



Strasbourg, le 9 octobre 2023

CDL-AD(2023)035

Or. angl.

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

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

**AVIS CONJOINT SUR LES SUITES DONNÉES
DE LA COMMISSION DE VENISE
ET LA DIRECTION GÉNÉRALE
DES DROITS HUMAINS ET DE L'ÉTAT DE DROIT (DGI)
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**À L'AVIS CONJOINT SUR LE PROJET DE LOI
SUR L'ÉVALUATION EXTERNE DES
JUGES ET PROCUREURS
(CDL-AD(2023)023)**

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

Sur la base des commentaires de

**M. Alexander BARAMIDZE (Ancien membre suppléant, Géorgie)
M. Philip DIMITROV (Membre, Bulgarie)
M. Duro SESSA (Expert, DGI)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse	4
A.	Participation effective des membres internationaux à la Commission d'évaluation	4
B.	Garanties procédurales et moyens de défense.....	4
C.	Seuils financiers	5
D.	Garantir le droit à une audience privée	5
E.	Pluralité de sanctions	5
F.	Autres recommandations.....	5
IV.	Conclusion	6

I. Introduction

1. Par lettre du 6 septembre 2023, Mme Veronica Mihailov-Moraru, ministre de la Justice de la République de Moldova, a demandé un avis à la Commission de Venise sur la loi « relative à l'évaluation externe des juges et des procureurs et à l'amendement de certains actes normatifs » adoptée par le Parlement le 17 août 2023 ([CDL-REF\(2023\)046](#), « la loi »). Dans sa lettre, la ministre a demandé à la Commission de Venise d'évaluer la loi à la lumière des recommandations formulées dans l'Avis du 13 juin 2023 ([CDL-AD\(2023\)023](#), « l'Avis de juin 2023 »).¹

2. M. Alexander Baramidze et M. Philip Dimitrov ont agi en tant que rapporteurs au nom de la Commission de Venise. M. Đuro Sessa a agi en tant que rapporteur au nom de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (« DGI ») du Conseil de l'Europe.

3. La Commission de Venise et la DGI ont préparé le présent avis dans le cadre du suivi de l'avis de juin 2023. Le format de suivi du présent avis permet à la Commission et à la DGI d'examiner dans quelle mesure les autorités ont pris en compte les recommandations précédentes, de les aider à identifier les priorités à cet égard et de fournir des conseils et une assistance supplémentaires pour la mise en œuvre des recommandations.

4. Étant donné qu'il s'agit d'un avis de suivi, aucune visite supplémentaire dans le pays ou consultation en ligne avec les parties prenantes n'a été organisée. Les rapporteurs ont été tenus informés de l'état d'avancement de la préparation de la loi.

5. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points. Le Parlement de la République de Moldova a fourni ses commentaires écrits sur le projet d'avis.

6. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Après un échange de vues avec M. Eduard Serbenco, Secrétaire d'État, ministre de la Justice, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 136e session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023).

II. Contexte

7. Dans son avis de juin 2023, la Commission de Venise et la DGI ont formulé les recommandations suivantes concernant la loi qui en était au stade de la rédaction :

- (A) au moins deux membres internationaux des commissions d'évaluation devraient être majoritaires ;²
- (B) les garanties procédurales et les moyens de défense devraient être mentionnés dans la loi de manière plus détaillée ;³
- (C) les autorités devraient examiner attentivement les seuils financiers proposés dans le projet de loi ;⁴
- (D) le droit à une audience privée devrait être mieux garanti ;⁵
- (E) une pluralité de sanctions devrait être disponible.⁶

¹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)023](#), Avis conjoint sur les suites données sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et des procureurs (« l'Avis de juin 2023 »).

² Voir le paragraphe 15 de l'avis de juin 2023.

³ Voir le paragraphe 21 de l'avis de juin 2023.

⁴ Voir le paragraphe 22 de l'avis de juin 2023.

⁵ Voir le paragraphe 25 de l'avis de juin 2023.

⁶ Voir le paragraphe 27 de l'avis de juin 2023.

III. Analyse

A. Participation effective des membres internationaux à la Commission d'évaluation

8. Selon la nouvelle formulation de l'article 17, paragraphe 3, de la loi, la Commission d'évaluation, qui se compose de six membres⁷, approuve le rapport de contrôle à la majorité des voix des membres, dont deux sont délégués par les partenaires internationaux du développement. Cette formulation est bienvenue et suit la recommandation pertinente de la Commission de Venise et de la DGI.

B. Garanties procédurales et moyens de défense

9. La Commission de Venise et la DGI ont recommandé de traiter plus en détail les garanties procédurales et les moyens de défense. En réponse à cette recommandation, le texte final de la loi prévoit davantage de garanties de procès équitable. Avant tout, le texte final de la loi maintient l'exigence selon laquelle le rapport d'évaluation doit contenir les faits pertinents et les raisons des conclusions de l'évaluation d'un juge/procureur (article 17, paragraphe 1 de la loi). Cette disposition est importante pour de nombreuses raisons, et l'une d'entre elles est le renforcement du droit de recours. À cet égard, il est également positif que le texte final de l'article 17, para. 1 comprenne désormais l'obligation pour l'organe de contrôle de justifier le rejet d'une preuve spécifique présentée par le juge/procureur concerné.

10. La loi garantit le droit d'un juge ou d'un procureur d'avoir accès au matériel recueilli par l'organe de contrôle (article 16, para. 1 et 5 (c)). En outre, l'article 14, para. 6 de la loi a été complété par une nouvelle disposition stipulant que si le juge/procureur concerné ne peut pas avoir accès aux informations pertinentes pour son évaluation, il peut notifier cette difficulté à l'organe de contrôle ; après réception de la notification, l'organe de contrôle évaluera, dans chaque cas individuel, le bien-fondé des motifs énoncés dans la notification. La nouvelle règle vise à protéger le juge/procureur s'il ne peut soumettre un document à l'organe de contrôle parce qu'il est manquant, détruit, confidentiel ou autrement « inaccessible ».

11. L'article 16, paragraphe 5, point d), a été modifié. La version précédente de cet alinéa n'autorisait le juge/procureur soumis à l'enquête de sécurité à présenter des informations supplémentaires au cours de l'audience que s'il « n'a pas été en mesure de le faire plus tôt ». Cette dernière condition a été supprimée dans le texte final, ce qui dispense le juge/procureur de l'obligation d'expliquer pourquoi il n'a pas pu présenter ces éléments de preuve plus tôt.

12. L'article 16, para. 5 a été complété par un nouvel alinéa (g) prévoyant le droit pour le juge/procureur participant à l'audience de demander la récusation d'un membre de la Commission d'évaluation.

13. Ces modifications sont les bienvenues. La recommandation correspondante a été suivie.

14. Il convient de noter que l'article 16, paragraphe 6, de la loi maintient le devoir du juge/procureur participant à l'audience de respecter l'ordre de l'audience et de répondre aux questions de la Commission d'évaluation. Cette disposition doit être interprétée de manière restrictive à la lumière de l'objectif légitime de garantir l'ordre pendant les audiences. Elle ne devrait pas donner lieu à un renversement de la charge de la preuve sur le juge/procureur concerné ou à une atteinte à son droit de rester passif dans sa défense.

⁷ Voir Article 6, paragraphe 1 de la loi.

C. Seuils financiers

15. La Commission de Venise et la DGI ont recommandé aux autorités de réexaminer les niveaux des seuils financiers appliqués dans l'évaluation de l'intégrité financière afin de s'assurer que ces seuils sont adéquats (ni trop bas, ni trop élevés) et équitables. Il semble que les dispositions pertinentes aient été réexaminées. Dans l'article 11, paragraphe 3, tel qu'adopté, les références aux salaires moyens ont été supprimées. Cette limitation tient compte de l'avis de la Commission de Venise et de la DGI. Compte tenu de ces changements et du fait que les autorités nationales sont mieux placées pour évaluer l'importance des écarts financiers et déterminer les seuils financiers pertinents, la Commission de Venise et la DGI reconnaissent que leur recommandation a été suivie.

D. Garantir le droit à une audience privée

16. En réponse à cette recommandation, l'article 16, paragraphe 3, a été modifié. Il prévoit désormais des motifs généraux pour les auditions non publiques ; le juge/procureur concerné a le droit de demander une audition non publique, et l'organe de contrôle ne peut refuser une telle demande que pour des motifs raisonnables. La nouvelle formulation de cette disposition répond à la recommandation.

E. Pluralité de sanctions

17. La Commission de Venise et la DGI ont recommandé de prévoir la possibilité d'adapter la gravité de la sanction aux faits individuels. Compte tenu de la nature de la procédure de filtrage, cette exigence ne devrait pas être trop stricte. L'article 18, paragraphe 6, a été modifié. Il prévoit désormais la possibilité de prononcer l'interdiction professionnelle non pas automatiquement pour sept ans, comme c'était le cas dans la version provisoire de cet article, mais pour une période comprise entre cinq et sept ans. Cette approche introduit un degré de différenciation au cas par cas. La recommandation a été suivie.

F. Autres recommandations

18. Selon la recommandation de la Commission de Venise et de la DGI, la loi devrait indiquer expressément que les conclusions des organes de contrôle ne doivent pas contredire les jugements définitifs, sauf dans certaines situations étroitement définies.⁸ La Commission de Venise et la DGI notent que l'article 11, paragraphe 2 (a) a été modifié. Il prévoit désormais que l'exigence d'intégrité éthique n'est pas respectée si « *au cours des cinq dernières années, [il/elle] a gravement violé les règles d'éthique et de déontologie des juges ou, le cas échéant, des procureurs, et si [il/elle] s'est comporté de manière arbitraire ou a émis des actes arbitraires, au cours des dix dernières années, en violation de règles de droit impératives, et si la Cour européenne des droits de l'homme a déterminé, avant l'adoption de l'acte, qu'une décision similaire était contraire à la Convention européenne des droits de l'homme* ».

19. La nouvelle formulation de l'article 11, paragraphe 2 (a) de la loi est acceptable car elle reste dans les limites de situations étroitement définies.

20. En outre, la disposition énonçant le caractère contraignant des décisions de justice a été modifiée. L'article 11, para. 6 de la loi prévoit désormais que « *les conclusions des décisions judiciaires irrévocables sont obligatoirement prises en compte par la Commission d'évaluation, à l'exception des décisions que la Commission d'évaluation considère comme arbitraires ou manifestement déraisonnables* ». Le même paragraphe prévoit en outre que « *la Commission d'évaluation ne peut se prononcer que sur les violations des règles d'éthique et de déontologie, sans se prononcer sur la légalité des décisions respectives* ».

⁸ Voir l'avis de juin 2023, paragraphe. 16.

21. Au vu de l'article 11, paragraphe 2 (a) de la loi qui donne à la Commission d'évaluation la compétence d'examiner la conduite arbitraire d'un juge ou d'un procureur, il semble que la conséquence logique de cette compétence serait d'envisager certaines modalités concernant les décisions de justice résultant d'une telle conduite arbitraire. Cependant, une telle évaluation de l'arbitraire ne devrait pas se concentrer sur les décisions de justice elles-mêmes, comme la formulation actuelle de l'exception à l'article 11, para. 6, mais plutôt sur les éventuelles violations des règles d'éthique et de déontologie par les juges qui ont rendu ces décisions. L'article 11, para. 6 de la loi pourrait refléter plus clairement cette distinction.

22. Le projet de loi examiné dans l'avis de juin 2023 contenait une disposition garantissant le principe de non-rétroactivité de la loi. Selon ce projet de disposition, les organes de contrôle devaient « *tenir compte des dispositions légales qui étaient en vigueur au moment où ils ont commis les actions respectives* ». Cette disposition n'étant plus présente dans la loi adoptée, il convient de réitérer la recommandation précédente à cet effet.⁹ Dans ce contexte, le Parlement de la République de Moldova a assuré à la Commission de Venise et à la DGI qu'il était prêt à apporter les modifications nécessaires à la loi.

23. Enfin, dans l'avis de juin 2023, la Commission de Venise et la DGI ont estimé que la recommandation relative à un contrôle judiciaire suffisant des décisions prises par les organes de contrôle avait été suivie, à condition qu'une interprétation large de l'article 19, paragraphe 5, de la loi soit maintenue et que la Cour suprême puisse exercer sa compétence pour statuer définitivement sur les litiges juridiques découlant de la loi.¹⁰ La Commission de Venise et la DGI souhaitent réitérer cette réserve.

IV. Conclusion

24. Par lettre du 6 septembre 2023, le ministre de la Justice de la République de Moldova a demandé un avis sur les suites données à la loi « sur l'évaluation externe des juges et des procureurs et l'amendement de certains actes normatifs » qui a été adoptée par le Parlement le 17 août 2023.

25. Dans leur précédent avis de juin 2023 ([CDL-AD\(2023\)023](#)), la Commission de Venise et la DGI ont formulé plusieurs recommandations qui devaient être prises en compte lors de l'adoption de la loi susmentionnée. Il est louable que les recommandations en suspens suivantes aient été prises en compte : (a) la participation effective des membres internationaux à la Commission d'évaluation a été assurée ; (b) les garanties procédurales et les moyens de défense des juges et procureurs concernés ont été fournis de manière plus détaillée ; (c) les autorités ont examiné davantage et modifié les seuils financiers applicables aux critères d'intégrité financière ; (d) le droit à une audience privée dans la procédure d'évaluation a été mieux garanti ; (e) la pluralité des sanctions a été proposée.

26. La Commission et la DGI recommandent que la disposition garantissant le principe de non-rétroactivité de la loi, qui était présente au stade de la rédaction de la loi, soit réintroduite dans le texte final de la loi.

27. La Commission de Venise et la DGI se félicitent de l'attitude constructive des autorités moldaves et restent à leur disposition pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.

⁹ Voir l'avis de juin 2023, paragraphe. 19.

¹⁰ Voir l'avis de juin 2023, paragraphe 26.