



Strasbourg, le 10 octobre 2023

CDL-AD(2023)032

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

REPUBLIQUE DE MOLDOVA

**PROJET D'AVIS COMMUN
DE LA COMMISSION DE VENISE
ET LA DIRECTION GENERALE
DES DROITS HUMAINS ET DE L'ÉTAT DE DROIT (DGI)
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**SUR LE PROJET DE LOI SUR LE SYSTEME JUDICIAIRE
ANTI-CORRUPTION ET SUR LA MODIFICATION DE CERTAINS
ACTES NORMATIFS**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 136e session plénière
(Venise, 6-7 octobre 2023)**

sur la base des commentaires des

**M. Philip DIMITROV (membre, Bulgarie)
Mme Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)
M. Tuomas OJANEN (membre, Finlande)
Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente honoraire, Pologne)
M. Filipe MARQUES (expert DGI, Portugal)**

Opinion co-funded
by the European Union



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte du projet de loi	3
III.	Analyse et recommandations	5
	A. Raison d'être et opportunité de la création d'instances spécialisées dans la lutte contre la corruption	5
	B. Le principe de l'unité du pouvoir judiciaire - Le statut des juges anticorruption	7
	C. Dispositions spécifiques du projet de loi	9
IV.	Conclusion	17

I. Introduction

1. Par lettre du 2 août 2023, la Présidente de la République de Moldova, Mme Maia Sandu, a présenté une demande d'avis de la Commission de Venise sur le projet de " Loi sur le système judiciaire anti-corruption et sur l'amendement de certains actes normatifs " (ci-après : " le projet de loi ") ([CDL-REF\(2023\)030](#)).

2. Le présent avis a été préparé conjointement avec la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI). M. Philip Dimitrov, Mme Angelika Nussberger, M. Tuomas Ojanen et Mme Hanna Suchocka ont agi en tant que rapporteurs au nom de la Commission de Venise. M. Filipe Marques a été nommé expert pour la DGI et a fourni des commentaires en son nom.

3. Les 6-8 septembre 2023, une délégation composée de Mme Hanna Suchocka et de M. Philip Dimitrov, accompagnée de M. Nikolaos Sitaropoulos du Secrétariat de la Commission de Venise, s'est rendue à Chişinău, et a eu des entretiens avec le Président de la République de Moldova et les représentants des autorités suivantes : Ministère de l'Intérieur ; le Ministre de la Justice et des représentants du Ministère de la Justice ; la Commission juridique des nominations et des immunités du Parlement ; le Centre national de lutte contre la corruption ; l'Autorité nationale pour l'intégrité ; le Parquet général ; le Parquet anti-corruption ; le Conseil supérieur de la magistrature. Ils ont également tenu des réunions avec des représentants de la : Délégation de l'UE en République de Moldavie ; Association des juges de la République de Moldavie ; Centre de ressources juridiques de Moldavie ; Transparency International Moldavie ; et Centre d'analyse et de prévention de la corruption. Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues lors de la visite susmentionnée. La Commission de Venise et la DGI remercient les autorités de la République de Moldova et le Bureau du Conseil de l'Europe à Chişinău pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi et de sa note explicative fournies par les autorités. 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 observations des rapporteurs et des résultats des réunions susmentionnées qui se sont tenues à Chişinău du 6 au 8 septembre 2023. Le 29 septembre 2023, la présidente Sandu a transmis à la Commission de Venise les remarques de l'administration présidentielle qui sont prises en considération dans le présent texte. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion des sous-commissions sur le judiciaire et sur l'état de droit du 5 octobre 2023. Après un échange de vues avec M. Eduard Serbenco, Secrétaire d'Etat, Ministère de la Justice, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 136^e session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023).

II. Contexte du projet de loi

6. La Présidente de la République de Moldavie, dans sa lettre précitée du 2 août 2023, a noté que le projet de loi a été préparé par la Présidence de la République de Moldavie " en coopération avec d'autres parties prenantes et conformément à son autorité de proposer des lois ". L'objectif principal de ce projet de loi est d'établir un tribunal anticorruption spécialisé de première instance et de créer une chambre anticorruption dédiée à la cour d'appel de Chişinău, visant à traiter efficacement les affaires de corruption complexes ".

7. La présidente Sandu a également noté dans sa lettre que "le projet a été soumis au Parlement pour examen et approbation. Le Parlement devrait organiser des consultations publiques sur sa plateforme, y compris des réunions avec les différentes parties prenantes. Le cabinet de la présidente restera activement impliqué, fournissant des explications supplémentaires et un soutien informatif au Parlement. En outre, le projet et la note explicative ont été mis à disposition

sur les sites Internet du Parlement et du Président". La présidente Sandu a souligné l'importance du projet de loi "comme l'une des principales priorités de l'État dans le programme de réforme de la justice".

8. Selon la note explicative du projet de loi, "[l]e phénomène de la corruption est considéré par la société de la République de Moldavie comme l'un des principaux facteurs qui empêchent le développement économique et aggravent encore les inégalités, la pauvreté et la division sociale. Cette perception est étayée par un certain nombre d'études sur l'état des systèmes judiciaires et de poursuites. La corruption attaque les fondements des institutions démocratiques en faussant les processus électoraux et l'état de droit".

9. Au cours de la mission, la délégation de la Commission de Venise a été informée par les autorités que le Parlement était sur le point d'entamer des consultations publiques et que le ministère de la Justice était en train de recevoir et de consolider les commentaires des différentes autorités compétentes. Sur la base de ces commentaires, le ministre de la Justice, au nom du gouvernement, prévoyait de soumettre au Parlement, dans le courant du mois de septembre, un "avis général" sur le projet de loi. Par les remarques transmises le 29 septembre 2023, les autorités ont informé que le projet de loi devrait être examiné en première lecture par le Parlement en octobre, tandis que sa lecture finale devrait avoir lieu avant la fin de l'année 2023, ce qui laisserait plus de temps pour les consultations et l'examen du projet de loi par les parties prenantes.

Principaux objectifs du projet de loi

10. La note explicative souligne que les deux principaux objectifs du projet de loi sont les suivants.

11. Tout d'abord, *la création d'un système de tribunaux spécialisés offrant "un degré accru d'indépendance aux juges"*. Malgré la réforme du système judiciaire, y compris l'évaluation externe (ongoing vetting) des juges, "le système judiciaire n'a toujours pas le courage d'agir contrairement à la perception établie dans le système, c'est-à-dire de protéger les intérêts des juges en dépit de l'intérêt public. Ainsi, les affaires très médiatisées continuent d'être remises à plus tard, les dossiers de corruption contre les juges sont pour la plupart finalisés en faveur des juges, les dossiers concernant les appels contre les décisions sur l'évaluation externe des juges restent en suspens pendant de longues périodes, malgré les délais limités prévus par la loi".

12. Deuxièmement, *l'accélération des procédures liées à la corruption*. La note explicative fait référence à une étude du Centre de ressources juridiques de Moldavie indiquant que "le délai moyen d'examen d'une affaire de corruption est d'environ 3,5 ans. Les procédures de jugement d'une affaire de corruption, depuis la saisine du tribunal jusqu'à l'adoption d'une décision irrévocable, durent de 138 jours à 10 ans ; dans un cas, une durée de 12,6 ans a également été enregistrée... La vitesse d'examen des affaires de corruption par les tribunaux analysés dans l'étude était quatre fois inférieure à la moyenne nationale et 2,4 fois inférieure à la médiane du Conseil de l'Europe". La note explicative ajoute que "selon le rapport d'activité statistique des juridictions de première instance concernant le jugement des affaires pénales, au cours de l'année 2022, un total de 738 dossiers relatifs à des délits de corruption dans les sphères publique et privée ont été examinés, dont 474 dossiers en suspens des années précédentes et 264 enregistrés en 2022. En 2022, des jugements ont été rendus par le tribunal de première instance dans 229 affaires, ce qui représente environ 30 % du nombre total d'affaires examinées au cours de la période de référence. Comparativement, le taux d'achèvement des affaires pénales pendantes en première instance pour l'année 2022 est de 50%... Une situation similaire est attestée dans les cours d'appel lors de l'examen des affaires en ordre d'appel. En 2022, 306 affaires ont été examinées dans le cadre de la procédure d'appel (dont 182 étaient en suspens depuis l'année précédente). Au total, 105 affaires

pénales ont été terminées, ce qui représente 35% du nombre total d'affaires pénales en cours d'examen dans les cours d'appel."

Inefficacité des mesures antérieures

13. Selon la note explicative, les précédentes "mesures de gestion des procédures prises pour garantir la rapidité des procès pénaux, en particulier pour les affaires complexes" n'ont pas donné de résultats. De même, la création en 2020 de "groupes spécialisés dans les affaires de corruption" ne s'est pas avérée efficace dans la pratique et n'est pas opérationnelle. Ainsi, ayant noté que certains autres Etats membres du Conseil de l'Europe ont mis en place des tribunaux spécialisés dans la lutte contre la corruption, les autorités ont préparé le projet de loi visant à créer des instances similaires en République de Moldova.

III. Analyse et recommandations

A. Justification et opportunité de la création d'instances spécialisées dans la lutte contre la corruption

14. La détermination et les efforts déployés par la Présidente de la République et d'autres autorités pour lutter contre la corruption et l'éliminer sont les bienvenus. Il appartient évidemment aux autorités nationales de décider de la création d'instances spécialisées dans la lutte contre la corruption. Néanmoins, une enquête réalisée en juillet 2023 indique que les professionnels de la justice sont divisés quant à l'initiative de créer des instances anti-corruption en République de Moldova.¹

15. Au cours de la mission de la délégation de la Commission de Venise à Chişinău, un grand nombre d'interlocuteurs se sont sérieusement interrogés sur l'opportunité de procéder à l'adoption de ce projet de loi, du moins à ce stade. Les principales raisons de ces préoccupations sont résumées ci-dessous.

16. Tout d'abord, la situation générale du système judiciaire est un facteur décisif avant de se lancer dans la création d'un nouveau système de tribunaux spécialisés. Il n'y a pas de différence si c'est avant, au milieu ou après les procédures de contrôle concernant le système judiciaire d'un pays. Des inquiétudes ont été soulevées au cours de la mission quant à l'opportunité de créer un nouveau système de tribunaux spécialisés à ce stade particulier, et quant à ses perspectives d'efficacité, étant donné que le processus de sélection des juges et des procureurs n'a pas encore été finalisé, et que la Cour suprême de justice (SCJ) manque de juges alors qu'elle est prévue par le projet de loi pour faire partie du système judiciaire anticorruption envisagé, en tant que tribunal de troisième instance (voir ci-dessous). Dans leurs observations du 29 septembre 2023, les autorités ont indiqué que le processus de vérification en cours se concentre sur les juges de la Cour suprême de justice et sur les juges qui occupent ou ont occupé des postes de direction. Les juges des juridictions inférieures devraient faire l'objet d'un contrôle dans le courant de l'année 2024 et potentiellement en 2025. Les juges des tribunaux de district (à l'exception de ceux qui ont occupé ou devraient occuper des postes de direction) qui statuent sur des affaires de corruption ne sont pas couverts par le processus de vérification actuel.

17. Deuxièmement, il convient de noter que la République de Moldova est un pays relativement petit où il n'est peut-être pas nécessaire d'avoir un système judiciaire comportant de nombreuses

¹ Legal Resources Centre Moldova, Perception of Judges, Prosecutors and Lawyers on Justice and Corruption, enquête, juillet 2023 : "36% des juges sont en faveur de cette réforme et 37% ne la soutiennent pas. 35 % des procureurs et 42 % des avocats soutiennent cette réforme, tandis que 34 % des procureurs et 40 % des avocats ne la soutiennent pas."

branches différentes. Ainsi, même si l'introduction de tribunaux spécialisés peut être considérée comme une réussite dans certains pays, il est encore nécessaire d'évaluer la situation spécifique de la République de Moldova. La Commission de Venise a déjà noté qu'il existe en République de Moldova un certain nombre d'organes et de mécanismes de lutte contre la corruption qui ne semblent pas avoir fonctionné efficacement à ce jour², alors que des amendements au Code de procédure pénale auraient été apportés au début de cette année afin d'accélérer notamment le jugement des affaires de corruption. Ainsi, la création d'instances anti-corruption à part entière soulève la question de savoir pourquoi les efforts nouveaux et en cours pour améliorer l'efficacité et l'efficience des organes et mécanismes anti-corruption déjà existants n'ont pas le temps de produire des résultats tangibles. Dans leurs observations du 29 septembre 2023, les autorités ont confirmé que les modifications du code de procédure pénale n'ont pas encore démontré leur efficacité, mais elles se concentrent uniquement sur les aspects procéduraux et ne s'attaquent pas aux défis institutionnels sous-jacents liés au manque d'intégrité au sein du système judiciaire actuel.

18. Troisièmement, en ce qui concerne la nécessité d'éliminer les procédures pénales excessivement longues liées à la corruption, bien que les données de la note explicative indiquent effectivement des retards inhabituels, elles ne fournissent aucune analyse par les autorités nationales expliquant les *causes profondes* de ces retards signalés, en utilisant par exemple la liste de contrôle de la gestion du temps de la CEPEJ ou l'outil de réduction de l'arriéré de la CEPEJ.³ Le fait que ces affaires soient traitées particulièrement lentement peut être en partie dû au manque d'uniformité de la jurisprudence, déjà noté par la Commission de Venise dans un autre avis sur la République de Moldova en 2022.⁴

19. Autre point important, les interlocuteurs de la mission ont souligné que la quasi-totalité des affaires de corruption étaient concentrées au tribunal Buiucani de Chişinău, qui, dans le même temps, manquerait de personnel, ne fonctionnant qu'avec 27 juges (au lieu de 45). La question s'est donc posée de savoir si un renforcement des ressources ou la création d'une chambre spécialisée dans ce tribunal particulier (de facto et partiellement spécialisé) serait une option meilleure et plus efficace (en termes de coûts et de temps) que la création d'un tout nouvel ensemble de tribunaux spécialisés. Dans leurs observations du 29 septembre 2023, les autorités ont fait valoir que les récentes décisions de la juridiction susmentionnée ont jeté des doutes sur l'engagement de nombreux juges à rendre la justice. Elles ont ajouté que la création de groupes ou de chambres spécialisés n'offrait pas la possibilité de recruter de nouveaux juges, de leur offrir des salaires compétitifs pour les motiver ou d'améliorer leurs méthodes de travail, ce qui pourrait être réalisé sous l'égide d'un nouveau tribunal spécialisé.

20. Enfin et surtout, la création de nouveaux tribunaux pose de sérieux problèmes logistiques et organisationnels qui nécessiteront beaucoup de temps et de ressources financières. Comme la Commission de Venise l'a déjà déclaré à propos de la République de Moldova, " la création de nouveaux organes *ad hoc* détourne les ressources et le soutien politique des institutions ordinaires de l'Etat qui ont été créées dans le but spécifique de lutter contre la corruption judiciaire ".⁵ La Commission a également estimé que "si la spécialisation peut être très utile dans certaines circonstances, elle risque de compliquer le système et n'est pas toujours rentable, en particulier dans les petits pays".⁶ Au cours de la mission de la délégation de la Commission de Venise, les

² CDL-AD(2023)005, §§17-18.

³ Disponible à l'adresse : <https://www.coe.int/en/web/cepej/home>. Dans leurs remarques du 29 septembre 2023, les autorités ont indiqué qu'un certain nombre de causes profondes de l'inefficacité des procédures pénales, telles que la charge de travail excessive des tribunaux et l'insuffisance du personnel judiciaire, ont été identifiées par certains documents de recherche indépendants.

⁴ CDL-AD(2022)024, République de Moldova - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi relatif à la Cour suprême de justice, §22.

⁵ Ibid. §17.

⁶ CDL-AD(2017)019, Avis sur le projet de Code judiciaire de l'Arménie, §§44-47. Voir également CCJE, Avis (2012) n° 15 sur la spécialisation des juges, §65.

interlocuteurs ont souligné que le projet de loi n'avait pas encore été accompagné d'une évaluation de l'impact budgétaire, malgré les ressources financières importantes nécessaires à la création et à la dotation en personnel des instances anticorruption envisagées.

21. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise et la DGI recommandent aux autorités, avant d'aller plus loin, de procéder à une évaluation de l'impact du projet de loi.⁷ Cette étude pourrait utilement analyser et examiner avec une attention particulière les *causes profondes* des problèmes que le projet de loi vise à résoudre, ainsi que l'existence d'autres mesures alternatives possibles qui mettraient davantage l'accent, comme l'ont également noté de nombreux interlocuteurs au cours de la mission, sur la finalisation du processus de contrôle des juges, l'attribution des affaires de corruption aux juges contrôlés, le renforcement des services de poursuite et du tribunal de Buiucani à Chişinău, qui traiterait actuellement la grande majorité des affaires de corruption, et une meilleure application de la législation existante (y compris à l'encontre des juges qui retarderaient le jugement des affaires de corruption).

22. En outre, la Commission et la DGI notent que la note explicative ne développe pas la relation du projet de loi avec les normes européennes établies notamment dans la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne. La Commission et la DGI rappellent donc la recommandation (2004)5 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes énoncées dans la CEDH,⁸ et proposent que les autorités procèdent systématiquement à une vérification de la compatibilité avec la CEDH avant l'adoption de chaque projet de loi, y compris le présent projet, et qu'elles rendent publique la vérification en question.

B. Le principe de l'unité du pouvoir judiciaire - Le statut des juges anticorruption

23. L'indépendance et la séparation du " système judiciaire anti-corruption " du reste du système judiciaire national est l'un des objectifs explicites du projet de loi organique, selon la note explicative. La Commission de Venise et la DGI rappellent qu'il n'existe pas de "hard law" qui énoncerait et définirait les principes de l'unité du pouvoir judiciaire et du statut uniforme des juges. Toutefois, selon l'Avis (2012) n° 15 du CCJE sur la spécialisation des juges, les juges et les tribunaux " devraient toujours faire partie d'un seul corps judiciaire dans son ensemble " et " en principe, les juges généralistes et spécialistes devraient avoir un statut égal ". Les écarts par rapport aux règles générales doivent être limités à ce qui est nécessaire pour que les tribunaux anticorruption fonctionnent efficacement, et il faut veiller à ne pas donner l'impression que les juges anticorruption constituent une catégorie de juges différente ou privilégiée.⁹

24. Le point de départ est donc que si certains écarts par rapport aux règles générales sur les tribunaux et les juges peuvent être acceptables, ces écarts doivent être limités à ce qui est nécessaire pour que les tribunaux anticorruption fonctionnent efficacement. Ainsi, les critères de sélection et la procédure de sélection des juges anticorruption, ainsi que les dispositions relatives à la rémunération, à la responsabilité et aux systèmes de contrôle et de sécurité des juges, ne peuvent s'écarter plus que nécessaire des règles générales.

25. Au cours de la mission de la délégation de la Commission de Venise, de nombreux interlocuteurs ont confirmé que les dispositions du projet de loi s'écartent considérablement des règles générales relatives aux tribunaux et aux juges moldaves. En fait, le projet de loi et

⁷ Dans leurs observations du 29 septembre 2023, les autorités ont indiqué qu'une étude d'impact complète du projet de loi était prévue.

⁸ Voir également la ligne directrice 5 des 2022 lignes directrices du Comité des Ministres sur la prévention et la réparation des violations de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

⁹ Voir CDL-AD(2017)020, Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les tribunaux anticorruption et sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur le système judiciaire et le statut des juges (concernant l'introduction d'une spécialisation obligatoire des juges sur l'examen de la corruption et des infractions liées à la corruption), §34.

sa note explicative donnent l'impression que les juges anticorruption constitueraient une catégorie de juges (et de tribunaux) qualitativement différente, voire privilégiée. Comme de tels doutes devraient être dissipés, les principes de "l'unité du pouvoir judiciaire"¹⁰ et du "statut uniforme des juges" méritent une plus grande attention dans la poursuite de la préparation du projet de loi.

26. Dans ce contexte, il convient de noter que le projet de loi est intitulé " sur le système judiciaire anti-corruption et sur la modification de certains actes normatifs ", tandis que la note explicative mentionne que " par le biais du projet de loi en question, il est proposé d'établir un système judiciaire spécialisé dans les affaires de corruption et les affaires connexes ". Afin d'éviter l'impression que le projet de loi, qui est une loi organique, vise à fragmenter le corpus judiciaire national et à créer un statut différent pour les juges chargés des affaires de corruption, crainte exprimée notamment par les juges rencontrés au cours de la mission, la Commission de Venise et la DGI recommandent que le titre soit modifié et que toutes les références à un " système judiciaire anticorruption " dans les dispositions spécifiques soient supprimées.

27. En ce qui concerne la fourniture de garanties de sécurité supplémentaires aux juges anti-corruption en vertu du projet d'article 20, il faut s'en féliciter et cela semble nécessaire, étant donné que ces juges devront également statuer sur des affaires de corruption très médiatisées. S'il n'appartient pas à la Commission de Venise et à la DGI de décider quelles mesures spécifiques prévues sont nécessaires, les mesures de sécurité avancées ne peuvent en principe pas être considérées comme un régime spécial injustifié.

28. En outre, le projet d'article VIII (lu conjointement avec la note explicative) prévoit que les salaires annuels des juges et du personnel de la CA et de la CACAC seront de 60 % supérieurs à ceux des juges ordinaires et du personnel des tribunaux. Il est évident que ces juges devraient avoir droit à des salaires plus élevés que les juges généralistes, et il faut également tenir compte du fait qu'ils travaillent sur des affaires de corruption importantes et qu'ils peuvent être soumis à des pressions extérieures significatives. L'Avis (2012) n° 15 du CCJE reconnaît la possibilité d'une rémunération spéciale " lorsque des motifs spécifiques peuvent être identifiés qui permettent de conclure que les spécificités de la profession du juge spécialisé ou la charge de ses responsabilités (y compris la charge personnelle qui peut découler d'une affectation à une fonction spécialisée) exigent une telle compensation " .

29. Au cours de la mission, les autorités n'ont pas fourni d'informations sur la méthode de calcul de l'augmentation susmentionnée des salaires des juges anticorruption. Le ministre de la justice a toutefois indiqué qu'à l'issue de la procédure d'agrément, une augmentation générale des salaires des juges agréés est prévue, ce qui devrait atténuer les effets de la différence prévue entre les salaires des juges généralistes et ceux des juges anticorruption. La Commission et la DGI invitent les autorités à examiner attentivement ces questions à la lumière des normes du Conseil de l'Europe, en évitant tout écart excessif par rapport aux règles générales applicables au domaine de la rémunération des juges et du personnel judiciaire.¹¹ Les autorités sont également invitées à envisager d'inclure dans le projet de loi une disposition visant à éviter que le salaire d'un juge anticorruption ne soit réduit de manière excessive après l'expiration de son mandat. Cela pourrait être possible en prévoyant, par exemple, que ces juges soient placés non pas dans un tribunal de même niveau, mais dans un tribunal plus élevé, et pourrait servir d'incitation pour attirer et garder des juges qualifiés, étant donné que, comme les autorités l'ont souligné au cours de la mission, il y a une grave pénurie de juges expérimentés qualifiés pour travailler dans les tribunaux anticorruption.

¹⁰ L'article 2 de la loi sur le statut des juges, intitulé "Unité du statut des juges", stipule que "les juges de toutes les juridictions ont un statut unique et ne se distinguent les uns des autres que par leurs pouvoirs et leurs compétences".

¹¹ Voir CDL-AD(2017)020, Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les tribunaux anticorruption et sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur le système judiciaire et le statut des juges (concernant l'introduction d'une spécialisation obligatoire des juges sur l'examen de la corruption et des infractions liées à la corruption), §54.

30. En ce qui concerne en particulier l'augmentation prévue des salaires du personnel des tribunaux anticorruption, la Commission de Venise et la DGI estiment que les autorités doivent faire la distinction entre les greffiers et les experts spécialisés (par exemple, en informatique, en comptabilité, en finance, etc. C'est pourquoi les procédures de sélection et de recrutement ainsi que le statut du personnel des tribunaux spécialisés devraient être réglementés par la législation. En ce qui concerne le calcul de l'augmentation de salaire de ce personnel, il s'agit d'une décision qui devra être prise par les autorités à la lumière de l'échelle moyenne des salaires et des ressources financières disponibles de l'État.

31. Enfin, la Commission de Venise et la DGI notent que le projet de loi ne contient aucune disposition concernant la responsabilité disciplinaire des juges anti-corruption, alors qu'en principe ils devraient être soumis aux mêmes règles que les juges généralistes.¹² Selon l'Avis (2012) n° 15 du CCJE sur la spécialisation des juges, " les règles d'éthique et de responsabilité pénale, civile et disciplinaire des juges ne doivent pas différer entre les juges généralistes et les juges spécialisés. Les normes de conduite judiciaire telles qu'énoncées dans l'Avis n° 3 (2002) du CCJE doivent s'appliquer de la même manière aux juges spécialisés et non spécialisés ". Ainsi, la Commission et la DGI recommandent de préciser dans la loi que les juges anti-corruption sont soumis au même régime disciplinaire que les juges ordinaires.

C. Dispositions spécifiques du projet de loi

32. **Article 5 (Compétence de la Cour anticorruption (CA))** : En vertu de cette disposition, la Cour anticorruption a trois compétences différentes : a) juger en première instance "toutes les affaires pénales qui lui sont attribuées par le code de procédure pénale" ; b) le juge d'instruction de la Cour anticorruption est compétent pour effectuer le "contrôle judiciaire des actes de procédure accomplis par les procureurs dans les affaires relevant de la compétence de la Cour anticorruption" ; et c) l'examen de "la légalité des actes déclaratifs émis par le ministère de la Justice dans le cadre de la procédure pénale" ; et c) l'examen de "la légalité des actes déclaratifs émis par l'Autorité nationale d'intégrité établissant des différences substantielles entre les revenus obtenus et les dépenses encourues, d'une part, et la richesse acquise, d'autre part, ainsi que les demandes de l'Autorité nationale d'intégrité concernant la confiscation d'actifs injustifiés".

33. La Commission de Venise et la DGI rappellent qu'en vertu de leur liste de contrôle sur l'Etat de droit, une disposition juridique doit, *entre autres*, être claire et prévisible¹³ (ou "prévisible quant à ses effets" selon les termes de la Cour européenne des droits de l'homme).¹⁴ La Commission de Venise et la DGI notent que l'article 5 prévoit un champ de compétence potentiellement très large, formulé de manière très générale, sans la précision qui le rendrait prévisible.

34. En ce qui concerne le point a), la Commission de Venise et la DGI recommandent que la disposition mentionne la ou les dispositions spécifiques du Code de procédure pénale (CPP) qui sont applicables. L'article IV§3 du projet de loi contient en fait un nouvel article 36 à ajouter au CPP, intitulé Compétence de la CA. Une référence claire à cette disposition pourrait utilement être insérée dans le texte principal du projet de loi.

35. En ce qui concerne le point b), la disposition doit être précisée afin d'indiquer clairement ce que l'on entend par "contrôle judiciaire" du juge d'instruction. La disposition est également brouillée par le projet d'article IV, paragraphe 5, qui ajoute un nouveau paragraphe 2 à l'article

¹² C'est ce que prévoit le projet de loi sur les tribunaux anticorruption en Ukraine, *ibid.* §55.

¹³ CDL-AD(2016)007, Liste de contrôle des règles de droit, §36.

¹⁴ Voir par exemple CourEDH (GC) *Sanchez c. France*, arrêt du 15/05/2023 §124.

41 du code de procédure pénale, libellé comme suit : "Le juge d'instruction de la Cour anticorruption assure le contrôle judiciaire au cours de la procédure pénale dans les affaires pénales relevant de la compétence du bureau du procureur anticorruption". Afin d'assurer la clarté de la loi, la Commission de Venise et la DGI recommandent que le projet de loi fasse un renvoi au chapitre VIII de la procédure pénale qui, comme l'ont noté les autorités dans leurs commentaires écrits, régleme en détail le " contrôle judiciaire des procédures préalables au procès ".

36. En ce qui concerne le point c), une référence croisée au code administratif peut être faite dans le projet de loi, précisant ainsi qu'il régit, comme les autorités l'ont noté dans leurs observations écrites, les conditions de l'examen de la légalité des actes déclaratifs émis par l'Autorité nationale pour l'intégrité.

37. Article 6 (Compétence de la Chambre anticorruption de la Cour d'appel de Chişinău (CACAC)) : En vertu de ce projet de disposition, "Au sein de la Cour d'appel de Chisinau est créée la Chambre anticorruption, qui connaît des appels et des pourvois en cassation contre les décisions rendues en première instance par le Tribunal anticorruption, ainsi que des autres affaires rendues conformément à la loi dans le cadre de sa compétence".

38. Article 7 (Compétence de la Cour suprême de justice) : En vertu de ce projet de disposition, "[l]a Cour suprême de justice connaît des recours contre les arrêts rendus par la chambre anticorruption de la cour d'appel de Chişinău, ainsi que des autres affaires rendues conformément à la loi dans son ressort".

39. La Commission de Venise et la DGI notent que, malgré la création de tribunaux spéciaux de première instance et d'appel spécialisés dans les affaires de lutte contre la corruption, le projet de loi ne prévoit pas la création d'une chambre spécialisée au sein de la Cour suprême de justice (SCJ) agissant en tant que troisième instance. Afin d'atteindre l'objectif d'établir un "système de tribunaux spécialisés", avec des juges ayant des connaissances approfondies dans le domaine de la lutte contre la corruption, puisqu'aucune spécialisation n'est prévue pour le SCJ, et également à la lumière du manque général d'uniformité de la jurisprudence dans le pays et du taux élevé d'appels en troisième instance,¹⁵ la Commission et la DGI sont d'avis qu'il conviendrait d'envisager la création d'un groupe ou d'une chambre spécialisé(e) dans la lutte contre la corruption (comme c'est le cas pour la CACAC) au sein du SCJ, ce qui, selon les remarques des autorités du 29 septembre 2023, pourrait être possible sur décision du SCM lui-même.

40. Articles 8-9 (Composition et organisation de la CA et de la CACAC) : Ces projets de dispositions prévoient que la CA sera composée de 15 juges et la CACAC de 6 juges. La note explicative indique qu'en 2022, "un total de 738 dossiers concernant des délits de corruption... ont été examinés, dont 474 dossiers en suspens des années précédentes". Toutefois, aucune analyse de données n'a été fournie quant à l'adéquation du nombre de juges susmentionnés pour leur permettre de statuer en pratique sur les affaires de corruption dans un délai raisonnable, comme l'exige notamment l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

41. Au cours de la mission à Chişinău, un certain nombre d'interlocuteurs, dont la ministre de la Justice, ont indiqué qu'à leur avis, les six juges de la CACAC pourraient ne pas suffire dans la pratique pour traiter les affaires liées à la corruption. La ministre de la Justice a également indiqué que son ministère prévoit de collecter des données statistiques pertinentes afin d'évaluer l'adéquation du nombre de juges prévu par le projet de loi. La Commission de Venise et la DGI estiment nécessaire que les autorités procèdent à une analyse détaillée des données afin de

¹⁵ PNUD, Effective sanctions for corruption offences - Specialized anti-corruption courts/panels - International experiences and proposal for Moldova (sanctions efficaces pour les délits de corruption - tribunaux/panels spécialisés dans la lutte contre la corruption - expériences internationales et proposition pour la Moldavie), 2021, p.90.

s'assurer que le nombre de juges envisagé ci-dessus sera suffisant dans la pratique pour statuer sur les affaires de corruption dans un délai raisonnable, conformément à l'article 6 de la CEDH et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En outre, étant donné que les nouvelles instances anticorruption peuvent être composées de personnes sans expérience judiciaire (voir les critères de sélection ci-dessous), il est souhaitable, pour renforcer l'efficacité des instances nouvellement créées, que la loi prévoit que ces instances soient composées d'au moins une personne ayant déjà une expérience judiciaire.¹⁶

42. Article 10 (Critères de sélection des juges de la CA et de la CACAC) : Le projet d'article 10 prévoit trois "qualités et compétences professionnelles" spécifiques requises pour occuper le poste de juge de la CA et de la CACAC. Il s'agit de : a) la capacité de comprendre et d'analyser des situations juridiques relevant de la compétence des tribunaux du système judiciaire anticorruption ; b) la clarté de l'expression écrite et orale ; c) l'expérience pertinente pour le poste.

43. Ces dispositions semblent conformes à la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, selon laquelle " les décisions concernant la sélection et la carrière des juges devraient être fondées sur des critères objectifs préétablis -par la loi ou par les autorités compétentes. Ces décisions devraient être fondées sur le mérite, compte tenu des qualifications, des compétences et de la capacité requises pour statuer sur les affaires en appliquant la loi dans le respect de la dignité humaine". Il convient de noter que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a précisé que les juges nommés sur la base du mérite sont des "juges qui remplissent les conditions de compétence technique et d'intégrité morale requises pour exercer les fonctions judiciaires qui leur sont demandées dans un État de droit".¹⁷

44. Le projet d'article 10 prévoit également certaines " conditions " concernant l'expérience professionnelle et les critères de personnalité nécessaires pour être candidat juge au sein de l'AC et de la CACAC. Ces dispositions semblent également conformes à l'Avis (2012) n° 15 du CCJE sur la spécialisation des juges selon lequel (§44) les juges spécialisés peuvent avoir une expérience professionnelle variée avant leur nomination : " Les juges professionnels peuvent devenir des juges spécialisés de plusieurs manières. Il peut s'agir d'une expérience acquise soit en tant qu'avocat spécialisé avant d'être nommé juge, soit d'une expérience dans un travail spécialisé après avoir été nommé juge. Le juge spécialisé peut également avoir reçu une formation spécifique dans un domaine spécialisé du droit ou dans un domaine non juridique, puis avoir été nommé dans une juridiction spécialisée ou avoir traité des affaires spécialisées au sein d'une juridiction générale".

45. Cependant, la Commission de Venise et la DGI notent que le projet de loi, contrairement à l'article 6 de la loi sur le statut des juges, qui est également une loi organique, ne fait pas référence aux principales conditions de base pour la candidature d'un juge, notamment la nationalité moldave, la connaissance de la langue roumaine, un casier judiciaire vierge, la capacité juridique et l'obtention d'un diplôme de l'Institut national de la justice. Les autorités sont invitées à clarifier les raisons de cet écart et/ou à envisager de modifier la loi sur le statut des juges.

46. En outre, la condition d'une " réputation irréprochable, puisqu'il n'y a pas de soupçons raisonnables qu'il/elle ait commis des actes de corruption... et qu'il/elle réponde aux critères d'intégrité financière et éthique " manque de clarté. La Commission de Venise et la DGI proposent que les autorités envisagent de modifier la disposition concernée et de remplacer la condition floue susmentionnée par une condition objectivement vérifiable, telle qu'un casier

¹⁶ Une telle disposition figure à l'article 31, paragraphe 12, du code de procédure pénale ukrainien concernant la composition des instances anticorruption.

¹⁷ CourEDH (GC), *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, arrêt du 01/12/2020, §220.

judiciaire vierge ou une évaluation du patrimoine (par la NIA) (cf. article 6 de la loi sur le statut des juges).

47. D'autres "conditions" supplémentaires sont "les qualités et compétences professionnelles nécessaires à l'exercice de la fonction de juge" de l'AC ou de la CACAC. Cette disposition manque également de clarté et peut être considérée comme superflue ; elle peut donc être supprimée, étant donné que les "qualités et compétences spécifiques" sont déjà prévues dans le projet d'article 10.

48. Enfin, le projet de dispositions contenant les "conditions" précise "avec les exceptions prévues par la présente loi". Cependant, la seule exception de candidature citée est celle du paragraphe 4 du projet d'article 10 (emploi en tant que procureur au cours des sept dernières années au sein du bureau du procureur anticorruption), afin, selon la note explicative, d'éviter les récusations de procureurs chargés d'enquêter sur des affaires susceptibles d'être portées devant les tribunaux par la suite. Il convient de préciser à l'article 10 si d'autres exceptions sont également couvertes par cette disposition et, si c'est le cas, de préciser les dispositions pertinentes du projet de loi (ou d'une autre loi pertinente) contenant ces exceptions. Il convient également de préciser si les critères de sélection des juges anticorruption s'appliqueraient en plus des critères généraux concernant les juges ordinaires (prévus par la loi sur le statut des juges).

49. Article 11 (Procédure de sélection pour les postes de juges à la CA et à la CACAC) :

La procédure de pré-sélection et de sélection semble être guidée par les principes de transparence et d'ouverture, conformément aux normes du Conseil de l'Europe¹⁸ et à l'article 116, paragraphe 5, de la Constitution¹⁹, ce dont nous nous félicitons. Plus précisément, en vertu du projet d'article 11, paragraphe 1, les juges "sont sélectionnés par le biais d'une sélection publique qui comprend les étapes suivantes : a) présélection des candidats par une commission de présélection établie ad hoc par le Conseil supérieur de la magistrature ; b) sélection des candidats par le Conseil supérieur de la magistrature parmi les candidats éligibles". Selon le projet d'article 11§2, "Les informations relatives à l'ouverture du concours et à la présélection sont publiées sur le site web officiel du Conseil Supérieur de la Magistrature au moins 20 jours avant la date limite de dépôt des candidatures".

50. Il est rappelé qu'en vertu de l'Avis (2012) n° 15 du CCJE sur la spécialisation des juges (§53), " le principe directeur devrait être de traiter les juges spécialisés, en ce qui concerne leur statut, de la même manière que les juges généralistes. Les lois et règles régissant la nomination, le mandat, la promotion, l'inamovibilité et la discipline devraient donc être les mêmes pour les juges spécialisés que pour les juges généralistes." La Commission a également estimé qu'il fallait "veiller à ce que la procédure de nomination des juges anticorruption ne s'écarte pas plus que nécessaire de la procédure de nomination générale (par exemple, en ce qui concerne l'évaluation des qualifications des candidats)".²⁰

51. Compte tenu de ce qui précède, le projet d'article 11 soulève un certain nombre d'ambiguïtés et de questions qui sont abordées ci-dessous.

52. Selon le projet d'article 11, paragraphe 4, la commission de présélection serait composée de trois experts internationaux et de trois représentants d'organisations de la société civile. Bien que le projet d'article 11, paragraphe 7, prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature

¹⁸ Voir aussi CDL-AD(2014)008, Avis sur le projet de loi sur le Haut Conseil de la magistrature de Bosnie-Herzégovine, §76 ; Avis n° 10 (2007) du CCJE sur le Conseil de la magistrature au service de la société, §50.

¹⁹ "Les décisions relatives à la nomination des juges et à leur carrière doivent être prises sur la base de critères objectifs fondés sur le mérite et d'une procédure transparente, conformément à la loi...".

²⁰ CDL-AD(2017)020, Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les tribunaux anticorruption et sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur le système judiciaire et le statut des juges (concernant l'introduction d'une spécialisation obligatoire des juges sur l'examen de la corruption et des infractions liées à la corruption), §51.

"décide des lauréats de la sélection et propose au président de la République de Moldavie la nomination ou le transfert des candidats désignés", le Conseil supérieur de la magistrature est exclu de la très importante procédure de présélection, son rôle se limitant à la désignation des trois représentants des organisations de la société civile. Dans ce contexte, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 121 de la Constitution, le Conseil supérieur de la magistrature est "le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire", tandis qu'en vertu de l'article 123, paragraphe 1, de la Constitution, le Conseil supérieur de la magistrature "assure [notamment] la nomination, le transfert et le détachement" des juges.

53. Au cours de la mission à Chişinău, la délégation de la Commission de Venise a été informée que la procédure de filtrage du CSM avait été finalisée et que le CSM était opérationnel. Les autorités, par leurs remarques du 29 septembre 2023, ont indiqué que le Conseil de sélection et d'évaluation des juges du CSM n'est pas encore opérationnel. La Commission et la DGI se félicitent que les autorités aient indiqué qu'une fois que le comité sera opérationnel, les fonctions de la commission de présélection seront assumées par le comité.

54. L'article 11§4 relatif à la composition de la commission de présélection soulève des questions de clarté. Il prévoit que peuvent être membres "des personnes qualifiées dans le domaine du droit... et jouissant d'une réputation irréprochable". Les autorités ont noté dans leurs observations écrites que la notion de "réputation irréprochable" est reprise de la loi (de présélection) n° 26/2022. Les autorités pourraient envisager d'ajouter certains critères objectifs à la notion susmentionnée afin de garantir la clarté juridique et la prévisibilité.

55. La question de l'implication des ressortissants étrangers doit être abordée. L'implication étrangère dans les questions de lutte contre la corruption n'est pas inhabituelle en comparaison internationale. On considère parfois que seule une participation internationale peut garantir la confiance des citoyens dans l'impartialité du processus. La Commission de Venise l'a déjà soutenue, à titre exceptionnel, y compris en République de Moldova. En particulier, la sélection des candidats au poste de membre du Conseil supérieur de la magistrature a été effectuée par un comité d'évaluation dont la composition est mixte et qui comprend trois membres proposés par les "partenaires de développement" de la République de Moldova.

56. La Commission de Venise et la DGI considèrent que la participation d'"experts internationaux délégués par les partenaires de développement" à la procédure de présélection est une mesure exceptionnelle et devrait donc naturellement être limitée dans le temps.²¹ Dans leurs observations écrites, les autorités ont noté que l'adhésion des partenaires de développement suit la pratique prévue par la loi sur la présélection. Les autorités ont indiqué dans leurs observations écrites que le CSM peut ajouter des critères de clarification de la sélection par le biais d'un règlement. De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, les partenaires de développement devraient inviter les candidats aptes à être nommés par eux à présenter leur candidature et devraient mener une procédure de mise en concurrence pour trouver les candidats les plus aptes selon des critères à spécifier à l'avance. Il est essentiel de garantir une grande transparence à tous les stades de la procédure de nomination et d'éviter toute implication politique dans cette procédure.²² Cela s'applique, *mutatis mutandis*, aux représentants des OSC qui, selon le projet de loi, seraient nommés par le Conseil supérieur de la magistrature.

57. Le projet d'article 11, paragraphe 5, prévoit que la décision de présélection de la première phase serait adoptée "à la majorité des membres présents". La Commission et la DGI sont d'avis que, pour préserver la légitimité et l'autorité de la commission de présélection, les règlements à

²¹ CDL-AD(2017)020, Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les tribunaux anticorruption et sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur le système judiciaire et le statut des juges (concernant l'introduction d'une spécialisation obligatoire des juges sur l'examen de la corruption et des infractions liées à la corruption), §51.

²² CDL-AD(2017)020 idem.

adopter par le CSM devraient clairement prévoir un nombre minimum de membres qui devraient prendre part et voter dans la procédure susmentionnée, ainsi que le quorum nécessaire.

58. Il convient également de noter que, contrairement au projet d'article 12, le projet d'article 11 ne contient pas de délais pour la sélection et la procédure décisionnelle correspondante. La Commission et la DGI notent avec satisfaction les remarques des autorités du 29 septembre 2023 selon lesquelles le CSM peut fixer un délai général et des délais intermédiaires pour les étapes de la présélection afin de piloter le processus de sélection des candidats et de s'assurer qu'il se déroule le plus rapidement possible.

59. Il est également noté qu'il n'est pas clair si ces décisions de nomination peuvent faire l'objet d'un réexamen. Il est rappelé qu'en vertu de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (§48), " un candidat [juge] non retenu devrait avoir le droit de contester la décision, ou au moins la procédure en vertu de laquelle la décision a été prise ". La même position a été adoptée par le CCJE dans son Avis n° 21(2018) Prévenir la corruption des juges (§25), notant que le droit de contester les décisions de nomination vise à " assurer l'objectivité et la transparence du processus ". Ainsi, la Commission et la DGI recommandent que le projet de loi contienne une référence croisée à la législation applicable (Code administratif) qui, selon les remarques écrites des autorités, prévoit le réexamen des décisions du CSM.

60. Article 12 (Nomination des juges de la CA et de la CACAC) : En vertu de cette disposition, les décisions du Conseil supérieur de la magistrature semblent lier le président de la République, qui publiera les décrets de nomination dans un délai de 30 jours à compter de la réception des propositions.²³ Toutefois, le projet d'article 12, paragraphe 1, prévoit que "si un examen complémentaire du dossier du candidat ou des informations détenues par une autorité publique sur le candidat est nécessaire, ce délai peut être prolongé de 15 jours". La Commission et la DGI considèrent que cette phrase n'est pas claire et recommandent que le projet de loi renvoie à la loi n° 544/1995 sur l'organisation judiciaire qui, selon les observations des autorités du 29 septembre 2023, fournit des détails procéduraux pertinents.

61. Articles 12-13 (durée du mandat des juges de la CA et de la CACAC et des juges d'instruction) : La durée du mandat des juges est prévue pour six ans et celle des juges d'instruction (nommés parmi les juges de l'AC) pour trois ans. La note explicative considère que la durée de six ans des juges est nécessaire pour assurer la rotation et prévenir les "pratiques contraires à l'éthique". La durée de trois ans des mandats des juges d'instruction est basée sur l'article 15 de la loi n° 514/1995 sur l'organisation judiciaire. La Commission de Venise et la DGI recommandent aux autorités de modifier le projet de loi en prévoyant une procédure de rotation échelonnée, évitant ainsi que tous les juges changent en même temps, une situation qui perturberait gravement l'efficacité de la justice, une préoccupation exprimée également par un certain nombre d'interlocuteurs au cours de la mission à Chişinău.

62. Article 13 (juges d'instruction de la CA et leur compétence) : La compétence de ces juges semble se limiter au contrôle judiciaire des actes de procédure accomplis par les procureurs dans les affaires relevant de la compétence de la Cour anticorruption (voir le projet d'article 5, paragraphe 2) et au contrôle judiciaire de l'activité du Bureau du procureur anticorruption (voir le projet d'article IV, paragraphe 5). Le projet de loi prévoit que les juges d'instruction seront nommés parmi les juges de la CA pour un mandat de trois ans. Les autorités, par leurs remarques du 29 septembre 2023, ont précisé que le CSM est compétent pour décider du nombre de juges d'instruction, avec la possibilité de l'augmenter ou de le diminuer en fonction des besoins réels. .

²³ Il est à noter qu'en vertu de l'article 116§2 de la Constitution, le Président de la République ne peut rejeter qu'une seule fois une candidature judiciaire proposée par le CSM.

63. Article 14 (Président et vice-président de la CA) : En vertu de cette disposition, "le président et le vice-président de la Cour anticorruption sont choisis parmi les juges nommés ou transférés, selon les modalités établies et avec les fonctions prévues par la loi sur l'organisation judiciaire". En vertu de l'article 16, paragraphe 3, de la loi sur l'organisation judiciaire, "les présidents et vice-présidents des tribunaux sont nommés par le Conseil supérieur de la magistrature pour un mandat de quatre ans... Ils peuvent être reconduits dans leurs fonctions, mais pas plus de deux mandats successifs". La Commission et la DGI recommandent que le projet de loi contienne une référence à l'article 16 de la loi n° 514/1995 réglementant les tâches (judiciaires et/ou administratives) des présidents et vice-présidents des tribunaux, qui serait également applicable à l'AC.

64. En ce qui concerne la procédure de ces nominations, il convient de noter que la Commission a accueilli favorablement un système d'élection des présidents de tribunaux par les juges du même tribunal au scrutin secret, qui est conforme aux exigences du principe de l'indépendance interne du pouvoir judiciaire.²⁴ La Commission et la DGI recommandent aux autorités d'envisager et d'appliquer ce système d'élection.

65. Article 19 (Contrôle de l'intégrité des juges de la CA et de la CACAC) : Ce projet de disposition prévoit deux mesures principales : a) "la vérification annuelle complète de toutes les déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels [...] soumises conformément à la loi, la publication des résultats sur le site web officiel de l'Autorité nationale pour l'intégrité et l'information du Conseil supérieur de la magistrature" ; b) "le contrôle du mode de vie des juges [...] y compris des membres de leur famille, conformément à la procédure légale, par le Conseil supérieur de la magistrature d'office, sur la base des informations reçues de personnes physiques et morales, des médias et d'autres sources d'information ouvertes, indiquant l'absence de correspondance entre le mode de vie des juges et les revenus qu'ils ont déclarés". À des fins de contrôle, le Conseil supérieur de la magistrature peut demander aux personnes physiques et morales de droit public ou privé, y compris les institutions financières, les documents et informations nécessaires pour effectuer l'évaluation".

66. En ce qui concerne le point a), au cours de sa mission, la délégation de la Commission de Venise a été informée par l'Agence nationale de l'audiovisuel que cette dernière devrait procéder à la vérification du patrimoine et des intérêts personnels. Dans leurs remarques du 29 septembre 2023, les autorités ont précisé que les conséquences d'une éventuelle découverte d'un acte illégal/irrégulier sont régies par la loi n° 133/2016 relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels.

67. En ce qui concerne la disposition du projet de loi prévoyant la publication de ces informations sur le site Internet de l'ANI, il est rappelé qu'en vertu de l'Avis (2018) n° 21 du CCJE sur la prévention de la corruption des juges, " dans les pays où il existe un système de déclaration de patrimoine, il convient de toujours accorder l'attention voulue à la proportionnalité des détails de la réglementation concernée. La divulgation à des parties prenantes extérieures au pouvoir judiciaire ne devrait se faire que sur demande, et seulement si un intérêt légitime est démontré de manière crédible. Les informations confidentielles ne doivent jamais être divulguées et la vie privée des tiers, tels que les membres de la famille, doit être protégée encore plus fortement que celle des juges".

68. La Commission de Venise et la DGI rappellent également qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, lorsqu'un système de diffusion des données relatives aux contribuables est mis en place, les autorités nationales compétentes (y compris le Parlement lorsqu'il examine la législation pertinente) doivent procéder à une mise en

²⁴ CDL-AD(2014)031, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, sur le projet de loi sur les amendements à la loi organique sur les tribunaux généraux de Géorgie, §84.

balance appropriée des intérêts concurrents et, au moins en substance, tenir dûment compte non seulement (i) de l'intérêt public de la diffusion des informations en question, mais aussi (ii) de la nature des informations divulguées ; (iii) des répercussions sur la vie privée des personnes concernées et du risque d'atteinte à celle-ci ; (iv) de la portée potentielle du moyen utilisé pour la diffusion de l'information, en particulier de l'Internet ; et également (v) des principes fondamentaux de la protection des données, y compris ceux relatifs à la limitation de la finalité, à la limitation du stockage, à la minimisation des données et à l'exactitude des données. En outre, l'existence de garanties procédurales peut également jouer un rôle important dans la protection du droit au respect de la vie privée et familiale au titre de l'article 8 de la CEDH.²⁵

69. La Commission et la DGI notent que, dans leurs observations du 29 septembre 2023, les autorités font valoir que la publication d'informations sur le site web de l'ANI est réglementée par la loi n° 133/2016 visant à garantir la conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et la jurisprudence de la Cour européenne.

70. En ce qui concerne le point b), la Commission et la DGI soulignent qu'une telle ingérence dans le droit au respect de la vie privée ou familiale des juges sera contraire à l'article 8 de la CEDH, à moins qu'elle ne puisse être justifiée au titre du paragraphe 2 de l'article 8 comme étant "prévues par la loi", poursuivant un ou plusieurs des buts légitimes qui y sont énumérés, et étant "nécessaire dans une société démocratique" pour atteindre le ou les buts concernés.²⁶ Selon la jurisprudence de la Cour européenne dans ces affaires, "le droit interne doit être suffisamment prévisible dans ses termes pour donner aux particuliers une indication adéquate des circonstances et des conditions dans lesquelles les autorités sont habilitées à recourir à des mesures affectant les droits que leur reconnaît la Convention... La loi doit, en outre, offrir un certain degré de protection juridique contre les ingérences arbitraires des autorités". L'existence de garanties procédurales spécifiques est importante dans ce contexte. Les garanties requises dépendent, dans une certaine mesure au moins, de la nature et de l'étendue de l'ingérence en question".²⁷

71. La Commission de Venise et la DGI estiment que le contrôle du "mode de vie des juges" n'est pas nécessaire et devrait être supprimé du projet de loi, étant donné que la vérification du patrimoine et des intérêts personnels est en soi un moyen adéquat et suffisant pour contrôler l'intégrité des juges.

72. En outre, la Commission et la DGI sont d'avis que le projet d'article 19 b) soulève un certain nombre de préoccupations supplémentaires et sérieuses qui doivent être abordées par les autorités.

73. Tout d'abord, il convient de noter qu'en vertu de l'article 123§1 de la Constitution, "Le Conseil Supérieur de la Magistrature assure la nomination, la mutation, le détachement, l'avancement et le prononcé des sanctions disciplinaires à l'encontre des magistrats". Le contrôle du train de vie des magistrats n'est pas une compétence du CSM prévue par la Constitution. Ainsi, l'ajout de cette compétence semble nécessiter une modification constitutionnelle. En outre, le projet de loi devrait clarifier la procédure de contrôle à suivre par le CSM et les conséquences que ce contrôle peut avoir sur les juges. Même si les détails de la procédure peuvent être réglementés par la législation secondaire (règlement), certains éléments de base d'une telle procédure de contrôle et en particulier ses conséquences devraient être inclus dans la loi.

²⁵ CourEDH (GC), *L.B. c. Hongrie*, arrêt du 09/03/2023, notamment §§122 et 128.

²⁶ Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme *Ovcharenko et Kolos c. Ukraine*, arrêt du 12/01/2023, §91 et suivants.

²⁷ *Ibid.* §94.

74. Deuxièmement, le projet de loi contient des termes vagues qui devraient être évités afin de prévenir d'éventuelles pratiques arbitraires et abusives. Par exemple, il n'est pas clair ce que l'on entend par "informations reçues d'autres sources d'information ouvertes", et il n'est pas clair comment (sur la base de quels critères et dans le cadre de quelle procédure) le CSM peut juger qu'il y a un "manque de correspondance entre le style de vie des juges et les revenus qu'ils ont déclarés". Dans ce contexte, la Commission et la DGI soulignent également que des garanties procédurales devraient être incluses dans le projet de loi afin qu'il soit conforme à la CEDH et à la jurisprudence susmentionnée de la Cour européenne.²⁸

75. Enfin, la Commission et la DGI notent que le projet d'article 19 c) est ouvert, prévoyant l'adoption d'"autres mesures de contrôle et de suivi de l'intégrité des juges". La Commission et la DGI estiment que cette disposition devrait être supprimée car elle manque clairement de clarté (prévisibilité), comme l'exigent notamment la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne.

76. Article 23 concernant le transfert des affaires pendantes à la CA : le projet de loi prévoit qu'un mois après l'entrée en vigueur de la loi, les affaires pendantes peuvent être transmises à la CA par une juridiction généraliste, si cette dernière n'a pas "commencé à examiner le fond de l'affaire" ou "n'a pas achevé l'examen de l'affaire sur le fond". Lors de la mission à Chişinău, les autorités ont indiqué que ce qui est signifié par ce qui précède est que de telles affaires seront transmises à la CA si une audience n'a pas eu lieu. Il est recommandé d'introduire ce critère objectif dans la loi par souci de clarté.

IV. Conclusion

77. Par lettre du 2 août 2023, la Présidente de la République de Moldova, Mme Maia Sandu, a présenté une demande d'avis de la Commission de Venise sur le projet de " Loi sur le système judiciaire anti-corruption et sur l'amendement de certains actes normatifs " (ci-après : " le projet de loi ").

78. Les deux principaux objectifs du projet de loi sont la création d'un système de tribunaux spécialisés offrant "un degré accru d'indépendance aux juges" et l'accélération des procédures liées à la corruption.

79. La détermination et les efforts déployés par la Présidente de la République et d'autres autorités pour lutter contre la corruption et l'éliminer sont les bienvenus. Il appartient évidemment aux autorités nationales de décider de la création d'instances spécialisées dans la lutte contre la corruption.

80. S'il appartient en dernier ressort aux autorités moldaves elles-mêmes de décider si la situation qui prévaut dans le système judiciaire du pays crée une base suffisante pour justifier la création d'instances spécialisées dans la lutte contre la corruption, la Commission de Venise et la DGI sont d'avis que les objections soulevées par plusieurs parties prenantes en République de Moldova justifient une étude d'impact approfondie du projet de loi, y compris une analyse des causes profondes des problèmes que cette réforme vise à résoudre, ainsi que de ses avantages et inconvénients et de son impact, y compris à la lumière du processus d'approbation actuel, en notant également le projet des autorités de procéder à une telle étude.

81. Dans ce contexte, il est recommandé aux autorités de poursuivre et d'intensifier leurs efforts en vue de finaliser le processus d'agrément des juges, qui pourront alors se voir confier des affaires liées à la corruption, et de renforcer l'efficacité des organes et mécanismes de lutte contre la corruption ainsi que des tribunaux chargés de traiter les affaires de corruption.

²⁸ Voir également CDL-AD(2016)009, Avis final sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, §51.

82. En ce qui concerne le projet de loi, si les autorités décident d'y donner suite, la Commission de Venise et la DGI formulent les principales recommandations suivantes :

- Afin de respecter le principe de l'unité du pouvoir judiciaire, il est recommandé de modifier le titre du projet de loi et de supprimer toutes les références à un "système judiciaire anticorruption" dans les dispositions spécifiques.
- À la lumière de l'objectif prétendu d'établir un "système de tribunaux spécialisés" avec des juges ayant des connaissances approfondies dans le domaine de la lutte contre la corruption, il conviendrait d'envisager la création, par décision du CSM, d'une chambre spécialisée dans la lutte contre la corruption également au sein du CSJ (comme cela est actuellement prévu pour la Cour d'appel de Chişinău).
- Une analyse détaillée des données devrait être effectuée afin de garantir que le nombre envisagé de juges, en particulier à la CACAC, sera suffisant dans la pratique pour statuer sur les affaires de corruption dans un délai raisonnable, conformément à l'article 6 de la CEDH et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.
- Il est recommandé de confier la procédure de sélection à la CSM, une fois que son comité de sélection et d'évaluation sera opérationnel, sans introduire une procédure de présélection à mener par un organe supplémentaire.
- Les règlements à adopter par la CSM devraient prévoir un nombre minimum de membres qui devraient participer et voter lors de la sélection, le quorum nécessaire, ainsi que des délais généraux et intermédiaires dans les procédures de pré-sélection et de sélection afin d'assurer la clarté juridique (prévisibilité) et l'efficacité. Il est également recommandé de faire un renvoi dans le projet de loi à la législation applicable (code administratif) qui prévoit un contrôle juridictionnel des décisions de nomination.
- Le contrôle du "style de vie des juges" par le CSM n'est pas nécessaire et devrait être supprimé du projet de loi, étant donné que la vérification du patrimoine et des intérêts personnels est en soi un moyen adéquat et suffisant pour contrôler l'intégrité des juges.

83. Le présent avis contient également d'autres recommandations adressées aux autorités.

84. La Commission de Venise et la DGI restent à la disposition des autorités moldaves pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.