¹². Selon la Commission, un tel système n'était pas de nature à favoriser l'émergence d'un pouvoir judiciaire véritablement indépendant mais comportait le risque que les juges se comportent comme des fonctionnaires soumis aux ordres de leurs supérieurs¹³. A titre d'observation générale, la Commission a noté que la pratique des directives adoptées par la Cour suprême ou une autre juridiction supérieure et contraignantes pour les juridictions inférieures existant dans certains pays post-soviétiques était problématique¹⁴.

16. Il existe plusieurs mécanismes (formels, semi-formels et informels) en ce qui concerne le rôle des tribunaux dans la réalisation d'une jurisprudence cohérente¹⁵. Il appartient aux autorités

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)036](#), Avis sur les amendements à la loi sur l'organisation et l'administration des tribunaux et à la loi sur le statut juridique et la rémunération des juges adoptés par le Parlement hongrois en décembre 2020, paragraphe. 35 .

⁵ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation n° R \(94\)](#) 12, Sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, I(2)(a)(i). Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a indiqué que "les décisions des juges ne devraient faire l'objet d'aucune révision en dehors des procédures de recours prévues par la loi". Le CCJE réitère le principe fondamental selon lequel « le juge n'est, dans l'exercice de ses fonctions, l'employé de personne ; il est titulaire d'une charge publique ; il est donc au service de la loi et ne répond que de celle-ci ». Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : L'indépendance des juges, paragraphes 65-67/.

⁶ [CCJE\(2017\)4, Avis n° 20](#) (2017), paragraphe 30.

⁷ [CCJE\(2017\)4, Avis n° 20](#) (2017), Ibid, VIII.g (Conclusions et recommandations).

⁸ [CCJE\(2017\)4, Avis n° 20](#) (2017), paragraphe 28.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : L'indépendance des juges, para. 71.

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Ibid, para. 71 faisant référence à CDL-INF(1997)6.

¹¹ Commission de Venise [CDL-AD\(2010\)004](#), Ibid, para. 71 faisant référence à CDL-INF(2000)5.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Ibid, para. 71 faisant référence à CDL-INF(2000)5.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#) Ibid, para. 71 faisant référence à CDL-INF(2000)5.

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Ibid, para. 70

¹⁵ [CCJE\(2017\)4, Avis n° 20](#) (2017), paras. 15-19. Les procédures formelles portées devant les cours d'appel et en particulier devant les cours suprêmes ou les cours de cassation ont l'impact le plus direct sur l'interprétation et l'application uniformes du droit. Ces procédures devant les cours suprêmes sont par exemple (1) la décision sur le recours d'un plaideur individuel (un recours final sur des points de droit, une révision, une cassation) ; (2) les

moldaves d'établir le modèle de fonctionnement de la Cour Suprême en accord avec les principes décrits ci-dessus.

17. Compte tenu du lien inhérent entre les considérations relatives à l'uniformité de la jurisprudence, d'une part, et l'accès à la Cour suprême, d'autre part, la restriction prévue des compétences de la Cour suprême, mentionnée dans la note d'information, est un pas dans la bonne direction. Toutefois, une distinction claire devrait être faite entre les compétences distinctes de la Cour suprême et, en particulier, entre la fonction d'uniformisation et les autres mesures et outils.

18. Le projet d'article 3 habilite le CSJ (a) à généraliser la pratique judiciaire, (b) à publier des guides sur l'application du droit procédural, l'individualisation des sanctions pénales et des sanctions contraventionnelles, (c) à émettre des avis sur l'application de la législation, (d) à statuer sur les demandes dans l'intérêt de la loi, et (e) à prendre d'autres mesures nécessaires à l'application uniforme de la loi. Le paragraphe 2 prévoit que « des recommandations sur la généralisation de la pratique judiciaire et des guides sur l'application de la législation procédurale et l'individualisation des sanctions pénales et contraventionnelles sont élaborés et publiés sur le site officiel de la Cour suprême de justice ».

19. La Commission de Venise présume que les « recommandations sur la généralisation de la pratique judiciaire » visées au paragraphe 2 correspondent à la compétence décrite au premier point du paragraphe 1 (généraliser la pratique judiciaire). Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, la Commission recommande d'assurer la cohérence de la terminologie en reformulant l'alinéa (a) en conséquence, si tel est le cas. En outre, la formule de l'article 3, paragraphe 1, point a), « généraliser la pratique judiciaire » est excessivement large et vague. Comme la loi doit être prévisible et transparente, afin de ne pas être utilisée de manière arbitraire, ce mécanisme devrait être soit supprimé, soit détaillé davantage. La Commission se félicite de la volonté des autorités moldaves de reformuler et de clarifier le texte.¹⁶

20. En outre, si le mot « recommandation » peut impliquer son caractère non contraignant, ce n'est pas nécessairement le cas du mot « guide » (Projet d'article 3(1)(b)). À la lumière des principes ci-dessus, la Commission suggère que le pouvoir de la Cour de justice de publier des « guides » et des « recommandations » en vertu de l'article 3 soit limité dans la mesure où ces instruments doivent être non contraignants. Ainsi, pour éviter toute ambiguïté, le terme « non contraignant » devrait figurer à la fois à l'alinéa (a) et à l'alinéa (b) du projet d'article 3.

recours spéciaux introduits par un procureur (ou un organisme public similaire) portant devant la Cour suprême (dans les affaires civiles) une question juridique importante dans le but d'assurer l'application uniforme du droit ou le développement du droit par la jurisprudence, un tel recours aboutissant dans la plupart des systèmes à un jugement déclaratoire, n'affectant pas les droits des plaideurs dans l'affaire en question ; (3) rendre des déclarations interprétatives (qui sont appelées par ex. par exemple "décision d'uniformité", avis, opinions juridiques de principe) de manière purement abstraite, et non sur un recours introduit dans une affaire individuelle ; et (4) des décisions préliminaires adoptées dans des affaires en cours sur des points de droit étroitement définis, à la demande d'une juridiction inférieure.

Les mécanismes semi-formels comprennent par exemple les réunions régulières des juges au sein d'une juridiction, ou avec des juges de différentes juridictions du même niveau ou avec des juges d'une juridiction hiérarchiquement supérieure. Ces réunions peuvent avoir un caractère purement informel, soit être institutionnalisées dans une certaine mesure. La publication de « lignes directrices » (qui laissent généralement place à des évaluations individuelles) dans lesquelles l'attention est attirée sur les principes applicables, conformément à la jurisprudence établie (tels que les barèmes pour les dommages concernant les dommages corporels dans les affaires civiles, les peines dans les affaires pénales ou les honoraires d'avocats remboursables - lorsqu'il n'existe pas de tarif des avocats applicable peut avoir des effets similaires.

En troisième lieu, il existe des mécanismes purement informels, tels que les consultations informelles entre juges visant à établir un consensus sur plusieurs points de droit procédural et matériel lorsque la pratique fait apparaître des jurisprudences divergentes.

¹⁶ Commentaires fournis par les autorités moldaves le 18 octobre 2022, point I.

21. Quant au projet d'article 3, paragraphe 1, point d), et au projet d'article 4 (demandes dans l'intérêt de la loi), qui prévoit que la Cour suprême de justice rendra une décision motivée et contraignante expliquant comment la loi doit être interprétée à l'avenir (projet d'article 4, paragraphes 5 et 6), ils peuvent susciter des inquiétudes du point de vue de l'indépendance (interne et individuelle) des juges et du principe de séparation des pouvoirs.

22. La note d'information explique qu'à l'heure actuelle, la pratique judiciaire en République de Moldova est très peu uniforme, avec des décisions divergentes dans des circonstances similaires, rendues même par les chambres de la Cour suprême de justice. Cette pratique imprévisible a été confirmée par la plupart des interlocuteurs lors des réunions en ligne. En outre, un mécanisme similaire existe déjà en Moldova dans le cadre de la procédure pénale, et il n'a guère été utilisé au cours des quinze dernières années, si ce n'est pour quelques cas marginaux où il ne semblait pas soulever de préoccupation particulière.

23. Néanmoins, la lettre du projet de loi ne définit pas clairement ce qu'est la « demande dans l'intérêt de la loi » et dans quelles circonstances ce mécanisme devrait être utilisé. La Commission de Venise maintient que, si ce mécanisme doit être maintenu, le projet de loi devrait indiquer clairement ce qui constitue une « demande dans l'intérêt de la loi ». Par exemple, si la Cour suprême doit se prononcer en appel sur une question qui, en raison de sa pertinence juridique, est clairement nécessaire pour une meilleure application de la loi ; ou si un intérêt d'une importance sociale particulière est en jeu ; ou s'il existe au niveau de la Cour suprême une jurisprudence divergente sur la même question de droit ; ou si les conditions sociales ont évolué de telle manière que la jurisprudence établie antérieurement est devenue clairement obsolète ; ou lorsque de nouvelles décisions prises par les tribunaux, en particulier par les cours d'appel, sont contraires à la jurisprudence établie antérieurement par la Cour suprême, le besoin de clarification est manifeste et il est dans l'intérêt du droit.

Les conditions de recevabilité dans ces cas et la procédure adéquate relèvent du droit de la procédure et ne doivent pas être réglementées dans la loi sur la Cour suprême.

24. Par conséquent, compte tenu du grave problème de la jurisprudence contradictoire rapportée en Moldova, y compris entre les décisions de la Cour suprême elle-même, la Commission de Venise invite les autorités moldaves à réviser ce mécanisme, en définissant clairement ce qu'est la « demande dans l'intérêt de la loi » et dans quelles circonstances ce mécanisme devrait être utilisé, et en précisant qu'un jugement adopté sur la demande dans l'intérêt de la loi ne peut être contraignant que pour d'autres (futurs) jugements de la Cour suprême, et non pour les tribunaux inférieurs.

25. Il est également inquiétant que la « procédure dans l'intérêt de la loi » soit de nature non contentieuse. Il n'y a pas d'opposant qui pourrait contester les arguments du requérant. Bien que le projet de loi prévoie que « le cas échéant, d'autres sujets directement concernés par la question de droit examinée sont invités à assister à l'audience¹⁷ », il est clair qu'« assister à l'audience » ne permet pas aux « concernés » de bénéficier des droits procéduraux qui sont normalement garantis aux parties au litige. La Commission de Venise remarque que dans le premier projet, ces autres sujets avaient le droit de « présenter leur position à l'audience¹⁸ ». Ainsi, dans ce sens, le deuxième projet est un pas en arrière. En outre, il serait souhaitable qu'une fois la demande jugée recevable, les représentants des différentes professions juridiques, les experts juridiques, les universitaires, les organisations de la société civile et le médiateur soient également invités à présenter leurs points de vue et opinions en leur qualité de témoins experts ou d'amici curiae. L'implication du Conseil scientifique consultatif, comme le suggère le projet de loi, peut également être utile. Cependant, ce Conseil, en grande partie à cause de sa responsabilité et de sa dépendance à l'égard du Plénum de la Cour Suprême de Justice¹⁹, ne

¹⁷ Article 4(4) du deuxième projet de loi

¹⁸ Article 5 (4) du premier projet de loi

¹⁹ Deuxième projet de loi, Articles 7 (4) (g) et 7 (4) (j).

peut être considéré comme la seule agence professionnelle dans le pays qui peut fournir des avis justes, impartiaux et compétents sur des questions juridiques qui peuvent être d'une importance vitale pour l'ensemble de la société moldave.

26. Enfin, la responsabilité de la Cour suprême de justice d'assurer une jurisprudence uniforme ou de prévenir le risque de divergences excessives, est susceptible d'exiger l'établissement de critères de sélection adéquats pour l'admission des affaires à la Cour suprême. Le CCJE recommande aux pays qui autorisent un droit de recours sans entrave d'envisager l'introduction d'une obligation de demander une autorisation ou d'un autre mécanisme de filtrage approprié²⁰. Les critères d'octroi de l'autorisation devraient aider la Cour suprême à remplir son rôle de promotion de l'interprétation uniforme du droit. Dans ce contexte, il convient de rappeler que « les recours devant la troisième juridiction devraient être utilisés en particulier dans les cas qui méritent un troisième contrôle judiciaire, par exemple les cas qui développeraient le droit ou qui contribueraient à l'interprétation uniforme du droit. Ils pourraient également être limités aux appels lorsque l'affaire concerne un point de droit d'importance publique générale. Le requérant devrait être tenu d'exposer les raisons pour lesquelles l'affaire contribuerait à de tels objectifs²¹ ».

27. Pour conclure ce chapitre, la Commission de Venise rappelle que, si les mécanismes institutionnels sont essentiels pour assurer la cohérence de la jurisprudence qui est requise dans un système judiciaire pour servir l'intérêt général de la sécurité juridique, il existe plusieurs autres mécanismes semi-formels ou informels qui peuvent être appliqués en plus des instruments proposés et qui sont conçus pour assurer l'application uniforme du droit en Moldova. Il peut s'agir, par exemple, de réunions régulières de juges au sein d'un tribunal ou avec des juges de différents tribunaux de même niveau ou avec des juges d'un tribunal hiérarchiquement supérieur. Ces réunions peuvent même être institutionnalisées²². La Commission se félicite de la volonté des autorités moldaves de développer et de faciliter la mise en place de ces mécanismes.²³

B. Restructuration de la CSJ

a. Réduction du nombre de juges à la CSJ

28. L'article 5(1) du projet de loi stipule que le SCJ sera composé de 20 juges. Comme expliqué dans la note d'information, la réduction du nombre de juges à 20 (actuellement 33 postes de juges sont prévus pour la SCJ, mais seuls 24 sont pourvus) suit le plan d'action du gouvernement pour 2021-2022 visant à « renforcer les pouvoirs de la SCJ et à la transformer en une cour de cassation qui assurerait l'uniformité qualitative de la pratique judiciaire ».

29. Comme la Commission de Venise l'a déjà noté, la justification de la réduction du nombre de juges doit être correctement fondée, et elle doit tenir compte de la charge de travail du CSJ au regard de l'exigence de traitement des affaires dans un délai raisonnable²⁴. En outre, et surtout, les juges actuels ne peuvent pas être démis de leurs fonctions dans le cadre d'un plan de réforme, à moins qu'il n'existe un plan pour transférer ces juges à des postes judiciaires équivalents avec leur consentement²⁵. Il est essentiel d'assurer le respect du principe d'inamovibilité des juges.

²⁰ CCJE(2017)4, [Avis n° 20 \(2017\)](#), paragraphe 21.

²¹ Comité des Ministres, [Recommandation n° R \(95\)5](#) aux Etats membres concernant l'introduction et l'amélioration du fonctionnement des systèmes et procédures d'appel en matière civile et commerciale (article 7 (c)).

²² [CCJE\(2017\)4, Avis n° 20 \(2017\)](#), para. 17.

²³ Commentaires fournis par les autorités moldaves le 18 octobre 2022, point VII.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), Avis provisoire conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi relatif à la réforme de la Cour suprême de justice et du parquet, note de bas de page (3).

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), paragraphe. 41

30. Dans les observations écrites soumises par les autorités moldaves le 7 octobre 2022, il est fait référence à un projet de loi en cours de préparation pour une « modification complexe de la procédure d'examen des affaires par la SCJ. En conséquence, la SCJ se verra attribuer des pouvoirs plus étroits pour agir en tant que nouvelle cour d'appel ». La Commission de Venise apprécie l'effort déclaré pour réduire le nombre de décisions rendues par la SCJ et rendre la procédure moins bureaucratique.

31. La Commission de Venise reconnaît que l'expérience d'autres pays confirme que les cours suprêmes comptant un grand nombre de juges ne sont pas efficaces pour assurer l'uniformisation de la pratique judiciaire. Néanmoins, la note d'information n'indique pas clairement quels critères (hormis les données statistiques extraites de l'étude n° 26 de la CEPEJ en termes de ratio de juges de la Cour suprême par rapport à l'ensemble des juges du pays) ont été utilisés pour proposer le nouveau nombre de juges à la Cour suprême, et la note d'information ne mentionne aucune analyse effectuée à cet égard. Lors des réunions en ligne et dans les observations écrites soumises par les autorités moldaves le 7 et 18 octobre, les autorités ont fait référence à une évaluation comparative réalisée par la Banque mondiale ; cependant, aucune des autres parties prenantes (y compris la Cour suprême de justice elle-même) ne semblait avoir connaissance de cette étude.

32. Tout en admettant que 20 peut être un nombre approprié pour une cour suprême dans un pays de la taille de la Moldova, la Commission de Venise recommande de procéder à une analyse de la charge de travail, des catégories d'affaires examinées par la CSJ et de ses pouvoirs procéduraux. Une telle analyse pourrait montrer si les juges restants seront en mesure de résoudre les affaires (y compris les affaires actuellement en cours) dans un délai raisonnable et d'éviter ainsi toute conséquence préjudiciable et durable pour les citoyens. À cet égard, la Commission de Venise souligne que plusieurs interlocuteurs, au cours des réunions en ligne, ont mis l'accent sur le nombre élevé d'affaires actuellement en cours et le risque conséquent d'un arriéré croissant.

33. À la lumière des raisons décrites ci-dessus, la réduction ne semble pas être une nécessité immédiate.

34. La Commission de Venise propose donc d'adopter une approche progressive de la réduction du nombre de juges, en introduisant des dispositions transitoires qui prévoieraient une période intermédiaire de quelques années pendant laquelle le nombre réel de juges pourrait varier entre 33 et 20. Cela permettrait de s'adapter aux autres changements introduits par le projet de loi (nomination de juges non professionnels, évaluation des juges), tout en accordant un certain temps pour régler l'arriéré des affaires pendantes et le départ naturel des juges (par exemple, retraite ou démission), de manière à garantir le respect du principe d'inamovibilité des juges (voir plus loin la section sur l'évaluation). La Commission se félicite de l'attitude positive des autorités moldaves, qui prévoient un changement progressif de la composition des juges du CSJ.²⁶

b. Modification de la composition du CSJ

35. Les amendements constitutionnels, entrés en vigueur le 1er avril 2022, ont supprimé l'obligation pour les juges de la SCJ d'être des juges de carrière. Le projet d'article 6 prévoit une composition mixte de la SCJ, dans la mesure où les juges de la SCJ seront nommés parmi les juges et « parmi les avocats, les procureurs ou les professeurs d'université dans le domaine du droit ».

36. Le rapport entre les juges et les non-juges au sein de la Cour suprême a été revu dans la deuxième version du projet de loi. Avant le dernier amendement, le texte prévoyait qu'au moins 13 magistrats seraient choisis parmi les juges de carrière, et que pas plus de sept autres - parmi

²⁶ Commentaires fournis par les autorités moldaves le 18 octobre 2022, point X

les avocats non-juges - seraient choisis dans les rangs des juges. Le projet actuel prévoit que dans la composition de la SCJ, aucune des catégories mentionnées ne pourra occuper moins de 9 et plus de 11 postes de juges.

37. Dans le but d'une plus grande diversité, le recrutement parmi les praticiens du droit, s'il est appliqué correctement, peut avoir certains mérites. Cela suit la tendance selon laquelle les différences dans les pratiques de nomination entre le droit civil et la common law se réduisent, chaque système ayant adopté des éléments du modèle opposé. S'il ne semble pas possible d'imposer un tel modèle partout, le CCJE semble lui aussi avoir une préférence pour l'adoption d'un système combinant divers types de recrutement, car il peut avoir l'avantage de diversifier les origines des juges²⁷.

38. La composition de la Cour suprême par des juges ayant une grande expérience de la fonction judiciaire, et par des juges issus d'autres horizons (avocats éminents ; professeurs de droit ; membres seniors du Procureur général) est une solution très courante qui présente l'avantage de mélanger les cultures, les expériences et les compétences. Toutefois, étant donné la nature des fonctions judiciaires, l'expérience du procès et de la prise de décision est essentielle. La composition doit être équilibrée et proportionnée au regard des compétences de la Cour suprême. Une partie significative des juges doit donc être nommée parmi les juges des autres juridictions. Pour atteindre cet équilibre, et en tenant compte de la dimension future de la Cour suprême, la proportion 7-13 semble beaucoup plus adéquate.

39. Toutefois, la disposition introduisant une composition mixte de la SCJ ne devrait être appliquée que progressivement et *pro futuro* sans affecter les juges du siège de la SCJ en diminuant le nombre de juges de carrière à 11 - à cet égard, le projet de disposition du projet de loi final constitue un recul par rapport au projet précédent. La Commission se félicite de l'ouverture des autorités moldaves à réviser le ratio de la composition des juges du CSJ.²⁸

40. La Commission de Venise observe que huit années d'expérience professionnelle en tant que juge pour devenir juge à la Cour Suprême de Justice semble être le seuil le plus bas de l'échelle par rapport aux Etats membres du Conseil de l'Europe et qu'un seuil plus élevé pourrait être envisagé.

41. Enfin, l'introduction du système dit de nomination directe, dans lequel les juges de la Cour suprême de justice sont nommés par le Président de la République de Moldova sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, constitue un modèle valable et un net progrès. Suite aux commentaires des autorités moldaves du 18 octobre 2022, la Commission de Venise reconnaît que, étant donné que le projet de loi ne régleme pas la procédure d'entrée en fonction d'un juge du tribunal de grande instance, la loi devrait indiquer expressément qu'à cet égard, les dispositions pertinentes de la loi sur le statut des juges s'appliquent *mutatis mutandis*. Ceci est d'autant plus important que les décisions relatives à la carrière des juges affectent les droits protégés par la CEDH, ce qui implique, entre autres, que les décisions du CSM sur les nominations doivent être motivées et que les juges ont droit à un contrôle juridictionnel.

C. Évaluation extraordinaire des juges du CSJ

42. Le projet d'article 14(4)(f)²⁹ du projet de loi modifie la loi N. 26/2022 en élargissant le chapitre II avec des dispositions sur l'évaluation des juges de la Cour suprême. Le projet d'article 14¹ prévoit que tant les juges en exercice que les candidats aux fonctions judiciaires vacantes de la Cour suprême de justice sont évalués conformément aux dispositions de ce chapitre.

²⁷ [CCJE, Avis n° 4\(2003\)](#) sur la formation initiale et continue appropriée, para. 30.

²⁸ Commentaires fournis par les autorités moldaves le 18 octobre 2022, point XI.

²⁹ Il semble s'agir d'une erreur supplémentaire dans la numérotation du projet de loi. Le numéro correct devrait probablement être 14(7)(d).

43. Comme mentionné dans la Note d'information, « la réforme vise à renforcer l'indépendance et la responsabilité individuelle des juges et du système judiciaire dans son ensemble ». Les autorités moldaves ont l'intention d'introduire l'évaluation en réponse au besoin urgent, tel qu'évalué par le législateur national, de lutter contre les niveaux généralisés de corruption dans le système judiciaire.

44. La Commission de Venise a précédemment souligné que « plus récemment, les procédures de vérification de l'intégrité et de filtrage ont pris une forme différente, cherchant à nettoyer les fonctions publiques des individus impliqués dans la corruption à grande échelle ou dans le crime organisé³⁰ ». Dans un précédent avis sur la Moldavie (l'avis de 2019)³¹, la Commission de Venise a déjà exprimé l'avis que des situations critiques et extraordinaires, objectivement démontrées et justifiées dans le domaine du pouvoir judiciaire, comme des niveaux extrêmement élevés de corruption, peuvent justifier des solutions tout aussi radicales, comme un examen des juges en exercice. En fin de compte, il appartient aux autorités moldaves de décider si la situation qui prévaut dans le système judiciaire moldave constitue une base suffisante pour soumettre tous les juges de la cour suprême de justice à des évaluations d'intégrité extraordinaires, sous réserve que les conditions énoncées aux paragraphes 46-47 ci-dessous soient remplies. En effet, le système de filtrage doit être mis en œuvre dans le cadre des garanties constitutionnelles, notamment en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire, et ne peut être justifié qu'en cas de circonstances exceptionnelles, après avoir envisagé toutes les autres méthodes de responsabilisation des juges. Il convient toutefois de préciser que l'évaluation éthique se concentre en fait sur les données relatives à une éventuelle corruption, c'est-à-dire un autre aspect de la même question qui est explorée par l'évaluation financière.

45. Les projets d'articles 14¹ à 14⁶ décrivent ce qui semble être un processus de pré-vérification (candidats) et de vérification (juges en exercice) des juges de la Cour suprême. Il s'agit essentiellement d'une évaluation de l'intégrité éthique et financière visant tous les candidats et les juges en exercice du CSJ. La Commission de Venise remarque positivement que la proposition initiale de procéder à une évaluation du professionnalisme des juges du SCJ a été abandonnée. Cependant, l'évaluation de l'intégrité reste clairement la partie la plus controversée du projet de loi, en particulier en ce qui concerne le processus de filtrage.

46. Alors que le « pre-vetting » des candidats et les contrôles d'intégrité exercés par l'évaluation des déclarations de patrimoine sont assez courants et non controversés en principe, le vetting extraordinaire, comme l'a souligné précédemment la Commission de Venise, ne pourrait être justifié qu'en cas de circonstances exceptionnelles³².

47. En ce qui concerne le vetting des juges en exercice, le projet de proposition est presque un remake d'un projet précédent, déjà soumis à la Commission de Venise en 2019. Les considérations exprimées à l'époque restent valables et seront rappelées ici, notamment : « tout d'abord, il faut garder à l'esprit que le vetting n'est pas un recours par défaut. Tous les autres éléments du cadre législatif doivent être pris en compte. Les procédures disciplinaires, l'évaluation régulière et, dans les cas extrêmes, l'enquête et les poursuites pénales sont les méthodes habituelles de la responsabilité judiciaire. La raison pour laquelle ces voies ne sont pas disponibles doit être claire avant que l'option du filtrage puisse être envisagée. Le fait qu'il puisse y avoir un très faible niveau de confiance dans le système judiciaire exige que les problèmes soient examinés, mais cela ne nécessite pas en soi d'envisager un processus de

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)034](#), Avis sur les projets d'amendements constitutionnels permettant le vetting des hommes politiques en Albanie, para. 45, qui contient des références à d'autres avis de la Commission.

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), Avis provisoire conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi relatif à la réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public, paragraphe 84.

³² Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)045](#), Avis provisoire sur le projet d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire de l'Albanie, para. 100.

filtrage comme solution tant que toutes les autres voies ne sont pas exclues. Deuxièmement, le processus actuel de réforme judiciaire en République de Moldavie n'implique aucun amendement constitutionnel et les amendements proposés sont uniquement de niveau législatif. Par conséquent, tout système de filtrage prévu par le projet de loi et sa mise en œuvre devraient respecter la Constitution actuelle et en particulier les dispositions constitutionnelles relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire, y compris celles qui concernent le Conseil supérieur de la magistrature³³ ».

48. Dans les observations écrites soumises le 7 octobre 2022, les autorités moldaves notent que la Constitution « ne contient pas de prescriptions expresses concernant la révocation des juges » et que ces questions sont « régies par le principe d'inamovibilité et les exceptions à ce principe, telles que prévues par la loi ». Les observations écrites font également référence à la législation pertinente prévoyant les motifs de révocation des juges³⁴.

49. La Commission de Venise note que, en ce qui concerne la Constitution, il n'y a pas de mention directe du mot « révocation » d'un juge dans le texte constitutionnel. L'article 123(1) de la Constitution confère au CSM le pouvoir de « veiller à la nomination, au transfert, au détachement, à la promotion et à l'imposition des peines disciplinaires contre les juges³⁵. » La loi sur la responsabilité disciplinaire des juges prévoit la révocation d'un juge comme l'une des sanctions qui peuvent lui être infligées pour la commission d'une infraction disciplinaire³⁶. Une telle sanction peut être appliquée à la suite d'une procédure disciplinaire complexe dans laquelle le CSM a un rôle à jouer avec les organes disciplinaires compétents³⁷. Sans entrer dans les détails, ce que l'on peut déduire de ces dispositions constitutionnelles et statutaires est que, dans le cadre constitutionnel actuel, la révocation d'un juge est toujours possible, mais seulement par le biais et à la suite d'une procédure disciplinaire appropriée, ou pour l'un des autres motifs énumérés à l'art. 25 de la loi n° 544/1995 sur le statut des juges. La Commission de Venise est d'avis que, compte tenu de son impact, la révocation d'un juge à la suite d'une évaluation négative devrait être décidée par le CSM.

50. Le processus d'évaluation/de sélection décrit dans les projets ne peut en aucun cas être assimilé à la procédure disciplinaire. Comme la Commission de Venise l'a déjà noté, « l'évaluation et la responsabilité disciplinaire sont (ou devraient être) deux choses très

³³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), paras. 47-48.

³⁴ Art. 25 de la loi n° 544/1995 sur le statut des juges. « Article 25. Révocation du juge. (1) Le juge est révoqué dans les cas suivants :

a) dépôt de la demande de démission ;

b) obtention de la qualification "insuffisant" dans deux évaluations de performance consécutives ;

d) mutation à un autre poste comme prévu par la loi ;

f) commettre une infraction disciplinaire spécifiée dans la loi n° 178 du 25 juillet 2014 sur la responsabilité disciplinaire des juges ;

g) il existe un jugement définitif concernant sa condamnation pénale ;

g1) s'il existe un document d'établissement définitif, constatant le fait que le juge a conclu directement ou par l'intermédiaire d'une tierce personne un acte juridique, pris ou participé à la prise d'une décision sans résoudre le conflit d'intérêts réel conformément aux dispositions de la législation sur le conflit d'intérêts ;

g2) ne pas présenter la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels ou refuser de la présenter, conformément à l'art. 27 par. (8) de la loi n° 132 du 17 juin 2016 sur l'Autorité nationale d'intégrité ;

g3) ordonner par le tribunal, par décision irrévocable, la confiscation de la richesse injustifiée ;

g4) établir, par un acte définitif de constatation, la situation de non résolution des incompatibilités visées à l'art. 8 par. (1) de la présente loi dans le délai imparti ;

g5) le résultat négatif du test d'intégrité professionnelle en vertu de la décision du conseil de discipline ;

h) la perte de la citoyenneté de la République de Moldavie ;

i) le non-respect de l'art. 8 par. (1) ;

j) constatation d'une incapacité de travail, attestée par un certificat médical ;

k) atteinte de l'âge limite de la retraite ;

l) établissement d'une mesure de protection judiciaire ;

(2) La proposition de révocation du juge est présentée par le Conseil supérieur de la magistrature... ».

³⁵ Constitution de la République de Moldavie, article 123(1) (en vigueur depuis le 01.04.22).

³⁶ Loi n° 178/2014 sur la responsabilité disciplinaire des juges, article 6(1)(d).

³⁷ Loi n° 178/2014, *Ibid*, articles 38-39.

différentes³⁸ ». La responsabilité disciplinaire requiert une faute disciplinaire. Une performance négative, qui conduit à un résultat global négatif d'une évaluation, peut également provenir d'autres facteurs qu'une faute disciplinaire. Par conséquent, une proposition selon laquelle les résultats globaux négatifs d'une évaluation peuvent conduire à l'ouverture d'une procédure disciplinaire pose problème³⁹. En même temps, la Commission de Venise a admis qu'il est possible d'établir un système approprié dans lequel les informations sur les erreurs ou les fautes des juges - y compris celles découvertes au cours d'un processus d'évaluation - peuvent être évaluées et transférées à une procédure disciplinaire⁴⁰.

51. Par conséquent, la recommandation suivante de la Commission de Venise, énoncée dans l'avis de 2019, est toujours valable :

- « pour que le projet de loi soit conforme à la Constitution, toutes les décisions concernant le transfert, la promotion et la révocation des juges devraient être prises par le CSM. Le CSM devrait ainsi se voir confier le pouvoir de prendre des décisions sur la base de la recommandation contenue dans le rapport du Comité d'évaluation. La décision du CSM devrait être publique et pleinement motivée et devrait être déclenchée automatiquement par le rapport du comité d'évaluation [...] »⁴¹ »

52. Pour que le projet de loi soit conforme à la Constitution, la Commission d'évaluation ne devrait émettre que des avis non contraignants ou consultatifs. Même si la décision de la Commission d'évaluation selon laquelle le juge a échoué au test d'intégrité éthique/financière entraîne la suspension⁴² et non la révocation du juge, décision qui peut de toute façon être contestée par le juge devant le CSM⁴³, le projet de loi impose des limites très strictes au pouvoir discrétionnaire du CSM. En effet, c'est à la majorité qualifiée des 2/3 que le CSM pourra annuler la décision de la Commission d'évaluation, faute de quoi le juge sera démis de ses fonctions⁴⁴. Ainsi, dans les situations où il n'y a pas de majorité qualifiée au sein du CSM, la décision de la Commission d'évaluation est définitive. En l'absence de toute référence dans la Constitution à la Commission d'évaluation et au devoir du CSM de surmonter les décisions de la Commission d'évaluation à la majorité qualifiée, la disposition proposée dans le projet de loi semble être en contradiction avec la Constitution. La Commission de Venise recommande que la Commission d'évaluation, au lieu d'avoir le pouvoir de rendre une décision, soit habilitée à préparer des « conclusions » pour le CSM⁴⁵ sur la base desquelles le CSM prendrait sa décision motivée en vertu de l'article 123(1) de la Constitution et des dispositions statutaires pertinentes, à la suite d'une procédure disciplinaire. La Commission se félicite de l'intention positive manifestée par les autorités moldaves de prendre ces changements en considération.⁴⁶

53. L'article 144 du projet de loi prévoit une procédure d'appel contre les décisions du CSM. L'appel est examiné par une commission d'appel composée de trois juges du CSM. À cet égard, la Commission de Venise rappelle la recommandation suivante adoptée dans l'avis de 2019 :

- « [...] le projet de loi devrait prévoir un recours devant un organe judiciaire contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature fondées sur ce rapport. Cet organe judiciaire devrait être conçu en dehors de la cohorte des juges de la Cour suprême de

³⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, paragraphe 28.

³⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), Ibid, para. 102.

⁴⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), Ibid, paragraphe 107.

⁴¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), paragraphe 87.

⁴² Article 14² du projet de loi

⁴³ Article 14⁴ du projet de loi

⁴⁴ Article 14³(7) du projet de loi

⁴⁵ Pendant la préparation de l'avis, le MCS a fait l'objet d'une procédure de vérification des candidats.

⁴⁶ Commentaires fournis par les autorités moldaves le 18 octobre 2022, point IXX.

justice. Les critères de sélection de ses membres et la procédure à suivre devraient être précisés dans la loi⁴⁷. »

54. Si le CSM doit être chargé de prendre des décisions finales sur l'évaluation extraordinaire des juges de la Cour suprême de justice, il ne peut pas agir en tant que deuxième instance, comme le prévoit le projet de loi actuel⁴⁸. Au contraire, il doit y avoir un appel judiciaire contre la décision prise par le CSM et, comme indiqué dans l'avis de 2019, il serait contraire à cet objectif de donner au même CSJ le pouvoir de réviser les décisions pertinentes⁴⁹. Bien que le projet d'article 144(2) prévoit que seuls les juges « ayant réussi l'évaluation et n'ayant pas siégé à la Cour suprême de justice jusqu'au 31 décembre 2022 » peuvent être membres de la commission d'appel, le risque de conflit d'intérêts persiste. Si l'évaluation négative est rejetée, l'hypothèse du projet d'article 145 (transfert à une autre cour) pourrait mettre en danger la position des décideurs nouvellement nommés. La Commission de Venise recommande donc de veiller à ce que ni les juges nouvellement nommés ni le requérant ne puissent être transférés dans une autre juridiction si l'appel annule la décision du CSM.

55. Au vu des arguments précédents, la réduction du nombre réel de juges de la Cour suprême de justice (voir section C(a) ci-dessus) semble particulièrement inquiétante. Tout d'abord, il est inquiétant qu'un juge qui a passé avec succès l'évaluation puisse néanmoins être transféré à une juridiction inférieure s'il y a plus de 11 juges qui ont réussi la procédure d'évaluation⁵⁰. La Commission de Venise et le CCJE ont toujours critiqué le transfert de juges vers les juridictions inférieures sans leur consentement⁵¹. Contrairement à cette approche, le projet de loi semble n'avoir laissé aucun choix aux juges pour lesquels aucune place au sein du CSJ n'est réservée. Deuxièmement, le projet d'article 145(1) prévoit que les juges « chanceux » et « malchanceux » seront sélectionnés par la méthode discutable du tirage au sort⁵². Troisièmement, le fait que sur les 24 juges actuels de la Cour suprême, seuls 11 ou même moins (si moins de 11 juges réussissent l'évaluation) conserveront leur poste pourrait donner l'impression que l'objectif du gouvernement est de remplacer à la hâte le corpus existant des juges de la Cour suprême. Les commentaires soumis par les autorités moldaves le 18 octobre 2022⁵³ ne semblent pas contredire le fait que certains juges peuvent avoir besoin d'être transférés vers d'autres tribunaux, même s'il s'agit d'un tribunal de leur choix et avec le même salaire. La proposition de donner la priorité, en cas de futurs postes vacants à la Cour Suprême, "aux anciens juges de la Cour Suprême qui ont réussi le test d'intégrité, mais qui ont fait l'objet d'une mutation", confirme que cette mutation se ferait sans leur consentement.

56. Dans ce contexte, la Commission de Venise souhaite souligner les risques que l'évaluation des juges comporte pour l'indépendance du pouvoir judiciaire et le principe de la séparation des pouvoirs. La Commission a déjà exprimé qu'« un système de vetting peut créer un dangereux précédent et peut conduire à une attente qu'il y aura un système de vetting après chaque changement de gouvernement, ce qui saperait la motivation du pouvoir judiciaire et réduirait son indépendance⁵⁴ ».

⁴⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), par. 87

⁴⁸ Article 14³(2) du projet de loi

⁴⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), Ibid, paras. 67, 87.

⁵⁰ Article 14⁵ du projet de loi

⁵¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), paras. 34, 41.

⁵² Article 14⁵ de la loi n° 26/2022. La Commission de Venise reconnaît les difficultés à trouver une méthode juste et équitable pour sélectionner les juges qui continueront à travailler pour le SCJ. Dans ce sens, la Commission apprécie les efforts démontrés par les autorités moldaves qui, comme détaillé dans les observations écrites du 7 octobre 2022, ont évalué plusieurs critères possibles. Néanmoins, la Commission dissuade les autorités moldaves d'opter pour la méthode du "tirage au sort" et d'envisager plutôt la possibilité de maintenir un nombre plus élevé de juges pendant une certaine période, si nécessaire.

⁵³ Commentaires fournis par les autorités moldaves le 18 octobre 2022, point XXII.

⁵⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), paragraphe 85.

57. Dans l'avis de 2019⁵⁵, la Commission de Venise a soutenu que le principe d'inaMOVibilité des juges est un aspect essentiel de l'indépendance de la justice, qui exige que les juges, qu'ils soient nommés ou élus, aient une garantie de permanence jusqu'à un âge de retraite obligatoire ou l'expiration du mandat⁵⁶. La Commission de Venise a « toujours été favorable à la titularisation jusqu'à la retraite⁵⁷ » et « a toujours soutenu le principe d'inaMOVibilité dans les constitutions » et a indiqué que « les transferts contre la volonté du juge ne peuvent être autorisés que dans des cas exceptionnels⁵⁸ ».

58. Comme cela a été justement remarqué dans les observations écrites soumises par les autorités moldaves le 7 octobre 2022, la Commission reconnaît qu'aucun consentement ne peut être nécessaire lorsque le transfert est prévu et a été prononcé au titre d'une sanction disciplinaire, dans le cas d'une modification légale du système judiciaire, et dans le cas d'une affectation temporaire pour renforcer un tribunal voisin⁵⁹. Cependant, aucune de ces catégories ne semble être directement applicable dans le cas présent. Un juge ayant réussi l'évaluation ne serait pas soumis à une sanction disciplinaire. De même, on ne peut pas considérer que la réforme du CSJ prévue par le projet de loi nécessite de manière imminente la réduction du nombre de juges (voir section C(a)) ou des compétences différentes pour les juges en exercice du CSJ.

59. Par conséquent, la Commission de Venise considère que l'évaluation prévue dans le projet de loi ne peut être acceptable que si elle est interprétée comme un mécanisme exceptionnel unique, mis en place pour résoudre le problème de corruption allégué, où la Commission d'évaluation serait un organe ad hoc qui mène les enquêtes nécessaires et collecte les éléments pertinents pour produire un rapport factuel à communiquer au SCM. Ce dernier devrait être chargé d'engager une procédure disciplinaire ordinaire et de prendre les décisions motivées pertinentes, qui peuvent conduire à des sanctions disciplinaires, pouvant éventuellement inclure la révocation⁶⁰.

60. En ce qui concerne les résultats de l'évaluation, si l'évaluation est positive (ou si la décision du CSM ne donne pas lieu à une sanction disciplinaire, ou si cette dernière est annulée par un recours), le juge du CSJ ne peut être démis de ses fonctions. La Commission et la DGI réitèrent donc leur suggestion (voir section C ci-dessus) de maintenir un nombre plus élevé de juges au sein du CSJ pendant un certain temps, afin d'adopter une approche progressive, en introduisant des dispositions transitoires qui permettraient une période intérimaire de quelques années pendant laquelle le nombre de juges serait progressivement et naturellement réduit de 33 à 20.

⁵⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), Ibid, paras. 34-35.

⁵⁶ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation n° R \(94\) 12](#), sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, Principe I - Principes généraux sur l'indépendance des juges, point 3.

⁵⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : L'indépendance des juges, para. 35.

⁵⁸ Venice Commission, [CDL-AD\(2010\)004](#), para. 43.

⁵⁹ [Charte européenne sur le statut des juges](#), Strasbourg, 8-10 juillet 1998, para. 3.4.

⁶⁰ Dans l'affaire [Xhoxhay c. Albanie](#), 9 février 2021, la CEDH, à propos du contrôle des juges en Albanie, a noté (paragraphe 245) que : « S'agissant du troisième critère, à savoir le degré de sévérité de la sanction, la Cour relève que la révocation de la requérante est une sanction caractéristique d'une infraction disciplinaire et ne saurait être confondue avec une sanction pénale. Aucune amende ne lui a été infligée à la suite de son licenciement. La Cour note en outre que la loi sur le filtrage n'impose pas une interdiction permanente de postuler à des postes dans le système judiciaire. Toutefois, la loi sur le statut des juges et des procureurs interdit aux juges et aux procureurs qui ont été démis de leurs fonctions de réintégrer le système judiciaire (voir paragraphe 206 ci-dessus). Quoi qu'il en soit, cette interdiction ne serait pas en soi décisive pour considérer la procédure de filtrage comme criminelle pour les raisons suivantes. L'interdiction ne figure pas dans le droit pénal. Elle ne peut être considérée comme une sanction de nature pénale. L'objectif de l'interdiction de réintégrer le système judiciaire ne semble pas être d'imposer une sanction par rapport à la révocation, mais vise plutôt à assurer et à préserver la confiance du public dans le système judiciaire. Même si, en soi, la barre semble être une conséquence plutôt sévère, de nombreuses mesures non pénales de nature préventive peuvent avoir un impact substantiel sur la personne concernée. Le simple fait que la barre soit de nature permanente ne suffit pas à la considérer comme une sanction/.../ ».

61. En revanche, si l'évaluation est négative, il devrait appartenir au SCM de décider de la révocation. En tout état de cause, la Commission de Venise maintient que les conséquences d'une évaluation négative proposées à l'article 14³(6) sont disproportionnées et devraient être reconsidérées, car elles incluent une interdiction d'exercer la plupart des professions juridiques (y compris les professions libérales, comme celle d'avocat) pendant une période excessivement longue (10 ans), sans aucune évaluation de la proportionnalité de la gravité de l'infraction.

D. Remarque technique : la structure du projet de loi

62. La Commission de Venise note que le projet de loi présente certaines lacunes en ce qui concerne la numérotation des articles et des chapitres, peut-être en raison des modifications introduites à la suite du processus de consultation publique. Par exemple, les articles 10 et 11 sont absents, ainsi que le chapitre III. En outre, le chapitre IV (Dispositions finales et transitoires) comprend plusieurs dispositions modifiant d'autres lois organiques, comme la loi 26/2022 sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats pour faire partie des organes d'autogestion des juges et des procureurs. Ce chapitre définit également le mécanisme ad hoc pour l'évaluation des juges de la Cour suprême. La Commission de Venise présume qu'il s'agit d'une tentative de séparer la réforme de la Cour suprême (rôle et structure) du processus d'évaluation (vetting), conformément aux recommandations précédentes de la Commission de Venise⁶¹.

63. La Commission note également que, dans les observations écrites soumises par les autorités moldaves le 7 octobre 2022, il est fait référence à l'article 63 par. (4) de la loi n° 100/2017 sur les actes normatifs prévoyant que : « Si l'adoption, l'approbation ou la publication d'un acte réglementaire implique des modifications ultérieures d'autres actes réglementaires, ces modifications sont incluses, dans l'ordre chronologique, dans un projet distinct de modification du cadre réglementaire correspondant, qui est soumis avec le projet d'acte réglementaire de base, ou incluses dans les dispositions transitoires de l'acte réglementaire de base ».

64. Néanmoins, les considérations exprimées par la Commission de Venise dans son précédent avis sur la question n'étaient pas seulement de nature technique et il convient de les rappeler ici : « Il apparaît que le projet de loi actuel ne se concentre pas exclusivement sur la mise en œuvre de la réforme de la Cour suprême, mais combine plutôt un tel plan de réforme visant à remplacer la Cour suprême existante par une nouvelle cour ayant une juridiction/fonction différente et moins de juges, avec un *processus de vetting*. Cet amalgame entre la réforme de la Cour suprême et le processus de vetting est particulièrement évident puisque les critères qui seront utilisés par le Conseil/Comité d'évaluation ne visent pas seulement à évaluer les compétences des juges en exercice au regard de la nouvelle juridiction/fonction de la Cour suprême, mais ils concernent également une évaluation de « l'intégrité » et du « style de vie » [...]. Il s'agit d'une combinaison problématique, car la justification réelle de l'interférence avec le principe d'inamovibilité des juges n'est pas claire. Comme le projet de loi est axé sur la méthode d'évaluation des juges existants par référence à l'intégrité [...] et non pas principalement sur le nouveau rôle de la Cour suprême de justice, le dispositif est essentiellement un processus de filtrage de tous les juges existants de la Cour suprême⁶² ».

65. Par conséquent, la Commission de Venise recommande l'adoption d'actes législatifs distincts pour amender d'autres lois organiques spécifiques, notamment en ce qui concerne le mécanisme exceptionnel d'évaluation des juges à inclure dans la loi 26/2022 sur la sélection des candidats à un poste de membre des organes administratifs autonomes des juges et des procureurs. La

⁶¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), Avis provisoire conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi sur la réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public, paragraphe 85

⁶² Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), Ibid. paras 43-44.

Commission apprécie l'intention déclarée par les autorités moldaves, dans les commentaires soumis le 18 octobre 2022, de mettre en œuvre ces changements.⁶³

IV. Conclusion

66. Le 22 août 2022, le ministre de la Justice de la République de Moldova a demandé un avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur la Cour suprême de justice. Le 19 septembre 2022, le ministre a soumis une version révisée du projet de loi, à l'issue d'un processus de consultation publique.

67. La Commission de Venise se félicite de l'esprit constructif de coopération dont ont fait preuve les autorités moldaves lors des réunions ainsi que dans les observations écrites soumises le 7 octobre, où il a été déclaré que « cet exercice sans le soutien et l'aval de la Commission de Venise et des partenaires de développement ne se poursuivra pas ».

68. En ce qui concerne l'évaluation des juges, la Commission de Venise rappelle que, si la « pré-vérification » des candidats et les contrôles d'intégrité effectués par l'évaluation des déclarations de patrimoine sont assez courants et non controversés en principe, une vérification extraordinaire ne peut se justifier qu'en cas de circonstances exceptionnelles.

69. La Commission de Venise formule les recommandations clés suivantes :

A. En ce qui concerne le vetting des juges en exercice, elle réitère la recommandation suivante de l'avis de 2019, qui reste valables :

1. *« pour que le projet de loi soit conforme à la Constitution, toutes les décisions concernant le transfert, la promotion et la révocation des juges devraient être prises par le CSM. Le CSM devrait ainsi se voir confier le pouvoir de prendre des décisions sur la base de la recommandation contenue dans le rapport du Comité d'évaluation. La décision du CSM devrait être publique et pleinement motivée et devrait être déclenchée automatiquement par le rapport du comité d'évaluation [...] ».*

2. En outre, le projet de loi devrait garantir que, dans le cadre de l'appel contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature fondées sur un tel rapport devant une formation du CSJ composée de juges nouvellement nommés, ni ce dernier ni l'appelant ne peuvent être transférés à une autre juridiction si l'appel annule la décision du CSM.

3. En outre, l'évaluation prévue dans le projet de loi ne peut être acceptable que si elle est interprétée comme un mécanisme exceptionnel et unique, mis en place pour résoudre le problème de corruption présumé, où la Commission d'évaluation serait un organe ad hoc qui mène les enquêtes nécessaires et collecte les éléments pertinents pour produire un rapport factuel à communiquer au CSM. Il convient de souligner que le seul objectif de toute l'évaluation est de clarifier s'il existe des données de corruption et/ou des actions liées à des actes illégaux. En ce qui concerne les résultats de l'évaluation, si l'évaluation est positive (ou si la décision du CSM ne donne pas lieu à une révocation, ou si cette dernière décision est annulée par un appel), le juge du CSJ ne doit pas être démis de ses fonctions. En revanche, si l'évaluation est négative, il devrait appartenir au CSM de décider de la révocation. En tout état de cause, la Commission de Venise maintient que les conséquences d'une évaluation négative proposées à l'article 14³(6) sont disproportionnées et devraient être reconsidérées.

⁶³ Commentaires fournis par les autorités moldaves le 18 octobre 2022, point XXVI.

B. En ce qui concerne le nombre et la composition des juges de la Cour suprême, la disposition introduisant une composition mixte de la Cour suprême ne devrait être appliquée que progressivement et *pro futuro*, sans affecter les juges en exercice de la Cour suprême en réduisant le nombre de juges de carrière à 11. En outre, compte tenu de la dimension future de la Cour suprême, la proportion 7 (juges non de carrière) - 13 (juges de carrière) semble plus adéquate. La Commission se félicite de l'attitude ouverte des autorités moldaves pour prendre en considération ces changements.⁶⁴

C. Une approche progressive devrait être adoptée en ce qui concerne la réduction du nombre de juges, en introduisant des dispositions transitoires qui prévoiraient une période intérimaire de quelques années pendant laquelle le nombre réel de juges pourrait varier entre 33 et 20. Cela permettrait de s'adapter aux autres changements introduits par le projet de loi (nomination de juges non professionnels, évaluation des juges), tout en accordant un certain temps pour régler l'arriéré d'affaires pendantes et le départ naturel des juges (par exemple, retraite ou démission), de manière à garantir le respect du principe d'inamovibilité des juges.

D. Le mécanisme décrit à l'article 4 devrait être révisé, en définissant clairement ce qu'est la « demande dans l'intérêt de la loi » et dans quelles circonstances ce mécanisme devrait être utilisé, et en précisant qu'un jugement adopté sur la demande dans l'intérêt de la loi ne peut être contraignant que pour d'autres (futurs) jugements de la Cour suprême, et non pour les juridictions inférieures. Le cas échéant, d'autres sujets directement concernés par la question de droit examinée devraient également être invités à présenter leur position lors de l'audience. En outre, une fois la requête jugée recevable, les représentants de diverses professions juridiques, les experts juridiques, les universitaires, les organisations de la société civile et le médiateur devraient également être invités à présenter leurs points de vue et opinions en leur qualité de témoins experts ou *d'amici curiae*.

70. La Commission de Venise formule les recommandations supplémentaires suivantes :

E. En ce qui concerne la structure de la loi, adopter des actes législatifs distincts pour modifier d'autres lois organiques spécifiques, en particulier en ce qui concerne le mécanisme exceptionnel d'évaluation des juges à inclure dans la loi 26/2022 sur la sélection des candidats pour faire partie des organes administratifs autonomes des juges et des procureurs ;

F. En ce qui concerne la question de l'uniformisation de l'application de la loi, il convient, dans un souci de clarté et de sécurité juridique, de veiller à la cohérence et à la spécificité de la terminologie employée à l'article 3, en particulier en ce qui concerne la « généralisation de la pratique judiciaire », mécanisme qui devrait être supprimé ou précisé. En outre, le terme « non contraignant » devrait être inclus à la fois dans les alinéas (a) et (b) de l'article 3.

71. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités moldaves pour toute assistance supplémentaire en la matière.

⁶⁴ Commentaires fournis par les autorités moldaves le 18 octobre 2022, points X et XI.