



Strasbourg, le 19 décembre 2022

CDL-AD(2022)049

Avis n° 1114 / 2022

Or. angl.

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

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

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

SUR LES SUITES DONNÉES À L'AVIS
SUR LE PROJET DE LOI SUR LA COUR SUPRÊME DE JUSTICE
CDL-AD(2022)024

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 133^e session plénière
(Venise, 16-17 décembre 2022)

Sur la base des commentaires de

M. Philip DIMITROV (membre, Bulgarie)
M. António HENRIQUES GASPAS (membre, Portugal)
M. Alexander BARAMIDZE (ancien membre suppléant, expert,
Géorgie)
Mme Nina BETETTO (experte, DGI)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse	4
	A. Uniformisation de l'application du droit et indépendance des juges	4
	B. Restructuration de la CSJ (composition et organisation).....	5
	C. Evaluation extraordinaire des juges du CSJ	6
	D. Remarque technique : la structure du projet de loi sur le CSJ.....	9
IV.	Conclusion.....	10

I. Introduction

1. Par lettre du 11 novembre 2022, le ministre de la Justice de la République de Moldova a demandé de la Commission de Venise un avis sur les suites données à l'avis sur le projet de loi sur la Cour suprême de justice ([CDL-REF \(2022\)063](#)), qui a été révisé suite à l'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 ([CDL-AD\(2022\)024](#)) adopté lors de la 132ème session plénière de la Commission de Venise, en octobre 2022. Par lettre du 2 décembre 2022, le ministre de la Justice de la République de Moldova a soumis le projet de loi révisé sur la Cour suprême de justice (ci-après, «le projet de loi sur la CSJ») ([CDL-REF\(2022\)063rev](#)) et le projet de loi révisé sur l'amendement de la loi n° 26/2022 «Sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats pour faire partie des corps auto-administratifs des juges et des procureurs» (ci-après, «le projet de loi 26/2022») ([CDL-REF \(2022\)064rev](#)).

2. M. Alexander Baramidze, M. Philip Dimitrov, M. António Gaspar et Mme Nina Betetto ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Étant donné qu'il s'agit d'un avis sur les suites, aucune visite supplémentaire dans le pays ou consultation en ligne avec les autorités et les autres parties prenantes n'a été organisée. De larges consultations en ligne avaient été organisées les 22 et 23 septembre 2022, lors de la rédaction de l'avis initial.

4. Le présent avis conjoint a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi sur la Cour suprême de justice ([CDL-REF\(2022\)063rev](#)) ainsi que du projet de loi «Sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats à l'appartenance aux corps auto-administratifs des juges et des procureurs» ([CDL-REF \(2022\)064rev](#)), y compris les notes d'information respectives. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs, ainsi que des commentaires soumis par les autorités moldaves le 12 décembre 2022 (ci-après, « les commentaires du 12 décembre »). Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022).

II. Contexte

6. L'avis conjoint initial ([CDL-AD\(2022\)024](#)) sur le projet de loi sur la CSJ ([CDL-REF\(2022\)033](#)) a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 132^e session plénière les 21-22 octobre 2022. Le projet de loi sur la Cour suprême de justice visait à réduire le nombre de juges à la Cour suprême de justice (ci-après, « la CSJ ») ; à ajuster la composition de la CSJ en garantissant l'accès aux fonctions de juge de la CSJ pour les représentants d'autres professionnels du droit tels que les avocats, les procureurs, les professeurs d'université en droit ; à établir 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) ; à créer un mécanisme pour l'évaluation extraordinaire de l'intégrité des juges actuels de la Cour suprême de justice (vetting).

7. La Commission de Venise a abordé les trois groupes de questions suivants dans son avis conjoint initial : l'uniformisation de l'application de la loi ; la restructuration de la CSJ (nombre et composition des juges) ; et l'évaluation des juges (pre-vetting et vetting).

8. Le présent avis vise à évaluer le nouveau projet de loi révisé par rapport aux recommandations contenues dans l'avis conjoint initial, ainsi qu'à proposer de nouvelles recommandations éventuelles à la lumière du projet de loi révisé CSJ et du projet de loi révisé sur la modification de la loi n° 26/2022.

III. Analyse

9. L'analyse suivante se réfère aux recommandations figurant dans l'avis conjoint initial ([CDL-AD\(2022\)024, paragraphes 69-70](#)) et examine si elles ont été suivies.

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

10. Recommandation clé D : En ce qui concerne l'application uniforme de la loi, la Commission de Venise a recommandé de réviser le mécanisme « d'application dans l'intérêt de la loi » en définissant cette notion, ainsi qu'en clarifiant les circonstances d'application de ce mécanisme. En même temps, elle a déclaré que de tels arrêts ne seront contraignants que pour les autres (futurs) arrêts de la Cour Suprême, et non pour les tribunaux inférieurs. En outre, il a été recommandé que d'autres sujets directement concernés par la question de droit examinée, ainsi que 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*.

11. La Commission de Venise constate que le projet de loi révisé ne fournit pas une définition claire de la notion de « demande dans l'intérêt de la loi » et des circonstances d'application de ce mécanisme, mais à la lumière des commentaires du 12 décembre, elle accepte que cette question soit réglée dans les articles 3 et 4 du projet de loi sur le CSJ. La Commission de Venise considère donc que, dans ce contexte, la recommandation clé D a été suivie.

12. La Commission de Venise note que la phrase prévoyant que « l'arrêt adopté sur la demande dans l'intérêt de la loi est contraignant » (article 4(6)) a été supprimée. Néanmoins, afin d'exclure toute interprétation erronée de la disposition mentionnée à l'avenir, la Commission de Venise recommande de stipuler dans la loi que de tels jugements ne seront contraignants que pour d'autres (futurs) jugements de la Cour suprême de justice, et non pour les tribunaux inférieurs. À cet égard, la Commission de Venise rappelle que les juridictions inférieures doivent toujours pouvoir s'écarter de la jurisprudence établie lorsque les circonstances spécifiques de l'affaire l'exigent. Bien que la décision dans l'intérêt de la loi ne soit pas obligatoire ou contraignante pour les juridictions inférieures, ces dernières doivent toujours justifier spécifiquement, par des éléments ou des arguments nouveaux, les divergences par rapport à la jurisprudence établie dans l'intérêt de la loi ; et il doit toujours être possible pour toute partie intéressée de faire appel d'une décision contraire à la jurisprudence établie.

13. La Commission de Venise se félicite de la disposition visant à ajouter le médiateur au groupe de sujets habilités à demander à la Cour suprême de justice de statuer sur des questions de droit, mais note que les représentants de diverses professions juridiques, les experts juridiques, les universitaires, les organisations de la société civile et le médiateur n'ont toujours pas la possibilité de présenter leurs points de vue et leurs opinions en leur qualité de témoins experts ou d'*amici curiae*. Bien que dans les commentaires du 12 décembre, les autorités aient indiqué que l'ombudsman ainsi que les « autres personnes intéressées » ont cette possibilité en vertu de l'article 4 (4) du projet de loi sur le CSJ, il semble que l'article mentionné ne prévoit que la possibilité d'assister à l'audience et non *de présenter* leurs points de vue et opinions. La Commission de Venise réitère donc sa recommandation de leur donner cette possibilité.

14. La Commission de Venise considère donc que la recommandation D n'a été que partiellement traitée.

15. Recommandation F : En ce qui concerne la question de l'uniformisation de l'application du droit, dans un souci de clarté et de sécurité juridique, la Commission de Venise a recommandé de veiller à la cohérence et à la spécificité de la terminologie employée à l'article 3, notamment

en ce qui concerne la « généralisation de la pratique judiciaire », mécanisme qui devrait être soit supprimé, soit précisé. En outre, le terme « non contraignant » devrait être inclus à la fois dans les alinéas (a) et (b) de l'article 3).

16. Le projet d'article 3, paragraphe 1, point a), et paragraphe 2, a été reformulé de la manière suivante :

« **Article 3. Pouvoirs de la Cour suprême de justice pour assurer une application uniforme de la législation**

(1) Afin d'assurer l'interprétation et l'application uniformes de la législation, la Cour suprême de justice :

a) élaborer des lignes directrices sur l'application du droit procédural, l'individualisation des sanctions pénales et les sanctions contraventionnelles ».

« (2) Les avis consultatifs et les lignes directrices sur l'application de la législation procédurale et l'individualisation des punitions pénales et des sanctions contraventionnelles sont publiés sur le site officiel de la Cour suprême de justice ».

17. La Commission de Venise note que les autorités ont supprimé l'expression « généraliser la pratique judiciaire », remplacé le mot « guides » par les mots « lignes directrices » dans les deux paragraphes de l'article 3, et supprimé le mot « recommandations » du paragraphe 2.

18. Bien que les mots « non contraignant » soit toujours absent et que la différence entre les mots « guides » et « lignes directrices » ne soit pas claire, la Commission de Venise estime que la recommandation F a été partiellement suivie. Dans les commentaires du 12 décembre, les autorités ont indiqué que ces dispositions n'ont pas été modifiées par rapport à la version précédente et que les différences susmentionnées sont dues à des problèmes de traduction. Afin d'éviter tout malentendu, les autorités se sont engagées à adapter le projet en conséquence et à souligner le caractère non contraignant.

B. Restructuration de la CSJ (composition et organisation)

19. Recommandation clé B : En ce qui concerne la composition des juges de la CSJ, pour éviter d'affecter les juges en exercice de la CSJ, la Commission de Venise a recommandé que la composition mixte de la CSJ ne soit appliquée que progressivement (*pro futuro*) en diminuant le nombre de juges de carrière à 11, en prévoyant une période intérimaire de quelques années pendant laquelle le nombre réel de juges resterait flexible. En outre, la Commission de Venise a estimé que la proportion 7 (juges non professionnels) - 13 (juges professionnels) était plus adéquate.

20. Bien que l'actuel projet de loi sur la CSJ n'ait pas suivi la proportion proposée de 7 à 13, il indique clairement que 11 membres de la CSJ seront nommés parmi les juges et 9 parmi les avocats, les procureurs ou les professeurs d'université dans le domaine du droit, ce qui garantit que la majorité des membres de la CSJ sont des juges de carrière. La recommandation clé B peut donc être considérée comme suivie en substance, compte tenu également des conclusions du paragraphe 21 ci-dessous concernant la réduction du nombre de juges en exercice.

21. Recommandation clé C : En ce qui concerne le nombre de juges, la Commission de Venise a recommandé d'adopter une approche progressive de la réduction du nombre de juges, en introduisant des dispositions transitoires qui prévoieraient une période intérimaire de quelques années au cours de laquelle le nombre réel de juges pourrait varier entre 33 et 20, ce qui 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 résorber l'arriéré des affaires pendantes et le départ naturel des juges (par exemple, retraite ou démission), afin de garantir le respect du principe d'inamovibilité des juges.

22. Une disposition transitoire garantissant l'approche graduelle a été introduite à l'article 12 (1) du projet de loi sur la CSJ, qui stipule que « *cette loi entrera en vigueur à la date de sa publication au Journal officiel de la République de Moldova, à l'exception de l'art. 5(1) et de l'art. 6(1) (a), qui seront appliqués à partir de la date à laquelle les juges actuels de la Cour suprême de justice resteront à 11* ».

23. En outre, selon le projet d'article II (4) du projet de loi 26/2022, « *les juges de la Cour suprême de justice en fonction le jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, qui ont passé l'évaluation, poursuivent leur activité au sein de la Cour*¹ ». De même, dans la note d'information sur le projet de loi 26/2022, les autorités ont confirmé que la réduction du nombre de juges de la Cour suprême de justice de 33 à 20 se fera progressivement². La Commission de Venise accueille ces améliorations comme un pas dans la bonne direction visant à respecter le principe d'inamovibilité des juges.

24. Toutefois, la Commission de Venise recommande que la formulation de la disposition susmentionnée du projet de loi 26/2022 soit révisée, de sorte que la phrase « *poursuivent leur activité au sein de la Cour* » ne soit pas interprétée comme une possibilité d'employer un juge à un autre poste au sein de la Cour, en indiquant clairement que ces juges doivent continuer à travailler en tant que juges de la CSJ (par exemple, poursuivent leur activité *judiciaire* au sein de la Cour).

25. La Commission de Venise estime que les éléments essentiels (avoir des juges de carrière en majorité dans les membres du CSJ et la réduction progressive du nombre de juges) de ses recommandations B et C ont été suivis.

C. Evaluation extraordinaire des juges du CSJ

26. Recommandation clé A1 : Dans son avis initial, la Commission de Venise a réitéré sa recommandation précédente selon laquelle « *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 Conseil Supérieur de la Magistrature (ci-après « le CSM »)*³. *Le CSM devrait donc 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 de la commission d'évaluation* ».

27. La Commission remarque positivement que, selon le projet d'article 14³ du projet de loi 26/2022, la décision finale de passer ou de ne pas passer l'évaluation du juge sera adoptée par le CSM à la majorité simple, en réunion publique, sur le rapport soumis par la Commission d'évaluation⁴.

28. Cependant, la deuxième phrase de l'article 14² (1) stipule que « *[l]e refus de l'évaluation entraîne la suspension automatique du juge jusqu'à ce que la décision du Conseil supérieur de la magistrature sur l'évaluation soit rendue* ». Selon cette phrase, en l'absence de toute décision - acceptation ou rejet du rapport de la Commission d'évaluation - par le CSM, le rapport de la Commission d'évaluation sera contraignant car il entraînera « *automatiquement* » la suspension d'un juge.

¹ Projet de loi portant modification de la loi n° 26/2022, [CDL-REF \(2022\)064rev](#), article II (5).

² [CDL-REF \(2022\)064rev](#), Ibid p. 10.

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), Avis conjoint sur le projet de loi portant réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public de la République de Moldavie, para. 61.

⁴ [CDL-REF \(2022\)064rev](#), Ibid, projet d'article 14³ (3).

29. Dans les commentaires du 12 décembre, les autorités ont indiqué que la portée de cette suspension est d'éviter l'adoption de jugements arbitraires par le juge concerné jusqu'au jour de la décision du CSM. Elles ont également indiqué que le juge continuerait à recevoir son salaire jusqu'à la décision du CSM. Ils ont également mentionné que le projet prévoit un délai court (30 jours) pour que le CSM examine le rapport du Comité d'évaluation et rende une décision. Tout en notant que les changements apportés visent à renforcer le rôle décisionnel du CSM dans la révocation des juges, la Commission de Venise recommande toujours de réviser le paragraphe susmentionné, afin qu'il soit clairement stipulé que le rapport de la Commission d'évaluation ne peut en soi conduire à la suspension d'un juge, compte tenu du principe d'inamovibilité des juges et du rôle décisif du CSM dans cette question.

30. En ce qui concerne la procédure d'évaluation, selon le projet d'article 14³ (2) b) et c) du projet de loi 26/2022, la CSJ peut rejeter le rapport de la Commission d'évaluation et ordonner une nouvelle fois la reprise de la procédure d'évaluation, s'il trouve des circonstances qui pourraient conduire à la réussite ou à la non-réussite de l'évaluation, puis recevoir à nouveau le rapport de la Commission d'évaluation et adopter une décision⁵. La Commission de Venise estime que cette procédure est longue et fastidieuse. Cet échange entre le CSM et la Commission d'évaluation n'est pas nécessaire. En cas d'éléments manquants, la Commission de Venise estime qu'il est préférable que le CSM lui-même puisse demander au candidat/personne concerné, ou à la Commission d'évaluation, de fournir les clarifications nécessaires afin de prendre la décision finale. Cela contribuerait beaucoup plus à un processus rapide et soulignerait le rôle clé du CSM dans ce domaine. Toutefois, étant donné que les dispositions en question sont de nature procédurale, la Commission de Venise estime que les autorités disposent d'une marge d'appréciation à cet égard, pour autant que le rôle décisif du CSM, ainsi que les garanties contre les retards de procédure inutiles, soient clairement assurés⁶.

31. Par conséquent, la Commission de Venise considère que la recommandation A1 a été partiellement traitée et recommande de stipuler clairement que le rapport de la Commission d'évaluation ne peut en soi conduire à la suspension d'un juge.

32. Dans le projet de loi n° 26/2022, les autorités ont apporté une nouvelle modification à l'article 13 (5) qui régit les questions liées à la décision de la commission d'évaluation. En particulier, la version actuelle de la disposition mentionnée stipule que « *[u]n candidat est réputé ne pas remplir les critères d'intégrité si des doutes sérieux ont été constatés quant au respect par le candidat des exigences énoncées à l'article 8, doutes qui n'ont pas été atténués par la personne évaluée* ». Dans le projet récent, le mot « *sérieux* » a été remplacé par le mot « *raisonnable* ».

33. La Commission de Venise estime que ce changement peut affecter négativement et affaiblir la base, les critères et la preuve d'un jugement négatif, mettant ainsi en danger les principes fondamentaux de l'Etat de droit (ainsi que la future carrière des juges concernés). Par conséquent, la Commission recommande de ne pas remplacer le mot « *sérieux* » par le mot « *raisonnable* » dans la disposition susmentionnée. Il est positif que cette recommandation ait été acceptée par les autorités dans les commentaires du 12 décembre, où elles se sont déclarées prêtes à identifier la solution technique la plus appropriée et à adapter le projet de loi en conséquence.

34. Recommandation clé A2 : Dans l'avis initial, la Commission de Venise a recommandé de veiller à ce que, « *dans le cadre du recours contre les décisions du CSM fondées sur ce rapport devant une formation de la Cour suprême de justice composée de juges nouvellement*

⁵ [CDL-REF \(2022\)064rev](#), Ibid, projet d'article 14³ (4).

⁶ Dans les commentaires du 12 décembre, les autorités ont mentionné que, bien que cette procédure puisse paraître sophistiquée, elle équilibre les risques liés à l'évaluation et garantit qu'aucun abus ne peut être facilement commis par le candidat, le Comité d'évaluation ou le CSM.

nommés, ni cette dernière ni le requérant ne soient transférés vers une autre juridiction si le recours annule la décision du CSM ».

35. La Commission de Venise se félicite que la disposition controversée, concernant le transfert des juges de la Cour Suprême qui ont passé l'examen de contrôle à une autre cour sans leur consentement (par une méthode discutable de tirage au sort), ait été retirée du projet⁷. Ce changement est conforme aux conclusions antérieures de la Commission de Venise et du CCJE qui ont toujours critiqué le transfert des juges aux juridictions inférieures sans leur consentement⁸.

36. La Commission de Venise considère que la recommandation A2 a été suivie.

37. *Recommandation clé A3* : Dans son avis initial, la Commission de Venise a indiqué que « *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 de la 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.* ».

38. À cet égard, la Commission estime que le préambule modifié du projet de loi 26/2022, qui stipule que l'objet de la loi est également « *d'adapter le cadre normatif aux modifications apportées à la Constitution par la loi n° 120/2021 portant modification de la Constitution de la République de Moldova, de renforcer le rôle de la Cour suprême de justice et de réaliser un exercice unique d'évaluation de l'intégrité éthique et financière des juges de la Cour suprême de justice* », n'est ni clair ni une garantie suffisante contre une application répétée et abusive du vetting des juges. Le caractère unique et exceptionnel de l'évaluation devrait être mieux souligné. En outre, le mot « *professionnalisme* » devrait être exclu car l'évaluation du professionnalisme a été omise de la loi dès le projet initial. Les autorités, dans les commentaires du 12 décembre, ont assuré que le vetting du CSJ ne sera pas répété. Ils ont fait remarquer que la procédure d'adoption des lois est assez complexe et qu'une majorité parlementaire cohérente est nécessaire pour soutenir le processus d'approbation, et que le système judiciaire se trouve dans une situation critique similaire. Ils ont indiqué que sans le soutien des partenaires de développement et l'accord de la Commission de Venise, il serait impossible de répéter le vetting. Les autorités se sont déclarées prêtes à discuter de toute solution technique de la Commission de Venise pour répondre à cette préoccupation. Si le choix des solutions techniques dans de tels cas reste à la discrétion des autorités, la Commission de Venise propose de stipuler certaines restrictions visant à garantir le caractère temporaire du processus de filtrage, ainsi que de prévoir des obstacles juridiques à sa prolongation arbitraire⁹.

39. En ce qui concerne les conséquences d'une évaluation négative, il convient de mentionner que la période d'interdiction d'exercer la fonction de juge a été réduite à 7 ans, tandis que pour les fonctions de procureur, d'avocat, de notaire, d'administrateur agréé, d'huissier de justice ainsi que pour les postes de dignité publique, cette période a été réduite à 5 ans. La Commission de Venise estime qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction, tout en suggérant de retirer toutes les

⁷ Projet de loi initial sur la Cour suprême de justice de Moldavie, [CDL-REF\(2022\)033](#), projet d'article 14⁵.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)020](#), paras. 34, 41.

⁹ Affaire Xhoxhaj c. Albanie (Requête n° 15227/19, arrêt du 31/05/2021).

activités de nature privée de la liste des professions interdites, car elles vont au-delà des fonctions publiques, ce qui rend l'interdiction non proportionnelle. Dans leurs commentaires du 12 décembre, les autorités ont indiqué qu'elles ne suivraient pas cette recommandation, déclarant que, conformément à l'affaire *Xhoxhaj c. Albanie*, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas considéré comme disproportionnée une interdiction à vie pour les juges et les procureurs albanais qui n'ont pas passé le contrôle de sécurité, sans préciser le type d'interdiction. À cet égard, il convient de souligner que l'affaire *Xhoxhaj*, dans la mesure où l'interdiction des professions libérales est concernée, n'est en fait pas un précédent pertinent dans le contexte moldave. Cette affaire concerne un juge de la Cour constitutionnelle qui a été démis de ses fonctions à la suite de l'issue d'une procédure engagée à son égard, dans le cadre d'un processus de *vetting*. Si la Cour a estimé, entre autres, que la révocation avait été proportionnée et que l'interdiction légale à vie imposée au requérant de réintégrer le système judiciaire en raison de graves violations de l'éthique était conforme à la nécessité de garantir l'intégrité de la fonction judiciaire et la confiance du public dans le système judiciaire, elle ne s'est pas penchée sur l'interdiction d'exercer d'autres professions (libérales), simplement parce que cette question ne faisait pas partie de la situation factuelle de l'affaire en cause. En outre, dans l'avis précédent, la Commission de Venise n'a pas estimé que la révocation d'un juge était disproportionnée, elle n'a pas non plus suggéré que l'interdiction à vie d'un juge qui a été révoqué parce qu'il n'a pas réussi un test d'intégrité était disproportionnée, mais elle a suggéré que l'interdiction à long terme (pendant 10 ans) d'autres professions juridiques était disproportionnée.

40. En outre, il semble que le projet de loi 26/2022 ne prévoit pas d'alternative au CSM pour appliquer d'autres mesures que la révocation d'un juge. La deuxième phrase de l'article 14² du projet de loi 26/2022 semble sans équivoque, puisqu'elle prévoit que le refus de l'évaluation entraîne la révocation automatique du juge. Bien que les autorités, dans leurs commentaires du 12 décembre, aient indiqué qu'en cas d'échec de l'examen, toute autre sanction que la révocation serait manifestement insuffisante, la Commission souligne toujours la nécessité d'assurer une marge d'appréciation au CSM dans l'application des différentes mesures, la révocation d'un juge étant *ultima ratio*, conformément au principe de proportionnalité¹⁰. En outre, concernant la référence à l'affaire *Xhoxhaj c. Albanie* dans les commentaires du 12 décembre, selon laquelle la révocation du juge pour avoir échoué le test d'intégrité financière n'était pas disproportionnée, la Commission de Venise souligne que la conclusion mentionnée de la Cour européenne ne signifie pas que des mesures alternatives ne peuvent pas être introduites. En outre, au paragraphe 412 de l'arrêt *Xhoxhaj*, la Cour européenne a estimé qu'il était conforme à l'esprit du processus de *vetting* d'avoir une échelle de sanctions plus limitée, déclarant ainsi que les sanctions peuvent être au moins plus d'une fois¹¹.

41. La Commission de Venise considère que la Recommandation A3 a été partiellement suivie et réitère sa recommandation de mieux souligner la nature ponctuelle et exceptionnelle de l'évaluation dans les projets ainsi que de fournir une alternative au CSM pour appliquer également d'autres mesures que la révocation d'un juge.

D. Remarque technique : la structure du projet de loi sur le CSJ

42. *Recommandation E* : La Commission de Venise a recommandé d'adopter « des actes législatifs distincts pour modifier 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 dans les organes administratifs autonomes des juges et des procureurs¹² ».

¹⁰ Commission de Venise, (CDL-AD(2015)045), Avis intérimaire sur le projet d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie, para. 100.

¹¹ *Xhoxhaj v. Albania*, ibid. para 412.

¹² Commission de Venise, CDL-AD(2022)024, Ibid, paras. 62-65.

43. La Commission de Venise se félicite que la recommandation E ait été suivie.

IV. Conclusion

44. Le suivi de l'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 sur la Cour suprême de justice ([CDL-AD\(2022\)024](#)) peut être évalué comme suit.

- *Recommandations suivies ou en grande partie suivies*

45. La Commission de Venise se félicite des efforts déployés par les autorités de la République de Moldova pour répondre à ses recommandations et exprime sa satisfaction quant aux recommandations suivantes :

46. Recommandation clé A2 : La Commission de Venise se félicite que la possibilité de transférer les juges de la CSJ qui ont passé le vetting à une autre cour sans leur consentement ait été supprimée du projet.

47. Recommandation clé B : En ce qui concerne le nombre et la composition des juges de la Cour suprême de justice, la Commission de Venise se félicite que, bien que le projet de loi actuel sur la Cour suprême de justice n'ait pas suivi la proportion proposée de 7 à 13, il stipule néanmoins clairement que 11 membres de la Cour suprême de justice seront nommés parmi les juges et 9 membres parmi les avocats, les procureurs ou les professeurs d'université dans le domaine du droit, prévoyant ainsi que la majorité des membres de la Cour suprême de justice sont des juges de carrière.

48. Recommandation clé C : La Commission de Venise se félicite qu'une disposition transitoire garantissant une approche progressive de la réduction du nombre de juges ait été introduite dans les projets. Toutefois, elle recommande que la formulation du projet d'article II (5) du projet de loi 26/2022 soit révisée, de sorte que la phrase « *poursuivent leur activité au sein de la Cour* » ne soit pas interprétée comme une possibilité d'employer un juge à toute autre fonction au sein de la Cour, et indique clairement que ces juges doivent continuer à travailler en tant que juges du CSJ.

49. Recommandation E : En ce qui concerne la structure de la loi, la Commission de Venise se félicite de l'adoption d'actes législatifs distincts visant à 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 relative à la sélection des candidats pour faire partie des organes administratifs autonomes des juges et des procureurs.

- *Recommandations partiellement suivies*

50. Néanmoins, plusieurs recommandations clés formulées dans l'avis [CDL-AD\(2022\)024](#) n'ont été suivies que partiellement et restent donc pertinentes. La Commission de Venise invite les autorités de la République de Moldova à faire pleinement usage de son avis initial et de son présent avis pendant l'examen des projets de loi par les autorités, afin de fournir toutes les garanties nécessaires à l'indépendance des juges, à l'impartialité de l'évaluation des juges, ainsi qu'à la composition et à l'organisation de la Cour suprême de justice, conformément aux normes internationales. En particulier :

51. Recommandation clé A1 : En ce qui concerne la recommandation selon laquelle toutes les décisions relatives au transfert, à la promotion et à la révocation des juges devraient être prises par le CSM et le CSM devrait donc se voir confier le pouvoir de prendre des décisions sur la base de la recommandation contenue dans le rapport de la commission d'évaluation, la Commission remarque positivement que la décision finale de passer ou de ne pas passer

l'évaluation du juge sera adoptée par le CSM à la majorité simple, en séance publique, sur la base du rapport soumis par la commission d'évaluation. Néanmoins, elle recommande de réviser le projet de manière qu'il stipule clairement que le rapport de la Commission d'évaluation ne peut pas en soi conduire à la suspension d'un juge. La Commission de Venise estime que la reprise de la procédure d'évaluation par la Commission d'évaluation en cas de rejet du rapport d'évaluation par le CSM prend beaucoup de temps et est lourde, il souligne toutefois que les autorités disposent d'une marge d'appréciation à cet égard, pour autant que le rôle décisif du CSM, ainsi que les garanties contre les retards de procédure inutiles, soient clairement assurés.

52. Recommandation clé A3 : En ce qui concerne le caractère ponctuel et exceptionnel de l'évaluation ainsi que les conséquences disproportionnées d'une évaluation négative, la Commission de Venise se félicite que la période d'interdiction d'exercer la fonction de juge ait été réduite à 7 ans, alors que pour les autres fonctions, cette période a été réduite à 5 ans. Toutefois, la Commission de Venise recommande que le caractère ponctuel et exceptionnel de l'évaluation soit mieux souligné dans le projet. En outre, le mot « professionnalisme » devrait être exclu du préambule du projet de loi 26/2022, car l'évaluation du professionnalisme a été omise de la loi dès le projet initial. En outre, il semble que le projet de loi 26/2022 ne prévoit pas d'alternative au CSM pour appliquer d'autres mesures que la révocation d'un juge. La Commission recommande de laisser au CSM la possibilité d'appliquer différentes mesures, la révocation d'un juge étant l'*ultima ratio*.

53. Recommandation clé D : En ce qui concerne la nécessité de définir clairement les circonstances de la « demande dans l'intérêt de la loi » décrite à l'article 4 du projet de loi sur la Cour suprême de justice et la nécessité de préciser 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 de justice, et non pour les juridictions inférieures, ainsi que la possibilité d'inviter d'autres sujets à présenter leur position à l'audience, la Commission de Venise constate que le projet de loi révisé ne fournit pas une définition claire de la notion de « demande dans l'intérêt de la loi » et des circonstances d'application de ce mécanisme, mais à la lumière des commentaires du 12 décembre, elle accepte que cette question soit réglée dans les articles 3 et 4 du projet de loi sur le CSJ. La Commission de Venise considère donc que, dans ce contexte, la recommandation clé D a été suivie. Par ailleurs, la Commission de Venise note positivement que la phrase prévoyant que « *le jugement adopté sur la demande dans l'intérêt de la loi est contraignant* » (article 4(6)) a été supprimée. Néanmoins, elle recommande de stipuler dans la loi que ces jugements ne seront contraignants que pour les autres (futurs) jugements de la Cour Suprême, et non pour les tribunaux inférieurs. À cet égard, la Commission de Venise rappelle que les juridictions inférieures doivent toujours pouvoir s'écarter de la jurisprudence établie lorsque les circonstances spécifiques de l'affaire l'exigent. La juridiction inférieure doit toujours justifier spécifiquement, par des éléments ou des arguments nouveaux, les divergences par rapport à la jurisprudence établie dans l'intérêt du droit ; et il doit toujours être possible pour toute partie intéressée de faire appel de cette décision. La Commission de Venise se félicite également de la disposition visant à ajouter le médiateur au groupe de sujets habilités à demander à la Cour suprême de justice de statuer sur des questions de droit. Elle note toutefois que les représentants de diverses professions juridiques, les experts juridiques, les universitaires, les organisations de la société civile et le médiateur n'ont toujours pas la possibilité de présenter leurs points de vue et opinions en leur qualité de témoins experts ou d'*amici curiae*.

54. Recommandation F : En ce qui concerne la cohérence et la spécificité de la terminologie employée à l'article 3, notamment en ce qui concerne la « généralisation de la pratique judiciaire », la Commission de Venise se félicite que les autorités aient supprimé l'expression « généraliser la pratique judiciaire », remplacé le mot « guides » par le mot « lignes directrices » dans les deux paragraphes de l'article 3 du projet de loi sur la CSJ, et supprimé le mot « recommandations » du paragraphe 2. Cependant, la Commission de Venise recommande

toujours de souligner la nature non contraignante des guides et des lignes directrices dans les deux paragraphes de l'article 3.

- *Nouvelle recommandation*

55. Dans le projet de loi révisé 26/2022, les autorités ont apporté une nouvelle modification à l'article 13 (5) qui régit les questions liées à la décision de la Commission d'évaluation. En particulier, la version actuelle de la disposition mentionnée stipule « *qu'[u]n candidat est réputé ne pas remplir les critères d'intégrité si des doutes sérieux ont été constatés quant au respect par le candidat des exigences énoncées à l'article 8, doutes qui n'ont pas été atténués par la personne évaluée* ». Dans le projet récent, le mot « *sérieux* » de la disposition mentionnée a été remplacé par le mot « *raisonnable* ».

56. La Commission recommande de ne pas remplacer le mot « *sérieux* » par le mot « *raisonnable* » dans la disposition susmentionnée, car cela pourrait avoir un effet négatif et affaiblir la base, les critères et la preuve d'un jugement négatif, mettant ainsi en danger les principes fondamentaux de l'État de droit et la future carrière des juges concernés.

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