



Strasbourg, le 16 juin 2026

CDL-AD(2026)013

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS CONJOINT

**DE LA COMMISSION DE VENISE ET DE LA DIRECTION GÉNÉRALE
DES DROITS HUMAINS ET DE L'ÉTAT DE DROIT (DGI)
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**SUR
LE PROJET DE MODIFICATIONS LÉGISLATIVES RELATIVES AUX
CONTRÔLES D'INTÉGRITÉ ET À L'ÉVALUATION DES JUGES**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 147^e session plénière
(Venise, 12-13 juin 2026)**

Sur la base des observations de

**Mme Nina BETETTO (membre, Slovénie)
Mme Renata DESKOSKA (membre, Macédoine du Nord)
M. Tomáš LANGÁŠEK (membre suppléant, Tchéquie)
M. Duro SESSA (expert, DGI)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte	3
A.	Les réformes de l'évaluation externe en République de Moldova	3
B.	Avis antérieurs de la Commission de Venise sur le régime de l'évaluation externe	4
III.	Analyse	5
A.	Les effets du projet de loi	5
B.	Exigence de «circonstances extraordinaires»	7
C.	Analyse de fond	9
1.	Transfert de compétence du CSEJ à la CE n°2	9
2.	Renforcement de l'examen de l'intégrité financière avec application de la règle d'exclusion	10
3.	Incertitude quant aux conséquences et absence de base juridique claire	11
4.	Existence de garanties procédurales	12
5.	Faisabilité du délai proposé	13
6.	Risque d'application répétée	13
D.	Processus de rédaction	13
IV.	Conclusion	14

I. Introduction

1. Par courrier du 5 mai 2026, M. Vladislav Cojuhari, ministre de la Justice de la République de Moldova, a sollicité l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le projet de modifications législatives relatives aux contrôles d'intégrité et à l'évaluation des juges en République de Moldova ([CDL-REF \(2026\)017](#), ci-après « **le projet de loi** »).
2. La Commission a décidé de préparer le présent avis conjointement avec la Direction générale des droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe (« **DGI** »).
3. Mme Nina Betetto, Mme Renata Deskoska et M. Tomáš Langášek ont agi en tant que rapporteurs pour le présent avis au nom de la Commission de Venise. M. Duro Sessa a agi en tant que rapporteur au nom de la DGI.
4. Le 28 mai 2026, les rapporteurs, accompagnés de M. Taras Pashuk et de Mme Tone Sorfonn Moe du Secrétariat, ont tenu des réunions en ligne avec le ministre de la Justice, des représentants de la Cour suprême de justice, du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil de sélection et d'évaluation des juges, du Parlement, la Commission d'évaluation des juges, d'organisations de la société civile, d'associations judiciaires et de partenaires internationaux. La Commission et la DGI remercient les autorités de la République de Moldova pour l'excellente organisation de ces réunions en ligne.
5. Le présent avis a été rédigé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. Il se peut que cette traduction ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points. Le ministère de la Justice de la République de Moldova a transmis ses commentaires écrits sur le projet d'avis.
6. Le présent avis a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 28 mai 2026. Le projet d'avis a été discuté lors de la Sous-Commission sur l'État de droit et les institutions démocratiques le 11 juin 2026. À la suite d'un échange de vues avec le Secrétaire d'État au ministère de la Justice de la République de Moldova, M. Lilian Apostol, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 147^e session plénière (Venise, 12-13 juin 2026).

II. Contexte

A. Les réformes de l'évaluation externe en République de Moldova

7. Les réformes de l'évaluation externe de la magistrature en République de Moldova se sont développées selon une mise en œuvre progressive et par étapes. La première phase de l'évaluation externe préalable a permis de sélectionner les candidats à l'adhésion aux organes collégiaux et autonomes de la magistrature en vertu de la loi n° 26/2022¹, un processus évalué par la Commission dans un avis de décembre 2021². Ce processus a ensuite été pris en charge par la Commission d'évaluation des juges (« **CE n° 2** »).

¹ [Loi n° 26/2022](#) relative à certaines mesures concernant la sélection des candidats à la composition des organes autonomes des juges et des procureurs.

² [CDL-AD\(2021\)046](#) - 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 certaines mesures relatives à la sélection des candidats à des postes administratifs dans les organes d'auto-administration des juges et des procureurs et la modification de certains actes normatifs. Il est également fait référence au document [CDL-AD\(2019\)020](#), République de Moldova - Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction Générale droits de l'homme et état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public, référant à la première proposition de réforme de 2019 qui n'a pas été adoptée.

8. La deuxième phase de l'évaluation externe visait les juges des cours suprêmes³, évaluée par la Commission dans des avis d'octobre et de décembre 2022⁴. Cette deuxième phase visait également les juges des cours d'appel et occupant des postes de direction en vertu de la loi n° 252/2023⁵, évaluée par la Commission et la DGI dans des avis de 2023 (voir section II.B.). La CE n° 2 procède à l'évaluation externe dans le cadre de ces dispositifs, y compris l'examen externe de l'intégrité financière conformément à l'article 11, paragraphes 3 à 6, de la loi n° 252/2023, ce qui implique *notamment* un examen des divergences entre les biens déclarés, les dépenses et les revenus au cours des 12 dernières années, ainsi que des irrégularités fiscales au cours des 10 dernières années⁶.

9. Troisièmement, un cadre d'évaluation continue des performances s'applique à tous les juges⁷. Ce cadre est géré par le Conseil de sélection et d'évaluation des juges (« CSEJ ») au sein du Conseil supérieur de la magistrature (« CSM »). À quelques exceptions près⁸, l'évaluation s'articule autour de trois critères : la compétence professionnelle, la compétence managériale et l'intégrité⁹. À l'issue de l'évaluation, les juges reçoivent l'une des cinq notes suivantes : excellent, très bien, bien, insatisfaisant ou échec. Une note « insatisfaisante » donne lieu à une évaluation extraordinaire après au moins un an, et deux notes « insatisfaisantes » consécutives constituent un motif de révocation.¹⁰ Une évaluation « échec » peut être prononcée si un juge est manifestement inapte ou si un président/vice-président ne s'acquitte pas correctement de ses fonctions¹¹. Dans de tels cas, la décision du CSEJ constitue un motif de suspension et permet au CSM d'« engager une procédure de destitution »¹².

B. Avis antérieurs de la Commission de Venise sur le régime de l'évaluation externe

10. La Commission et la DGI ont évalué le régime d'évaluation externe de la République de Moldova dans trois avis distincts. Tout d'abord, un avis conjoint de la Commission et de la DGI sur le projet de loi relatif à l'évaluation externe des juges et des procureurs a été adopté en

³ Régie par [la loi n° 65/2023](#) relative à l'évaluation externe des juges et des candidats au poste de juge à la Cour suprême de justice.

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'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi sur la Cour suprême de justice. [CDL-AD\(2022\)049](#) - 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 du Conseil de l'Europe (DGI) sur les suites données à l'avis sur le projet de loi sur la Cour Suprême de Justice.

⁵ Régie par [la loi n° 252/2023](#) relative à l'évaluation externe des juges et des procureurs et à la modification de certains actes législatifs.

⁶ L'article 11, paragraphe 3, de la loi n° 252/2023 dispose que « (...) *des doutes sérieux découlent du fait que : a) la différence entre les actifs, les dépenses et les revenus au cours des 12 dernières années dépasse 20 fois le salaire moyen national, tel que fixé par le gouvernement pour l'année 2023 ; b) au cours des 10 dernières années (...)* ».

⁷ [Loi n° 147/2023](#) relative à la sélection et à l'évaluation des performances des juges.

⁸ Voir l'article 9, paragraphe 2, de la loi n° 147/2023.

⁹ Voir les articles 7, paragraphe 1, et 9, paragraphe 1, de la loi n° 147/2023. Voir l'article 7, paragraphe 4, de la loi n° 147/2023.

¹⁰ Article 25 de la loi n° 544/1995 relative au statut des juges.

¹¹ Article 19, paragraphe 2, de la loi n° 147/2023.

¹² Article 19, paragraphe 3, de la loi n° 147/2023.

mars 2023 (ci-après « **l'avis de mars 2023** »)¹³. Un premier avis de suivi a été adopté en juin 2023¹⁴, tandis que le second l'a été en octobre 2023¹⁵.

11. La Commission et la DGI ont initialement reconnu le bien-fondé d'une évaluation externe extraordinaire en République de Moldova, compte tenu de la « situation extraordinaire » au sein du pouvoir judiciaire, de la corruption endémique illustrée par un grand nombre d'affaires pénales visant des juges, de la participation de juges au système de blanchiment d'argent « blanchiment russe », de l'incapacité des mécanismes existants à résoudre le problème et de l'exigence prévue dans l'accord d'association avec l'UE¹⁶. Dans le même temps, la Commission et la DGI ont averti que de telles mesures radicales devaient rester soumises aux garanties constitutionnelles d'indépendance et de non-arbitraire, soulignant que la portée de l'évaluation externe proposée était initialement très large, allant bien au-delà des tentatives précédentes d'« assainissement », du pouvoir judiciaire et du ministère public¹⁷. Au fil des projets successifs, les autorités moldaves ont mis en œuvre les principales recommandations de la Commission, notamment en affinant et en mettant en œuvre plusieurs garanties procédurales essentielles et en ajustant les exigences financières¹⁸.

12. Parallèlement au présent avis, la Commission de Venise a également adopté un autre avis concernant le processus d'évaluation externe en République de Moldova. Cet avis porte sur les amendements adoptés en mars 2026 introduisant un mécanisme anti-blocage pour l'élection par le Parlement des membres internationaux des commissions d'évaluation externe (CDL-AD(2026)014).

III. Analyse

A. Les effets du projet de loi

13. L'article 1er du projet de loi apporte de nouveaux éléments au cadre d'évaluation prévu par la loi n° 147/2023 : « *l'indicateur établi à l'article 7, paragraphe (4), lettre e), est évalué conformément à l'article 11, paragraphes (3) à (6), de la loi n° 252/2023 relative à l'évaluation externe des juges et des procureurs et à la modification de certains actes législatifs, qui s'applique, le cas échéant, conformément à la procédure qui y est prévue* ». Le nouvel article 7, paragraphe 3, prévoit en outre que « *le fait de ne pas atteindre la note de 40 % pour les critères d'intégrité est considéré comme un motif justifiant l'attribution de la note « échec »* », tandis que le nouvel article 7, paragraphe 4, prévoit que « *le présent article ne s'applique pas aux juges nommés après le 21 septembre 2023* ».

14. L'article 2 du projet de loi complète l'article 22, paragraphe 3, de la loi n° 252/2023 (loi sur l'évaluation externe) comme suit : « *D'ici le 31 décembre 2026, la Commission d'évaluation des juges évaluera, conformément à l'article 7 de la loi n° 147/2023 relative à la sélection et à l'évaluation des performances des juges, les critères financiers applicables aux juges qui ne*

¹³ [CDL-AD\(2023\)005](#) – République de Moldova – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et des procureurs.

¹⁴ [CDL-AD\(2023\)023](#) – République de Moldova – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'Etat de droits (DGI) du Conseil de l'Europe sur les suites données à l'avis sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et procureurs.

¹⁵ [CDL-AD\(2023\)035](#) – République de Moldova – Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction Générale droits de l'homme et état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public.

¹⁶ [CDL-AD\(2023\)005](#) – *op. cit.*, paragraphe 16.

¹⁷ [CDL-AD\(2023\)005](#) – *op. cit.*, paragraphe 20.

¹⁸ [CDL-AD\(2023\)005](#) – *op. cit.*, paragraphe 103 – 110. [CDL-AD\(2023\)023](#) – *op. cit.*, paragraphe 23 – 26. [CDL-AD\(2023\)035](#) – *op. cit.*, paragraphe 9-14.

sont pas soumis à la présente loi. Le rapport de la Commission concernant l'intégrité financière et les documents recueillis lors de l'évaluation des critères d'intégrité financière seront transmis au Conseil de sélection et d'évaluation des juges dans un délai de trois jours».

15. Conformément à l'article 3 du projet de loi, la loi s'applique jusqu'au 31 décembre 2027 et prévoit une mise en œuvre progressive par les tribunaux : Chișinău, puis Bălți, puis Cahul, puis les autres tribunaux de district.

16. Pour l'essentiel, le projet de loi introduit quatre changements principaux : (1) la responsabilité de l'évaluation de l'« intégrité financière » est transférée à la CE n° 2, un organe relevant de l'infrastructure l'évaluation externe, (2) l'évaluation d'intégrité financière dans le cadre de l'évaluation des juges sont alignés sur les normes prévues à l'article 11, paragraphes 3 à 6, de la loi n° 252/2023, (3) l'« intégrité » est considérée comme un critère d'exclusion avec un seuil de 40 %, et (4) ces dispositions resteront en vigueur jusqu'au 31 décembre 2027.

17. Selon les autorités, bien que le dispositif d'évaluation des performances soit déjà en place et couvre l'intégrité financière, il existe un déficit de capacités opérationnelles au sein du CSEJ et du CSM pour évaluer cet indicateur spécifique. C'est pourquoi le projet de loi propose un modèle hybride temporaire (jusqu'au 31 décembre 2027), dans lequel la CE n° 2 évaluerait l'indicateur d'intégrité financière, tandis que le CSEJ se concentrerait sur les autres indicateurs d'intégrité. Lors de l'évaluation de l'indicateur d'intégrité financière, la CE n° 2 doit fonder son examen sur les normes d'évaluation externe (loi n° 252/2023). Le projet propose également que, si le score global d'intégrité d'un juge est inférieur à 40 %, cela soit considéré comme un motif pour attribuer une note d'échec dans l'évaluation globale des performances.

18. La note explicative justifie ces modifications principalement par la nécessité de garantir des normes d'intégrité cohérentes à tous les niveaux du pouvoir judiciaire, comme l'exige l'adhésion à l'UE, de renforcer la confiance du public dans les tribunaux et de remédier aux problèmes pratiques de capacité institutionnelle au sein du système d'évaluation ordinaire. La note souligne également que le CSEJ ne dispose pas de l'expertise spécialisée et des ressources nécessaires pour mener des évaluations complexes de l'intégrité financière, tandis que le recrutement ou le détachement d'experts qualifiés serait difficile en raison de la pénurie de spécialistes, des faibles niveaux de rémunération, des contraintes budgétaires et des limitations en matière de personnel affectant d'autres institutions publiques.

19. La Commission de Venise a toujours fait la distinction entre les processus d'évaluation externe, les procédures disciplinaires et l'évaluation ordinaire des performances. Non seulement ces cadres diffèrent par leur contenu et leurs processus, mais ils servent également des objectifs totalement différents et reposent sur des fondements distincts.¹⁹ Alors que l'évaluation des performances est un processus structuré et régulier applicable à tous les juges dans le cadre du fonctionnement normal du système judiciaire²⁰ et que les procédures disciplinaires nécessitent une infraction disciplinaire²¹, l'évaluation externe, en revanche, est

¹⁹ [CDL-AD\(2018\)032](#), Kazakhstan, Avis sur le document de réflexion relatif à la réforme du Conseil supérieur de la magistrature du Kazakhstan, paragraphe 77.

²⁰ [CDL-AD\(2025\)010](#), Kosovo – Avis sur le projet de loi sur le recrutement, l'évaluation des performances, le contrôle de l'intégrité et le statut des juges et des procureurs et sur le projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, paragraphe 25. [CDL-AD\(2021\)015](#), Bosnie-Herzégovine – Avis sur le projet de loi portant modification de la loi relative au Conseil supérieur des Juges et des Procureurs, paragraphe 60. [Avis n° 17 \(2014\)](#), Conseil consultatif des juges européens (« CCJE ») – Sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire, paragraphe 48 : « L'évaluation individuelle formelle des juges, lorsqu'elle existe, devrait contribuer à améliorer ou à maintenir un système judiciaire de qualité au service des citoyens des États membres ».

²¹ [CDL-AD\(2015\)042](#) - Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « L'Ex-République yougoslave de Macédoine », paragraphe 52-54. [Avis n° 27 \(2024\)](#) CCJE sur la responsabilité disciplinaire des juges, paragraphe 10.

une mesure exceptionnelle et intrinsèquement transitoire²². Comme l'a précisé la Commission dans son avis sur l'Ukraine de 2025, « *le contrôle (...) est généralement associé à des contextes de transition ou de crise et vise à évaluer l'aptitude des magistrats en examinant leur intégrité, leur indépendance et leurs éventuels liens avec la corruption ou le crime organisé. Contrairement aux contrôles d'intégrité, le contrôle peut entraîner des conséquences immédiates et graves, y compris la destitution, et implique souvent un examen plus approfondi, notamment des aspects liés aux antécédents personnels et à la vie privée du juge* »²³. Il est donc essentiel que les systèmes d'évaluation ordinaires restent distincts de tout régime d'évaluation externe et ne deviennent pas des mécanismes disciplinaires déguisés²⁴.

20. De l'avis de la Commission et de la DGI, l'effet cumulatif du projet de loi est de transformer le processus d'évaluation régulier – dans un délai limité – en un dispositif de l'évaluation externe, en introduisant un élément central du cadre de l'évaluation externe extraordinaire dans le processus d'évaluation régulier²⁵. Bien que l'intention affichée des autorités ait été de renforcer le cadre existant d'évaluation régulière, le projet de loi, en réalité, soumet les juges des tribunaux de district, qui n'étaient pas initialement couverts par le dispositif de l'évaluation externe, à un examen financier selon les standards de la procédure d'évaluation externe.

21. De l'avis de la Commission et de la DGI, le contenu du projet de loi exige qu'il soit évalué à l'une des exigences bien établies de la Commission en matière de dispositifs de l'évaluation extraordinaire : l'évaluation extraordinaire est une mesure exceptionnelle, à caractère ponctuel, nécessitant une justification contextuelle spécifique, soumise aux critères de nécessité et de proportionnalité, ainsi qu'à des garanties procédurales solides²⁶.

B. Exigence de «circonstances extraordinaires»

22. L'indépendance judiciaire, qui implique que le pouvoir judiciaire doit être libre de toute pression extérieure²⁷, fait partie intégrante des principes démocratiques fondamentaux de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit²⁸, tels qu'ils sont consacrés dans la Constitution de la République de Moldova²⁹. L'évaluation externe des juges, en particulier lorsqu'il est effectué par un organe exécutif, peut constituer une « *pression extérieure* »³⁰, et implique souvent une ingérence dans le droit à la vie privée protégé, *entre autres*, par l'article 8 de la

²² [CDL-AD\(2023\)005](#) – *op. cit.*, paragraphe 15. [CDL-AD\(2019\)020](#), *op. cit.*, paragraphes 37 à 40.

²³ [CDL-AD\(2025\)044](#), Ukraine – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale Droits humains et Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements sur les procédures disciplinaires contre les juges, les déclarations d'intégrité et d'autres procédures, paragraphe 85.

²⁴ [CDL-AD\(2019\)020](#), *op. cit.*, paragraphe 44. [CDL-AD \(2024\)012](#), Monténégro – Avis urgent sur les suites données sur les projets d'amendements révisés à la loi sur le Conseil judiciaire et les juges, rendu le 6 mai 2024 en vertu de l'Article 14a du règlement intérieur révisé de la Commission de Venise, paragraphe 37. [Avis n° 17 \(2014\)](#), *op. cit.*, paragraphes 6 et 29.

²⁵ Voir également [CDL-AD\(2019\)020](#), *op. cit.*, paragraphe 44.

²⁶ [CDL-AD\(2022\)011](#), Kosovo - Avis sur le document conceptuel sur la vérification de l'intégrité des juges et des procureurs et amendements à la Constitution, paragraphes 9 à 18.

²⁷ [CDL-AD \(2016\) 007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, paragraphe 74. [CDL-AD\(2025\)002](#) – La liste actualisée des critères de l'État de droit, paragraphes 102 à 104. [Magna Carta des juges](#) (2010) CCJE, principe 2.

²⁸ Garantie *notamment* par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme (« **Cour EDH** »), [Xhoxhaj c. Albanie](#), n° 15227/19, 9 février 2021, paragraphes 24 et 25. Voir également Cour EDH, [Baka c. Hongrie](#), n° 20261/12, 23 juin 2016, paragraphe 172.

²⁹ Le principe général de l'indépendance judiciaire est inscrit à l'article 116 de la Constitution de la République de Moldova, tout comme le principe général de l'État de droit à l'article 1, paragraphe 3, de la Constitution.

³⁰ [CDL-AD\(2022\)011](#), *op. cit.*, paragraphes 9 à 18.

CEDH³¹. Comme l'a souligné la Commission de Venise dans des avis précédents, une l'évaluation extraordinaire ne peut donc se justifier qu'en cas de circonstances exceptionnelles³². De plus, l'évaluation externe est un outil de dernier recours et d'autres méthodes de responsabilisation judiciaire doivent être explorées³³.

23. Les autorités ont avancé un certain nombre de considérations politiques et de gouvernance comme justifications potentielles, notamment l'importance de mener à bien la réforme judiciaire, de préserver la confiance du public et de respecter les engagements pris envers l'UE. La Commission et la DGI soulignent que ces préoccupations légitimes en matière de politique et de gouvernance devraient s'appuyer sur des éléments concrets démontrant la nécessité d'étendre la procédure de l'évaluation externe aux juges des tribunaux de district³⁴.

24. Bien que de telles preuves ne figurent pas dans les documents mis à disposition pour le présent avis, la Commission et la DGI ont déjà reconnu la nécessité de l'évaluation externe extraordinaire en République de Moldova dans leur avis de mars 2023³⁵. Les justifications avancées concernaient également les juges de première instance, et la même situation semble persister aujourd'hui. À cet égard, le niveau perçu de corruption en République de Moldova reste élevé³⁶, le GRECO indiquant qu'une action déterminée est nécessaire pour rétablir la confiance dans le système judiciaire³⁷. Dans son rapport, la Commission européenne souligne en outre que le processus d'évaluation externe en cours renforce l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire³⁸. De plus, lors des réunions avec les interlocuteurs, un large soutien aux objectifs de la réforme judiciaire et au renforcement de l'intégrité au sein du système judiciaire a été exprimé, y compris en faveur de l'extension de l'évaluation externe à tous les juges en exercice. Selon plusieurs interlocuteurs, la réforme resterait sinon incomplète.

25. Les interlocuteurs ont toutefois continué d'exprimer des inquiétudes quant à l'absence d'une analyse d'impact adéquate et au risque inhérent d'un nombre élevé de démissions³⁹ dans un système déjà en sous-effectif. Plusieurs interlocuteurs ont également souligné la possibilité de renforcer les capacités du CSEJ et du CSM comme une voie plus durable et moins intrusive, plutôt que de transférer la compétence d'effectuer l'examen de l'intégrité

³¹ Cour EDH, [Amann c. Suisse](#), n° 27798/95, 16 février 2000 ; [Chare née Jullien c. France](#), n° 14461/88, 9 juillet 1991 ; [M.S. c. Suède](#), n° 20837/92, 27 août 1997.

³² [CDL-AD\(2022\)011](#), *op. cit.*, paragraphe 9-18. [CDL-AD\(2022\)011](#), *op. cit.*, paragraphe 9-18. [CDL-AD\(2016\)009](#), Albanie - Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, paragraphe 52.

³³ [CDL-AD \(2021\) 053](#), Albanie – Avis sur la prolongation du mandat des organes transitoires chargés de la réévaluation des juges et des procureurs, paragraphe 15. [CDL-AD\(2019\)024](#), Arménie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) et de la Direction générale des Droits de l'Homme et état de droit du Conseil de l'Europe, relatif aux modifications apportées au Code judiciaire et à d'autres textes législatifs, paragraphe 12-13. [CDL-AD\(2019\)020](#), *op. cit.*, paragraphe 47.

³⁴ [CDL-AD\(2019\)020](#), *op. cit.*, paragraphe 47.

³⁵ [CDL-AD\(2023\)005](#) – *op. cit.*, paragraphe 16.

³⁶ La République de Moldova obtient un score de 43/100 dans [l'indice de perception de la corruption 2024 de Transparency International](#) et se classe 76e sur 180 pays. Ce score reflète une légère amélioration par rapport aux années précédentes (42/100 en 2023).

³⁷ [Le quatrième cycle d'évaluation](#) du GRECO sur la [République de Moldova](#) (2016) portait sur les juges et les procureurs ainsi que sur la prévention de la corruption au sein du pouvoir judiciaire. Dans son rapport, le GRECO a noté que « *Le système judiciaire souffre d'une image négative parmi le public et des mesures déterminées seront nécessaires pour regagner sa confiance* » (paragraphe 4). Bien que la Moldova ait entrepris d'importantes réformes judiciaires depuis le rapport du quatrième cycle d'évaluation du GRECO de 2016, [le cinquième rapport d'évaluation du GRECO](#) (2024) note que la corruption continue d'être perçue comme généralisée (paragraphe 11).

³⁸ [Rapport 2024](#) de la Commission européenne – [République de Moldova](#), page 17.

³⁹ Selon les autorités, un taux de démission de 10 % est prévu. Diverses parties prenantes, notamment l'association judiciaire, préviennent qu'il sera plus élevé dans la pratique.

financière à un organisme d'évaluation externe. Selon plusieurs interlocuteurs, le CSEJ a jusqu'à présent appliqué avec succès le mécanisme d'évaluation de l'intégrité financière, tel qu'il est déjà inclus dans le cadre ordinaire. D'autres interlocuteurs ont toutefois fait valoir que l'évaluation externe d'intégrité financière menés par le CSEJ manquaient de rigueur et d'efficacité suffisantes. Bien que le transfert de compétence à la CE n° 2 puisse constituer un choix politique légitime pour renforcer l'efficacité du processus, la Commission et la DGI soulignent une fois que toute réforme visant à soumettre tous les juges à une évaluation extraordinaire ne devrait être mise en œuvre qu'après une analyse approfondie de la situation actuelle et de l'impact de la modification législative proposée, y compris une analyse démontrant que des alternatives moins intrusives ne seraient pas suffisantes⁴⁰.

26. La Commission et la DGI réaffirment que *« c'est aux autorités moldaves qu'il appartient en dernier ressort de décider si la situation qui prévaut dans le système judiciaire moldave constitue une base suffisante pour soumettre tous les juges (...) à des évaluations d'intégrité extraordinaires »*⁴¹. Selon la Commission et la DGI, il aurait été plus approprié de poursuivre cet objectif, à savoir soumettre les juges des tribunaux de première instance à une évaluation, dans le cadre du dispositif de l'évaluation existante, en s'appuyant sur une justification légale explicite, tout en garantissant l'ensemble des garanties procédurales et en s'appuyant sur une base juridique claire. La Commission et la DGI invitent donc les autorités à examiner avec une attention particulière la justification de la réforme.

C. Analyse de fond

1. Transfert de compétence du CSEJ à la CE n°2

27. Comme le précise la note explicative, en vertu du projet de loi, la CE n° 2 doit procéder à l'évaluation de l'intégrité financière, appliquer la méthodologie d'évaluation extraordinaire et préparer le rapport d'intégrité financière que le CSEJ doit intégrer dans son évaluation globale.

28. La Commission et la DGI font remarquer que, conformément à cette méthodologie, le rapport sur l'intégrité financière semble devenir, dans la pratique, déterminant, transférant ainsi un élément décisif de l'évaluation de la carrière judiciaire des instances ordinaires de gouvernance judiciaire vers un mécanisme extraordinaire de l'évaluation externe. Dans ce contexte, le transfert de la compétence en matière d'évaluation de l'intégrité financière à la CE n° 2 nécessitera des éclaircissements sur la manière dont le CSM conserve, en vertu du projet de loi, son pouvoir de déterminer et d'approuver la méthodologie d'évaluation, y compris les critères et leur pondération, conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 6, paragraphe 5, de la loi n° 147/2023⁴².

29. Bien que le ministère de la Justice ait précisé lors de réunions que la CE n° 2 aurait uniquement une compétence d'enquête et que son rapport aurait un caractère consultatif, et qu'il ait indiqué dans ses observations écrites qu'il entendait que ce rapport fasse l'objet d'un examen approfondi par le CSEJ et le CSM, cela n'est ni suffisamment clarifié ni étayé dans le texte du projet de loi. La Commission et la DGI recommandent donc de garantir plus explicitement dans le projet de loi que le rapport sur l'intégrité financière conserve son caractère consultatif et qu'il reste ouvert à un examen au fond par la CSEJ, qui est chargé d'évaluer l'intégrité éthique, un élément étroitement lié à l'intégrité financière. En conséquence, la Commission et la DGI recommandent en outre (i) de renforcer la CSEJ en

⁴⁰ [CDL-AD\(2025\)044](#), *op. cit.*, paragraphe 35. [CDL-PI\(2026\)007](#), Avis urgent sur les Amendements du 28 janvier 2026 aux Lois régissant le Pouvoir judiciaire et le Ministère public, paragraphe 27.

⁴¹ [CDL-AD\(2023\)005](#) – *op. cit.*, paragraphe 19.

⁴² L'article 6, paragraphe 5, dispose : « (Évaluation ordinaire) : (5) Le Conseil supérieur de la magistrature approuve les règlements fixant : a) la méthodologie, la procédure et la durée de l'évaluation des performances des juges ; b) le système de notation pour chacune des notes visées au paragraphe (3) du présent article, ainsi que pour les critères et indicateurs énoncés à l'article 7. »

recrutant du personnel compétent et en organisant des formations appropriées (en fonction des ressources disponibles), et (ii) d'accroître les capacités institutionnelles afin que la CSEJ soit habilitée à examiner, réévaluer et, si nécessaire, rejeter les conclusions de la CE n° 2 et à procéder à sa propre évaluation, ainsi qu'à recueillir des preuves supplémentaires le cas échéant.

2. Renforcement de l'examen de l'intégrité financière avec application de la règle d'exclusion

30. Comme l'a déjà souligné la Commission de Venise, l'objectif des évaluations individuelles doit être d'améliorer la qualité du travail des juges et des procureurs et, par conséquent, l'ensemble du système judiciaire du pays⁴³. L'évaluation devrait donc se fonder principalement sur des données qualitatives et se concentrer sur les aptitudes professionnelles et les compétences personnelles.

31. Comme indiqué, de l'avis de la Commission et de la DGI, le critère d'intégrité évalué par la CE n° 2 devient de fait déterminant : tout « échec » sur l'indicateur financier entraînera directement une note « échec », indépendamment des performances sur les autres critères. En conséquence, l'échec au test d'intégrité financière l'emporterait sur un bilan par ailleurs positif en matière de compétences professionnelles ou managériales. Lors des réunions, certains interlocuteurs ont confirmé que la méthodologie actuellement employée par l'CE n° 2 repose sur une approche binaire pour déterminer l'intégrité financière, ce qui aboutit à une évaluation soit positive, soit négative. Dans ses observations écrites, le ministère de la Justice a reconnu que des tensions méthodologiques pouvaient exister entre l'approche binaire et l'approche fondée sur une notation, étant donné qu'à l'heure actuelle, l'intégrité financière au titre du CSEJ ne constitue qu'une composante du critère d'intégrité au sens large et qu'elle pourrait se prêter à des manipulations de la notation.

32. La Commission et la DGI notent qu'en vertu de la législation en vigueur, le processus d'évaluation judiciaire repose sur une appréciation équilibrée de trois critères – compétence professionnelle, intégrité et compétence managériale – avec des pondérations fixes de 40 %, 40 % et 20 %, respectivement. Elles considèrent donc que le changement de méthodologie introduit par le projet de loi comporte un risque inhérent de voir apparaître des normes ou des pratiques d'évaluation divergentes, ce qui pourrait avoir un impact sur la cohérence et l'uniformité du processus d'évaluation judiciaire. L'introduction d'une méthode binaire représente ainsi un écart par rapport à la méthode établie par le CSEJ et le CSM, et est incompatible avec la logique et à la méthode généralement acceptées régissant l'évaluation des performances, qui exigent que l'évaluation couvre tous les aspects constituant une bonne performance judiciaire⁴⁴. Tout en reconnaissant qu'un mécanisme visant à exclure les juges incapables d'exercer leurs fonctions au sein du pouvoir judiciaire est légitime, la Commission et la DGI estiment que, dans le cadre des évaluations de performance ordinaires, un examen individuel complet, incluant l'évaluation des données qualitatives pertinentes, plutôt qu'une simple notation « admis » ou « refusé », est nécessaire⁴⁵.

⁴³ [CDL-AD\(2025\)010](#), *op. cit.*, paragraphe 29. [Avis n° 17 \(2014\)](#), conclusion n° 6 : « Dans tous les cas, les indicateurs utilisés doivent permettre aux évaluateurs d'examiner tous les aspects constitutifs d'une bonne performance judiciaire. L'évaluation ne devrait pas être uniquement fondée sur des critères quantitatifs (paragraphe 31 - 35) ». [Avis n° 27 \(2024\)](#), *op. cit.*, paragraphe 7. Voir également [Lignes directrices sur l'évaluation de la qualité du travail des juges](#) (12/2024), Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

⁴⁴ *Ibid.*, paragraphe 29. [CDL-AD\(2022\)050](#), Monténégro - Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges du Monténégro, paragraphe 48.

⁴⁵ [CDL-AD \(2014\)007](#), Arménie - Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, paragraphe 103-105. [CDL-AD\(2019\)020](#), *op. cit.*, paragraphe 76.

33. Si les autorités devaient néanmoins décider de maintenir l'approche actuelle, la Commission et la DGI recommandent aux autorités de modifier la méthodologie afin qu'elle permette des évaluations individuelles plus larges, fondées à la fois sur des données qualitatives et quantitatives, intégrant une analyse équilibrée de tous les aspects de la performance judiciaire, relevant de la compétence du CSEJ et conforme à l'article 6, paragraphe 5, de la loi n° 147/2023.

34. La Commission et la DGI notent également que le projet de loi exclut les juges nommés après le 21 septembre 2023 au motif qu'ils ont été nouvellement nommés. Il ne fournit toutefois pas de justifications supplémentaires pour cette exclusion, telles que le fait que ce groupe de juges ait déjà fait l'objet de l'évaluation d'intégrité d'une profondeur comparable. La Commission et la DGI invitent les autorités à fournir des justifications supplémentaires et à clarifier la raison de l'exclusion de ce groupe de juges.

3. Incertitude quant aux conséquences et absence de base juridique claire

35. En ce qui concerne les conséquences d'un échec à l'évaluation d'intégrité, la note explicative indique que les dispositions de la loi n°147/2023 et de la loi n° 544/1995 s'appliqueront. Toutefois, elle ne précise pas quels articles deviennent applicables ni quelles conséquences s'appliquent en cas de note « échec » au titre du critère d'intégrité. La Commission et la DGI rappellent qu'une loi doit être claire et prévisible⁴⁶, et que la clarté et la prévisibilité, notamment en matière de révocation, sont fondamentales pour l'indépendance judiciaire. La loi doit donc définir expressément et, dans la mesure du possible, en termes précis, les conséquences du non-respect du seuil requis⁴⁷.

36. En vertu de l'article 19, paragraphe 2, de la loi n° 147/2023, un « échec à l'évaluation » peut être constaté lorsque (a) le juge est « *manifestement inapte* » à exercer les fonctions qu'il occupe ; ou (b) le président ou le vice-président de la cour ne s'acquitte pas correctement de ses fonctions. Étant donné que le projet de loi ne modifie pas l'article 19, paragraphe 2, il n'est pas clair si cette disposition couvre les nouvelles dispositions législatives, ce qui signifierait qu'un juge ayant échoué à l'évaluation d'intégrité serait qualifié de « manifestement inapte ». Si l'article 19, paragraphe 2, de la loi n° 147/2023 s'applique à l'évaluation « échec » résultant d'une l'évaluation d'intégrité « échec », le juge concerné sera « suspendu » de ses fonctions et le CSM « engagera » la procédure de destitution du juge conformément à l'article 19, paragraphe 3. Parallèlement, l'article 25, paragraphe 1, point b), de la loi n° 544/1995 prévoit qu'un juge peut être démis de ses fonctions si, *entre autres*, il a obtenu une note « insatisfaisante » lors de deux évaluations de performance consécutives. Toutefois, l'article 6, paragraphe 3, de la loi n° 147/2023 établit une distinction entre les résultats « insatisfaisants » et les résultats « échec », ce qui laisse entendre que l'article 25, paragraphe 1, point b), ne régirait pas non plus les conséquences d'un résultat « échec » au l'évaluation d'intégrité.

37. La Commission et la DGI notent que les effets juridiques et les motifs légaux précis doivent être clarifiés, notamment pour garantir des résultats prévisibles. À cet égard, la Commission et la DGI soulignent que des performances insatisfaisantes et un comportement disciplinaire fautif sont deux questions distinctes qui ne doivent pas être confondues ni traitées de la même manière⁴⁸. De plus, la Commission et la DGI mettent en garde contre le fait que les performances insatisfaisantes d'un juge ne constituent pas à elles seules un motif de révocation et réaffirment que, pour qu'une évaluation professionnelle puisse servir de motif de révocation, une « mauvaise évaluation » doit démontrer de manière convaincante l'incapacité

⁴⁶ Cour EDH, [Sanchez c. France](#), requête n° 45581/15, 15 mai 2023, paragraphe 124.

⁴⁷ [CDL-AD\(2016\)009](#) – Albanie, Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, paragraphe 34. [Avis n° 27 \(2024\)](#) – *op. cit.*, paragraphe 27.

⁴⁸ [CDL-AD\(2025\)010](#), *op. cit.*, paragraphes 49-50.

du juge à exercer ses fonctions judiciaires⁴⁹. À cet égard, d'éventuelles atteintes à l'intégrité peuvent constituer un motif légitime de révocation⁵⁰.

38. Les autorités ont indiqué dans leurs commentaires qu'elles reconnaissaient ces préoccupations et qu'elles étaient disposées à clarifier la base juridique des conséquences d'une évaluation d'intégrité négative. La Commission et la DGI recommandent que le projet de loi énonce clairement les conséquences d'une évaluation d'intégrité négative, en veillant à ce que toute mesure repose sur des motifs légaux rigoureux et bien définis, conformément aux exigences de sécurité juridique, de procédure régulière et de proportionnalité.

4. Existence de garanties procédurales

39. Le projet de loi ne fait aucune mention des garanties procédurales. Il renvoie à l'article 11, paragraphes 3 à 6, de la loi n° 252/2023 concernant le fond de l'évaluation externe de l'intégrité financière, mais omet toute autre référence aux garanties procédurales prévues dans le cadre de l'évaluation externe. Il convient de noter que la loi n° 147/2023 prévoit le droit de recours devant le CSM contre les décisions d'évaluation de la CSEJ, et que la loi n° 947/1995 prévoit un contrôle juridictionnel supplémentaire des décisions du CSM.

40. En vertu de la loi n° 252/2023, les droits procéduraux de la personne faisant l'objet de l'évaluation sont codifiés en détail. Les articles 14 à 16 prévoient notamment le droit d'être informé à l'avance, le droit de présenter des informations et des preuves, le droit d'être entendu et le droit de demander une audience à huis clos. Ces dispositions reflètent l'insistance répétée de la Commission sur le fait que les procédures d'évaluation externe doivent s'accompagner de garanties procédurales solides⁵¹. Le projet de loi et son omission des garanties procédurales inscrites dans la loi n° 252/2023 ont donc pour conséquence potentielle que les juges soumis à la procédure prévue par le projet de loi sont soumis au même examen de fond et risquent la même conséquence ultime (la destitution), mais par une voie juridique à la fois moins rigoureuse sur le plan procédural et moins certaine sur le plan légal. Cette différence de traitement est difficilement conciliable avec l'égalité devant la loi et avec l'insistance de la Commission sur des garanties procédurales solides pour l'évaluation d'intégrité intrusives⁵². Par conséquent, et comme indiqué ci-dessus, des inquiétudes ont été exprimées quant au fait que le projet de loi pourrait entraîner un risque accru de démissions parmi les juges au sein d'un système judiciaire déjà en sous-effectif, exacerbant ainsi les défis actuels en matière de capacité. Ces perspectives soulignent l'importance de garantir les garanties procédurales nécessaires au sein du projet de loi, afin d'instaurer la confiance et d'assurer la prévisibilité pour les juges concernés par le projet de loi. La Commission et la DGI recommandent donc que le projet de loi étende expressément les garanties procédurales prévues par la loi n° 252/2023 au nouveau modèle proposé.

41. De plus, selon la conception du projet, le CSM agirait à la fois en tant qu'instance d'appel (examinant le résultat de l'évaluation) et, si une note « échec » est confirmée, en tant qu'initiateur de la procédure de révocation (loi n° 147/2023, article 19, paragraphe 3). Cela soulève des inquiétudes quant à l'impartialité de l'examen compte tenu de ce double rôle⁵³. Il

⁴⁹ [CDL-AD\(2022\)050](#), Monténégro - Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges, paragraphe 63.

⁵⁰ [CDL-AD\(2019\)020](#), *op. cit.*, paragraphe 76. [CDL-AD\(2014\)007](#), Arménie - Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant réforme de la Cour Suprême de justice et du ministère public de l'Arménie, paragraphe 103.

⁵¹ [CDL-AD\(2023\)005](#) – *op. cit.*, paragraphe 103–110. [CDL-AD\(2023\)023](#) – *op. cit.*, paragraphe 23–26. [CDL-AD\(2023\)035](#) – *op. cit.*, paragraphe 9–14.

⁵² [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, paragraphe 43. [Avis n° 17 \(2014\)](#), *op. cit.*, paragraphe 47.

⁵³ [CDL-AD \(2023\) 005](#) – *op. cit.*, paragraphe 98. Cour EDH, [Ramos Nunes de Carvalho e Sa c. Portugal](#), requêtes nos 55391/13, 57728/13 et 74041/1, 6 novembre 2018, paragraphe 196.

n'est pas non plus clair si, et dans quelle mesure, le CSM (et par la suite les tribunaux) pourrait examiner au fond le contenu du rapport d'intégrité financière de la CE n° 2, plutôt que de se limiter à la note globale attribuée par la CSEJ. La Commission et la DGI rappellent qu'un examen efficace devrait porter sur les faits, le droit et l'exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et aux avis antérieurs de la Commission, et recommandent d'intégrer ces principes dans le projet de loi⁵⁴.

5. Faisabilité du délai proposé

42. D'emblée, la Commission et la DGI notent que le projet de loi prolonge le mandat d'un organe d'évaluation extraordinaire à durée limitée dans le cadre du processus d'évaluation externe. Plusieurs parties prenantes ont également exprimé des inquiétudes quant au caractère irréaliste du délai proposé, compte tenu de la capacité opérationnelle requise pour traiter le volume d'évaluations dans le délai fixé. Cela représente un risque de prolongation supplémentaire d'un organe déjà à durée limitée. La Commission et la DGI recommandent aux autorités de veiller à ce que des dispositions légales garantissent le caractère temporaire du processus d'évaluation externe⁵⁵, tout en renforçant les capacités administratives afin de s'assurer que le calendrier puisse être raisonnablement respecté.

6. Risque d'application répétée

43. En outre, la Commission et la DGI notent que le projet de loi ne contient pas de garanties contre l'application répétée de l'évaluation d'intégrité renforcés aux mêmes juges. Dans son avis de 2025 sur le Kosovo, la Commission a mis en garde contre le risque de soumettre les juges et les procureurs en exercice à un régime de l'évaluation d'intégrité « continu », soulignant l'importance de limiter l'intensité et la permanence de ces l'évaluation au strict nécessaire⁵⁶.

44. À la lumière de ces considérations, la Commission et la DGI recommandent d'inclure dans le projet de loi des garanties contre une application répétée.

D. Processus de rédaction

45. Selon le ministère de la Justice, les discussions préliminaires sur le projet de loi ont donné lieu à des réunions avec le CSM et la CE n° 2 pendant plusieurs mois, le processus suivant la loi n° 100/2017 relative à l'analyse initiale, avec la publication d'avis de lancement à des fins de transparence. Certaines parties prenantes ont exprimé le souhait de disposer d'autres occasions de faire part de leurs contributions avant que le projet n'avance. La Commission et la DGI encouragent les autorités à maintenir et à développer davantage la consultation publique inclusive à mesure que le processus législatif se poursuit⁵⁷.

⁵⁴ Ibid. Cour EDH, [Obermeier c. Autriche](#), requête n° 11761/85, 28 juin 1990, paragraphe 70. Cour EDH, [Diennet c. France](#), 18160/91, 26 septembre 1995, paragraphe 34.

⁵⁵ [CDL-AD \(2023\) 005](#), *op. cit.*, paragraphe 21-24. [CDL-AD \(2016\) 009](#), *op. cit.*, paragraphe 54-56. [CDL-AD\(2021\)053](#), Albanie – Avis sur la prolongation du mandat des organes transitoires chargés de la réévaluation des juges et des procureurs, paragraphe 15. [CDL-AD\(2015\)045](#), *op. cit.*, paragraphe 102.

⁵⁶ [CDL-AD\(2025\)010](#), *op. cit.*, paragraphes 49-50.

⁵⁷ [CDL-AD \(2025\)002](#), Liste de contrôle actualisée sur l'État de droit – *op. cit.*, section 6 « Procédures législatives », paragraphe 34. [CDL-AD \(2024\)034](#) – Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphes 13 à 15. [CDL-AD \(2025\) 044](#), *op. cit.*, paragraphe 35.

IV. Conclusion

46. Par lettre datée du 5 mai 2026, M. Vladislav Cojuhari, ministre de la Justice de la République de Moldova, a sollicité un avis de la Commission de Venise sur le projet de modifications législatives relatives aux contrôles d'intégrité et à l'évaluation des juges en République de Moldova.

47. La Commission reconnaît l'engagement des autorités à renforcer l'intégrité et à garantir des normes élevées au sein du pouvoir judiciaire. Elle salue la coopération constructive, notamment la demande d'avis adressée à la Commission de Venise dès le début du processus d'élaboration.

48. Le projet de loi propose d'intégrer temporairement la commission de l'évaluation externe (CE n° 2) dans le cadre de l'évaluation ordinaire des performances des juges des tribunaux de district afin de procéder à l'évaluation de l'intégrité financière. Le projet propose également que le non-respect du critère d'intégrité entraîne une note « échec », indépendamment des performances dans d'autres domaines. Ce système temporaire est destiné à fonctionner jusqu'au 31 décembre 2027.

49. De l'avis de la Commission et de la DGI, le modèle proposé par les autorités revient en pratique à l'évaluation externe, soumettant les juges des tribunaux de district, qui n'étaient pas initialement concernés par le dispositif de l'évaluation externe, à un examen financier approfondi mené par la commission de l'évaluation externe. Cela déclenche l'application des exigences bien établies de la Commission en matière de systèmes de l'évaluation externe : l'évaluation extraordinaire est une mesure exceptionnelle, à caractère ponctuel, nécessitant une justification contextuelle spécifique, soumise aux critères de nécessité et de proportionnalité, ainsi qu'à des garanties procédurales solides.

50. Il appartient en dernier ressort aux autorités moldaves de décider si la situation actuelle au sein du système judiciaire moldave justifie suffisamment de soumettre tous les juges à des évaluations d'intégrité extraordinaires. Bien que la Commission et la DGI aient précédemment reconnu les graves défis affectant l'intégrité judiciaire en République de Moldova, toute réforme soumettant une large catégorie de juges à une évaluation externe extraordinaire ne devrait être mise en œuvre qu'après une analyse approfondie de la situation actuelle et de l'impact probable de la modification législative, y compris des preuves spécifiques démontrant que des mesures moins intrusives ne suffiraient pas. La Commission et la DGI n'excluent pas qu'il puisse exister des raisons valables justifiant une telle mesure. Toutefois, la Commission et la DGI estiment que la mise en place d'un examen rétrospectif renforcé de l'intégrité financière par un organisme de l'évaluation externe appliquant des normes de l'évaluation externe est incompatible avec l'objectif et le cadre de l'évaluation des performances, et ne peut être corrigée par des ajustements au sein de ce cadre. La Commission et la DGI invitent les autorités à examiner avec une attention particulière la justification de cette réforme. Si elles décident de poursuivre, l'évaluation de l'intégrité telle qu'elle est conçue devrait être traitée dans le cadre du dispositif d'évaluation externe, avec toutes les garanties procédurales, une justification légale explicite et une base juridique claire pour les conséquences qu'un tel cadre exige.

51. Si les autorités décident de maintenir l'approche actuelle, la Commission et la DGI formulent les recommandations clés suivantes :

- i. Le projet de loi devrait préciser que le rapport de la CE n° 2 a un caractère consultatif et qu'il est susceptible d'être soumis à un examen approfondi, au fond, par le CSEJ. Les capacités institutionnelles devraient être renforcées afin de permettre au CSEJ d'examiner, de réévaluer et, si nécessaire, de rejeter les conclusions de la CE n° 2,

de procéder à sa propre évaluation et de recueillir des éléments de preuve supplémentaires, le cas échéant.

- ii. La CSEJ devrait être renforcée, en fonction des ressources disponibles, par le recrutement de personnel compétent et l'organisation de formations ciblées.
- iii. La méthodologie du modèle proposé devrait être revue afin de permettre une évaluation individuelle plus large fondée sur une analyse équilibrée des performances judiciaires.
- iv. Le projet de loi devrait indiquer les conséquences juridiques claires et prévisibles d'un échec à l'évaluation d'intégrité, conformément aux exigences de sécurité juridique, de procédure régulière et de proportionnalité.
- v. Les garanties procédurales nécessaires prévues par le cadre d'évaluation externe (loi n° 252/2023) devraient être étendues au nouveau modèle.
- vi. Le contrôle juridictionnel de l'évaluation de l'intégrité financière devrait être suffisant et mené conformément aux standards de la Cour européenne des droits de l'homme.
- vii. Des dispositions légales devraient être incluses pour garantir le caractère temporaire du modèle proposé.
- viii. Des garanties contre l'application répétée du mécanisme proposé aux mêmes juges devraient être prévues.

52. La Commission de Venise et la DGI restent à la disposition des autorités moldaves pour leur apporter une assistance supplémentaire dans ce domaine.