



Strasbourg, le 16 juin 2026

CDL-AD(2026)014

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

**LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX LOIS N° 65/2023 ET
N° 252/2023 RELATIVES À LA NOMINATION AUX COMMISSIONS
D'ÉVALUATION DES JUGES ET DES PROCUREURS**

**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)
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)
M. António SILVA HENRIQUES GASPAR (membre, Portugal)
Mme Lorena BACHMAIER WINTER (experte, DGI)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte	3
A.	La réforme du système d'évaluation externe en République de Moldova à la lumière des avis de la Commission de Venise.....	3
B.	Le cadre législatif relatif aux mécanismes anti-blocage pour la nomination des membres internationaux des commissions d'évaluation et les nouvelles clauses anti-blocage.....	5
C.	Délimitation du sujet de l'avis.....	6
III.	Analyse	6
A.	Processus législatif	6
B.	Le nouveau mécanisme anti-blocage	8
1.	Participation du Parlement à la nomination des membres des commissions d'évaluation.....	8
2.	Exigence de majorité qualifiée pour les membres internationaux et diminution des voix à la majorité absolue.....	9
C.	Aspects procéduraux du mécanisme anti-blocage.....	13
1.	Différences dans les procédures de nomination des membres nationaux et internationaux des commissions d'évaluation	13
2.	Vote	14
3.	Application aux procédures en cours	16
IV.	Conclusion	16

I. Introduction

1. Par courrier du 11 mars 2026, le président du Parlement de la République de Moldova a sollicité l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur les récentes modifications apportées aux lois n° 65/2023 et n° 252/2023 concernant la procédure de nomination des membres internationaux au sein des commissions d'évaluation des juges et des procureurs instituées en vertu de ces textes ([CDL-REF\(2026\)006-e](#)).

2. Mme Betetto, M. Gaspar et M. Grabenwarter ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis au nom de la Commission de Venise. Mme Bachmaier Winter a agi en tant que rapporteure au nom de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe.

3. Les 4 et 5 mai 2026, une délégation de la Commission, composée de Mme Betetto, de M. Gaspar et de Mme Bachmaier Winter, accompagnée de M. Vahe Demirtshyan et de M. Giacomo Romis du Secrétariat, s'est rendue à Chișinău et a tenu des réunions avec des représentants des partis majoritaires et d'opposition du Parlement, du ministère de la Justice, du Conseil supérieur de la magistrature, de la Cour suprême de justice, la Cour d'appel centrale, le Conseil supérieur des procureurs, le Bureau du procureur général, le Bureau du procureur chargé de la lutte contre la corruption, le Bureau du procureur chargé de la lutte contre le crime organisé et des affaires spéciales, la Commission d'évaluation des juges, la Commission d'évaluation des procureurs, ainsi qu'avec des organisations de la société civile et des partenaires internationaux représentés en République de Moldova. La Commission de Venise et la DGI remercient les autorités de la République de Moldova et le Bureau du Conseil de l'Europe à Chișinău pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise de la loi et des amendements, laquelle peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 4 et 5 mai 2026. À l'issue d'un échange de vues avec M. Igor Chiriac, vice-président de la commission juridique chargée des nominations et des immunités du Parlement de la République de Moldova, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 147^e session plénière (Venise, 12-13 juin 2026).

II. Contexte

A. La réforme du système d'évaluation externe en République de Moldova à la lumière des avis de la Commission de Venise

6. Les réformes concernant l'évaluation externe de la magistrature en République de Moldova ont évolué de manière progressive et par étapes. Une première proposition de réforme, présentée en 2019, prévoyait la création d'un organe extrajudiciaire ad hoc chargé d'évaluer l'intégrité des juges en exercice de la Cour suprême de justice. Ce projet de loi a fait l'objet d'un avis conjoint de la Commission de Venise et de la DGI¹ ; toutefois, il n'a finalement pas été adopté. Malgré leur non-adoption, les recommandations formulées dans ce contexte ont conservé leur pertinence pour les efforts de réforme ultérieurs.

7. En 2021, un mécanisme de « évaluation externe préalable » a été mis en place afin d'évaluer l'intégrité des candidats au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et au Conseil

¹ Commission de Venise, [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.

supérieur des procureurs (CSP). Le projet de loi a été examiné par la Commission de Venise et la DGI². À la suite de cet avis, la loi instituant une commission d'évaluation chargée d'évaluer les candidats aux postes au sein du CSJ et du CSP a été adoptée. En 2022, les autorités ont fait progresser des propositions visant à évaluer les juges en exercice de la Cour suprême de justice, ainsi que les candidats à cette fonction judiciaires. Ces propositions ont été évaluées par la Commission de Venise et la DGI dans deux avis distincts, adoptés en octobre et décembre 2022³.

8. Le 3 mars 2022, la République de Moldova a déposé sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne. Suite à la recommandation de la Commission européenne en novembre 2023, le Conseil européen a décidé en décembre 2023 d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Moldova. Dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE conformément à la procédure d'élargissement, l'une des conditions requises concerne la finalisation de la procédure d'évaluation de la magistrature et des candidats aux fonctions judiciaires, en particulier à la Cour suprême de justice, ainsi qu'au sein des organes spécialisés du CSM et des cours d'appel, et la poursuite de l'évaluation externe des procureurs, y compris des bureaux spécialisés⁴.

9. En 2023, un projet de loi sur « une évaluation externe complète » a été élaboré, en vue d'étendre les évaluations extraordinaires d'intégrité à une plus grande proportion des juges et procureurs en exercice. Cette initiative a considérablement élargi la portée de la réforme et a nécessité un examen approfondi tant de la conception institutionnelle que des garanties de fond qui l'accompagnent. La Commission de Venise et la DGI ont adopté plusieurs avis conjoints à cet égard⁵.

10. Dans l'ensemble de leurs avis, la Commission de Venise et la DGI ont constamment souligné que les organes d'évaluation devaient fonctionner comme des entités chargées d'établir les faits et dotées de fonctions consultatives, tandis que les décisions affectant le mandat des juges et des procureurs devaient rester de la compétence du SCJ et du SCP, afin de préserver les garanties constitutionnelles d'autonomie et d'indépendance judiciaires. Parallèlement, elles ont souligné l'importance d'avoir des garanties institutionnelles solides au sein même des organes d'évaluation, notamment en ce qui concerne leur composition, leurs procédures de nomination et délibérations, afin de minimiser le risque de politisation et d'assurer leur bon fonctionnement⁶.

11. En ce qui concerne la composition et les procédures de nomination, le projet de loi visait à introduire une expertise non politique dans le processus, à limiter l'influence de la majorité

² Commission de Venise, [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.

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)024](#) et [CDL-AD\(2022\)049](#) République de Moldova – Avis conjoints 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.

⁴ Voir le document de travail des services de la Commission « Rapport 2025 sur la République de Moldova », accompagnant le document « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Communication 2025 sur la politique d'élargissement de l'UE », Bruxelles, 4 novembre 2025, SWD(2025) 758 final, page 6.

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)005](#), République de Moldova – Avis conjoint sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et des procureurs ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)023](#), République de Moldova – Avis conjoint sur les suites données 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 à l'avis sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et procureurs ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)035](#), République de Moldova – Avis conjoint sur les suites données de la Commission de Venise et la Direction Générale des droits humains et de l'Etat 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.

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)005](#), République de Moldova – Avis conjoint sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et des procureurs, paragraphes 13, 26 et 110.

parlementaire et à garantir la représentation des minorités grâce à des règles décisionnelles spécifiques. Il prévoyait une participation équilibrée de membres « nationaux » et « internationaux », ces derniers étant désignés par des « partenaires de développement »⁷.

12. Dans leurs avis sur les suites données de juin et octobre 2023, la Commission de Venise et la DGI ont pris note d'un certain nombre d'améliorations législatives, notamment l'introduction de garanties visant à empêcher le blocage des candidats proposés par l'opposition, l'attribution aléatoire des affaires⁸, ainsi que la règle selon laquelle toute décision prise à la majorité doit inclure au moins deux votes émis par des membres internationaux, garantissant ainsi leur participation effective au processus décisionnel⁹.

13. Au-delà de la composition, la Commission de Venise et la DGI ont formulé une série de recommandations concernant l'architecture plus large du système d'évaluation externe. Par exemple, les avis sur les suites données ont apprécié que le texte révisé de la loi prévoit que les commissions d'évaluation soient soumises aux jugements définitifs, mais ils ont également recommandé la réinsertion d'une clause explicite de non-rétroactivité dans la loi adoptée. En outre, les avis sur les suites données ont confirmé l'introduction de plusieurs garanties procédurales et ont noté que les recommandations visant à renforcer le droit à une audience à huis clos sur demande, à réviser les seuils d'intégrité financière, à prévoir une pluralité de sanctions proportionnées et à renforcer le contrôle judiciaire avaient été mises en œuvre¹⁰.

B. Le cadre législatif relatif aux mécanismes anti-blocage pour la nomination des membres internationaux des commissions d'évaluation et les nouvelles clauses anti-blocage

14. Dans le cadre actuel, la Commission d'évaluation des juges et des candidats au poste de juge à la Cour suprême de justice¹¹, ainsi que chaque commission d'évaluation des juges et des procureurs, est composée de neuf membres, dont quatre membres nationaux proposés par les groupes parlementaires et cinq membres internationaux proposés par les partenaires internationaux¹². Pour toutes les commissions d'évaluation, les partenaires internationaux soumettent au Parlement une liste commune de candidats éligibles¹³.

15. Avant les modifications introduites par les amendements, la commission des affaires juridiques, des nominations et des immunités du Parlement sélectionnait les candidats en vue de leur élection en séance plénière à la majorité des trois cinquièmes des députés¹⁴. Conformément à la clause anti-blocage récemment ajoutée à l'article 6(5¹) des lois n° 65/2023 et 252/2023, la commission des affaires juridiques, des nominations et des immunités, lors de la même séance que celle du vote infructueux à la majorité des trois cinquièmes, réexamine les candidats proposés et sélectionne ceux *ayant obtenu le plus grand nombre des voix*. Si les mêmes candidats sont à nouveau sélectionnés, la commission prépare un projet de

⁷ Ibid., paragraphes 33 à 35.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)023](#), République de Moldova – Avis conjoint sur les suites données 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 à l'avis sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et procureurs, paragraphes 11 et 13.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)035](#), République de Moldova – Avis conjoint sur les suites données de la Commission de Venise et la Direction Générale des droits humains et de l'Etat 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, paragraphe 8.

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)023](#), République de Moldova – Avis conjoint sur les suites données 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 à l'avis sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et procureurs ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)035](#), République de Moldova – Avis conjoint sur les suites données de la Commission de Venise et la Direction Générale des droits humains et de l'Etat 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.

¹¹ Loi n° 65/2023, article 6, paragraphe 1.

¹² Loi n° 252/2023, article 6, paragraphe 1.

¹³ Loi n° 65/2023, article 6, paragraphe 5 ; loi n° 252/2023, article 6, paragraphe 5.

¹⁴ La même majorité des trois cinquièmes s'applique tant aux membres nationaux qu'aux membres internationaux.

décision parlementaire accompagné d'un rapport, qui sera débattu en séance plénière et adopté à la majorité des députés élus (c'est-à-dire à la majorité absolue). Selon les autorités, l'objectif de ces modifications est d'éviter que des postes restent vacants pendant une longue période parmi les membres internationaux des commissions d'évaluation lorsque la majorité parlementaire des trois cinquièmes ne peut être atteinte.

16. Les amendements ont été adoptés le 5 mars 2026 et sont entrés en vigueur le 6 mars 2026. Ces amendements clarifient leur application dans le temps, en précisant que la nouvelle procédure s'applique aux processus de sélection en cours au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. En effet, ce mécanisme a été immédiatement utilisé le 6 mars 2026 pour élire deux membres internationaux de la commission d'évaluation chargée de l'évaluation externe des procureurs. Actuellement, tous les postes (internationaux et nationaux) au sein de toutes les commissions d'évaluation sont pourvus. Parallèlement, le cercle des personnes évaluées a été élargi pour inclure les juges (et les candidats) spécialisés dans les questions de lutte contre la corruption.¹⁵ La date limite pour les évaluations en cours est fixée au 31 décembre 2026.

C. Délimitation du sujet de l'avis

17. Dans le présent avis, la Commission de Venise et la DGI évalueront la loi modifiant les lois n° 65/2023 et 252/2023 (ci-après dénommées «lois modifiées») à la lumière de ses avis antérieurs ainsi que des normes internationales et des meilleures pratiques, en particulier celles concernant le processus législatif, les majorités qualifiées et les mécanismes anti-blocage, l'État de droit, la séparation des pouvoirs, les freins et contrepoids, la sécurité juridique, la légalité, l'indépendance du pouvoir judiciaire et d'autres principes pertinents. La Commission de Venise souligne que le fait que le présent avis n'aborde pas explicitement certains aspects des lois modifiées ne doit pas être interprété comme un aval de sa part ni comme indiquant que ces aspects ne seront pas soulevés à l'avenir.

III. Analyse

A. Processus législatif

18. Comme mentionné ci-dessus, les amendements concernant la procédure de nomination des membres internationaux au sein des commissions d'évaluation ont été adoptés le 5 mars 2026 et sont entrés en vigueur le 6 mars 2026.

19. Le projet de loi concernait initialement des modifications apportées au Code des contraventions et du Code pénal visant à renforcer la protection et les garanties de sécurité des juges et des procureurs (loi n° 28 du 18 février 2026). L'amendement relatif à la procédure de vote pour la nomination des membres internationaux des commissions d'évaluation n'a été introduit qu'en deuxième lecture, à la phase finale du processus législatif. Cet amendement, qui n'avait qu'un lien très lointain avec l'objet initial du projet de loi n° 28, a été soumis au Parlement pour adoption le 5 mars 2026 dans le cadre de la procédure de deuxième lecture, sans avoir été examiné en première lecture ni faire partie de l'objet initial du projet de loi. Le projet de loi a ensuite été promulgué sous le numéro 26/2026 le 5 mars 2026 et publié le même jour au Journal officiel de la République de Moldova.

20. Plusieurs interlocuteurs et organisations de la société civile ont critiqué le fait que l'opposition et la société civile n'aient pas eu véritablement l'occasion de présenter leurs points de vue et de les voir dûment pris en compte au cours des délibérations législatives.

¹⁵ Voir l'article 3, paragraphe 1, point a)¹, de la loi n° 252/2023.

21. La Commission de Venise et la DGI rappellent que, conformément à La liste actualisée des critères de l'État de droit, la procédure législative doit être « efficace, transparente, inclusive et démocratique »¹⁶. À cet égard, le public devrait avoir accès aux projets de loi, au moins lorsqu'ils sont soumis au Parlement, et devrait disposer d'une possibilité réelle de donner son avis.¹⁷ Cela inclut la possibilité de participer à la conduite des affaires publiques en exerçant une influence par le biais du débat public et du dialogue avec leurs représentants ou grâce à leur capacité à s'organiser¹⁸. De plus, les projets de loi doivent faire l'objet d'un débat public au Parlement et être dûment justifiés (par exemple par des rapports explicatifs)¹⁹.

22. La Commission de Venise et la DGI rappellent que le législateur doit suivre la procédure législative standard et éviter de recourir fréquemment à des procédures accélérées pour l'adoption d'actes normatifs. Les procédures législatives doivent reconnaître le rôle de l'opposition et permettre des consultations transparentes et bien ciblées avec les sujets concernés par le projet de loi, ainsi qu'avec la société civile, les groupes de réflexion et le grand public, lorsque cela est approprié. Un véritable débat public, qui donne la possibilité de participer à la gestion des affaires publiques et d'influencer leur issue, est un élément essentiel d'une société démocratique. Les propositions de projets de loi doivent être accessibles au public avant d'être présentées à l'organe législatif ou, au plus tard, au moment de leur présentation, afin de permettre un débat public et des contributions de la société²⁰.

23. En outre, la Commission de Venise et la DGI soulignent qu'un processus législatif inclusif n'est pas uniquement un exercice procédural. Des consultations constructives avec l'opposition et la société civile, ainsi qu'avec d'autres sujets, sont cruciales. Par conséquent, l'opposition doit disposer des pouvoirs nécessaires pour proposer des alternatives politiques, pour articuler et défendre les intérêts de ses électeurs (constituants), pour proposer des alternatives aux décisions proposées par le gouvernement et les représentants de la majorité, pour améliorer les procédures décisionnelles parlementaires en garantissant le débat, la réflexion et la contradiction, pour examiner les propositions législatives et budgétaires du gouvernement, pour superviser et contrôler le gouvernement et l'administration, et pour renforcer la stabilité, la légitimité, la responsabilité et la transparence des processus politiques²¹.

24. De plus, comme souligné par la Commission de Venise dans de nombreux avis, l'élaboration précipitée de lois sans consultation ni évaluation d'impact appropriées peut également conduire à des textes mal rédigés, à des incohérences et à des lacunes susceptibles d'avoir un impact négatif sur la confiance du public envers les institutions concernées²².

25. Dans leur demande d'avis, les autorités ont souligné que « la loi ne couvrait pas le cas où le nombre de voix requis n'était pas atteint, et qu'une telle lacune législative pouvait gravement compromettre le processus d'évaluation externe, compte tenu notamment des contraintes de

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), Liste actualisée des critères de l'État de droit, paragraphe 34.

¹⁷ Ibid., paragraphe 34.

¹⁸ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 25 (1996), article 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote), paragraphe 8.

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), Liste actualisée des critères de l'État de droit, critère 6 (iii).

²⁰ Ibid., paragraphe 34.

²¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, paragraphe 25.

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)001](#), Hongrie – Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise, paragraphes 16 à 19 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)026](#), Roumanie – Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'Etat de Droit des mesures adoptées par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'Etat et l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 relative à l'organisation d'un référendum, paragraphe 74.

temps applicables, la date limite étant fixée au 31 décembre 2026 ». Sur cette base, les autorités ont soutenu que l'adoption des amendements constituait une question urgente. Elles ont également fait remarquer que l'élargissement du champ des personnes soumises à l'évaluation a considérablement augmenté la charge de travail des commissions d'évaluation, rendant d'autant plus nécessaire la nomination de leurs membres dans les délais les plus courts possibles.

26. Par ailleurs, la Commission de Venise et la DGI relèvent que l'article 60(5) du règlement intérieur prévoit que, à la demande du président de séance ou d'un groupe parlementaire, et sous réserve de l'approbation d'une majorité de députés élus, certains projets de loi peuvent être débattus et adoptés selon une procédure d'urgence. Il semble cependant que le règlement intérieur ne contienne pas de dispositions complémentaires détaillées concernant la portée, les conditions ou les modalités de ces procédures. En tout état de cause, aucune procédure d'urgence n'a été officiellement mise en œuvre dans le cas présent.²³

27. La Commission de Venise et la DGI prennent bonne note des explications fournies par les autorités concernant l'urgence sous-tendant l'adoption des amendements. Elles estiment néanmoins que le recours à une procédure accélérée de cette nature ne peut être jugé acceptable que dans des cas très exceptionnels. Le recours à des procédures accélérées devrait être clairement prévu par la loi, respecter les critères de l'État de droit et être appliqué d'une manière conforme à ces normes. Le processus législatif devrait se dérouler dans le plein respect des principes de transparence, de responsabilité, d'inclusivité et de délibération démocratique, qui doivent être garantis de manière cohérente et rigoureuse.

28. Lors de sa visite à Chișinău, la délégation de la Commission de Venise et de la DGI a été informée que, le 6 mars 2026, un groupe de députés du Parlement de la République de Moldova avait déposé une requête devant la Cour constitutionnelle visant à obtenir une déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions introduites par les amendements. En outre, le 9 mars 2026, un membre du Parlement a contesté devant la Cour constitutionnelle la décision n° 63/2026 du Parlement de la République de Moldova concernant l'élection des membres de la Commission d'évaluation externe de l'intégrité éthique et financière des procureurs, qui avait été finalisée conformément à la procédure nouvellement modifiée.

29. La Commission de Venise et la DGI soulignent à cet égard qu'il relève de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova d'apprécier la constitutionnalité de la procédure législative et la compatibilité matérielle des lois modifiées avec la Constitution. La Commission ne peut qu'offrir son point de vue sur la base des normes internationales et d'une analyse comparative.

B. Le nouveau mécanisme anti-blocage

1. Participation du Parlement à la nomination des membres des commissions d'évaluation

30. La participation du Parlement à la nomination des membres internationaux des commissions d'évaluation ne découle pas d'une exigence de l'ordre constitutionnel de la République de Moldova, mais reflète plutôt un choix de politique législative. La Commission de Venise et la DGI soulignent qu'en l'absence d'une obligation constitutionnelle, la désignation de l'autorité de nomination, ainsi que la détermination du seuil de majorité applicable, relèvent de la marge d'appréciation de l'État.

²³ De plus, l'article 44 du règlement intérieur du Parlement prévoit formellement une procédure d'urgence applicable à l'examen des projets d'actes législatifs demandés par le gouvernement. Cependant, cette disposition n'est pas applicable en l'espèce, car les projets d'amendement n'ont pas été demandés par le gouvernement.

31. À cet égard, la Commission de Venise et la DGI rappellent que la Commission de Venise n'a jamais exigé auparavant la participation du Parlement à la nomination des membres internationaux des organes consultatifs ; dans le cas de l'Ukraine, par exemple, le choix des membres internationaux effectué par les partenaires internationaux est simplement ratifié formellement par l'autorité nationale compétente²⁴. Dans le même temps, la Commission de Venise et la DGI reconnaissent que, dans les systèmes où des membres internationaux participent à des mécanismes de contrôle ou d'évaluation visant à renforcer l'intégrité et l'indépendance du pouvoir judiciaire, la participation directe du Parlement peut contribuer à renforcer la légitimité et l'ancrage institutionnel de ces organes. Il appartient donc au législateur national de déterminer l'autorité compétente pour ces nominations.

32. Le législateur moldave a choisi de confier cette compétence au Parlement et a prévu un mécanisme anti-blocage impliquant la réduction du seuil de majorité requis pour approuver la nomination. La Commission et la DGI rappellent que cette procédure doit se conformer aux normes pertinentes qu'elles ont identifiées.

2. Exigence de majorité qualifiée pour les membres internationaux et diminution des voix à la majorité absolue

33. Selon la loi modifiée ;

« (5). Aux fins de la nomination des membres visés au paragraphe (1)(b), les partenaires au développement soumettent au Parlement, par une lettre signée conjointement, une liste de dix personnes éligibles au maximum. La commission des affaires juridiques, des nominations et des immunités examine les candidats proposés et sélectionne les cinq personnes ayant obtenu le plus grand nombre de voix lors de la réunion de cette commission. Ces personnes sont ensuite présentées à la séance plénière du Parlement en vue de leur nomination en tant que membres de la Commission d'évaluation. La Commission des affaires juridiques, des nominations et des immunités du Parlement élabore un projet de décision du Parlement, accompagné d'un rapport, qui est débattu en séance plénière et adopté à la majorité (majorité des 3/5) prévue au paragraphe (1).

(5¹) Si le projet de décision du Parlement concernant la nomination des membres visés au paragraphe (1) b) n'a pas recueilli le nombre de voix requis prévu au paragraphe (1), la commission des affaires juridique, des nominations et des immunités examine, au cours de la même session, à plusieurs reprises les candidats proposés et sélectionne ceux ayant obtenu le plus grand nombre de voix. Si les mêmes candidats sont sélectionnés à plusieurs reprises, la commission des affaires juridique, des nominations et des immunités rédige le projet de décision du Parlement, accompagné d'un rapport, qui est débattu en séance plénière du Parlement et adopté à la majorité des députés élus.

34. Dans la demande d'avis, l'adoption de ces amendements a été justifiée « *par la proportionnalité, la continuité des travaux et la prévention des abus de la part de la minorité. Un tel mécanisme préserve la primauté d'un large consensus tout en empêchant un blocage permanent. Sans cela, la minorité aurait la possibilité de bloquer indéfiniment le processus de nomination, compromettant ainsi potentiellement les travaux des commissions d'évaluation. En conclusion, l'introduction d'un mécanisme anti-blocage ne supprime pas l'exigence d'une majorité qualifiée, mais la complète par un mécanisme subsidiaire et proportionné nécessaire pour assurer le fonctionnement efficace des commissions.* » Il a

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)054](#), Ukraine – Avis sur le projet de loi « Portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », paragraphe 41.

également été fait référence à l'absence de toute disposition régissant les situations dans lesquelles il est impossible d'obtenir une majorité des trois cinquièmes pour la nomination des membres internationaux des commissions d'évaluation, ainsi qu'au fait que la date limite pour le processus d'évaluation externe est fixée au 31 décembre 2026.

35. La Commission de Venise et la DGI notent que, dans la composition actuelle du Parlement de la République de Moldova, la majorité au pouvoir détient 55 sièges sur 101. Dans cette configuration, une majorité des trois cinquièmes requiert 61 voix, tandis qu'une majorité absolue en requiert 51. Par conséquent, si la majorité au pouvoir n'est pas en mesure d'assurer à elle seule les nominations nécessitant une majorité qualifiée, elle est néanmoins capable de garantir ces nominations lorsque le seuil applicable est ramené à une majorité absolue.

36. À travers ses analyses et ses interventions dans divers avis traitant de différentes situations constitutionnelles, la Commission de Venise a progressivement développé une approche cohérente et une doctrine bien établie concernant les mécanismes anti-blocage. Cette doctrine s'est développée autour de deux considérations fondamentales : d'une part, la nécessité de garantir que les décisions sur des questions d'importance institutionnelle puissent finalement être prises et, d'autre part, la nécessité d'éviter des solutions qui, par l'abaissement des seuils de vote ou l'absence de toute garantie décisionnelle, favoriseraient de manière disproportionnée la majorité et priveraient les minorités d'une participation effective au processus.

37. La Commission de Venise a ainsi souligné à plusieurs reprises l'importance de prévoir des mécanismes anti-blocage afin de garantir le bon fonctionnement des institutions de l'État.²⁵ Les majorités qualifiées visent à garantir qu'un large consensus soit trouvé au sein du parlement, car elles obligent la majorité à rechercher un compromis avec la minorité. C'est pourquoi les majorités qualifiées sont généralement requises dans les domaines les plus sensibles, notamment lors de l'élection des titulaires de fonctions au sein des institutions de l'État. Cependant, l'exigence d'une majorité qualifiée risque d'entraîner une impasse qui, si elle n'est pas résolue de manière adéquate et en temps utile, peut conduire à la paralysie des institutions concernées. Un mécanisme anti-blocage vise à éviter une telle impasse²⁶.

38. La fonction première du mécanisme anti-blocage est précisément de permettre à la procédure initiale de fonctionner, en poussant tant la majorité que la minorité à trouver un compromis (« véritable consensus ») afin d'éviter le déclenchement du mécanisme anti-blocage. En effet, les majorités qualifiées renforcent la position de la minorité parlementaire, tandis que les mécanismes anti-blocage rétablissent l'équilibre. De toute évidence, ces mécanismes ne devraient pas dissuader de parvenir à un accord sur la base d'une majorité qualifiée dès le départ. Le fait que le mécanisme anti-blocage soit peu attrayant tant pour la majorité que pour la minorité peut contribuer à faciliter le processus de recherche d'un accord²⁷. Il convient de noter que les mécanismes anti-blocage ne sont expressément

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)013](#), Géorgie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la justice et de la dignité humaine de la Direction générale Droits de l'Homme et État de droit sur le projet de loi relative à la Commission d'État temporaire pour les erreurs judiciaires de la Géorgie, paragraphe 47 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)008](#), Hongrie – Avis sur la loi CLXIII de 2011 relative au ministère public et la loi CLXIV de 2011 relative au statut du procureur général, des procureurs et des autres agents du ministère public ainsi qu'à la carrière au sein du ministère public en Hongrie, paragraphe 58 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)024](#), Monténégro – Avis sur deux séries de projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire du Monténégro, paragraphe 41 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)007](#), Géorgie – Avis sur les Projets d'amendements à la Loi organique sur les juridictions de droit commun de Géorgie, paragraphe 52.

²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)028](#), Monténégro – Avis sur les projets d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au procureur général de l'État et au Conseil judiciaire du Monténégro, paragraphe 7.

²⁷ Ibid.

prévus que dans des situations limitées au sein du cadre constitutionnel moldave, notamment en ce qui concerne la nomination des membres non judiciaires du CSM (article 122 de la Constitution).²⁸

39. Dans ce contexte, la Commission de Venise et la DGI estiment nécessaire d'examiner, en premier lieu, la justification sous-jacente à l'exigence d'une majorité parlementaire qualifiée pour la nomination des membres internationaux des commissions d'évaluation. Dans leurs avis précédents concernant la République de Moldova, la Commission de Venise et la DGI ont apprécié l'inclusion de l'opposition dans la procédure de nomination des membres proposés par les partenaires au développement, estimant que cette participation, bien qu'elle n'exclue pas entièrement le risque de politisation, contribue à une plus grande inclusivité et à un soutien plus large de l'ensemble des partis au processus d'évaluation.²⁹ De plus, la Commission de Venise et la DGI ont mentionné qu'il ne fallait pas présumer que les membres « internationaux » seraient indépendants *par définition* ; le processus de nomination par les partenaires de développement devrait garantir leur impartialité et leur indépendance, en tenant dûment compte de leurs qualifications et de leur expérience professionnelle antérieure³⁰.

40. La Commission de Venise et la DGI soulignent en outre que les exigences de majorité qualifiée poursuivent généralement l'objectif légitime de favoriser le consensus et d'empêcher la domination de la majorité sur la minorité dans les nominations politiquement sensibles. Dans le même temps, il convient de souligner que la nomination de membres internationaux est, par nature, détachée de la compétition politique nationale et n'a pas pour but de refléter l'équilibre politique au sein du Parlement. Néanmoins, un certain degré d'implication politique ne peut être totalement exclu, en particulier au niveau de la commission parlementaire chargée de la présélection des candidats, où des considérations politiques nationales peuvent encore influencer le processus. Dans ce contexte, l'assouplissement de l'exigence de majorité qualifiée ne soulève pas, en tant que tel, de préoccupations du point de vue du pluralisme démocratique.

41. La Commission de Venise et la DGI ont toujours souligné que la participation de membres internationaux constituait une garantie importante, assurant à la fois l'intégrité du processus d'évaluation et la confiance du public dans son impartialité³¹. L'objectif même du recours à des experts internationaux est d'apporter des points de vue indépendants et objectifs, à l'abri des dynamiques politiques nationales³². En revanche, en vertu de la loi, les membres nationaux sont nommés par les groupes parlementaires sur la base de la représentation proportionnelle, reflétant la composition respective de la majorité parlementaire et de l'opposition³³.

42. À titre de comparaison, la Commission de Venise a précédemment estimé, dans le contexte de la nomination de membres non professionnels au sein des conseils judiciaires,

²⁸ [Constitution de la République de Moldova](#) (anglais).

²⁹ Commission de Venise, [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 », paragraphe 18.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)005](#), République de Moldova – Avis conjoint sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et des procureurs, paragraphe 35.

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)018](#), Ukraine – Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la DGI sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (de nomination) des membres du Conseil supérieur de la justice (CSJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du CSJ (projet de loi n° 5068).

³² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)054](#), Ukraine – Avis sur le projet de loi « Portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », paragraphe 30.

³³ Article 6, paragraphe 1, point a), de la loi n° 252/2023 et de la loi n° 65/2023.

que confier au Parlement leur élection à la majorité des trois cinquièmes constituait une solution appropriée, car cela contribue à prévenir à la fois une politisation indue et le risque d'une gouvernance corporatiste et auto-perpétuée au sein du pouvoir judiciaire.³⁴ La situation est toutefois différente en ce qui concerne les membres internationaux des commissions d'évaluation. Dans ce contexte, le risque de corporatisme est inexistant, tandis que l'application d'une majorité qualifiée sans mécanisme d'accompagnement permettant de surmonter d'éventuels blocages peut néanmoins exposer le processus à des éléments d'influence politique.

43. Dans cette optique, bien que la Commission de Venise et la DGI comprennent pleinement l'intention du législateur de garantir un large consensus politique par l'exigence d'une majorité parlementaire qualifiée, elles considèrent que, dans le cas spécifique des membres internationaux, les objectifs d'indépendance, d'impartialité et de légitimité institutionnelle peuvent également être efficacement préservés par des modalités de nomination moins strictes, notamment en abaissant le seuil de majorité à un stade ultérieur de la procédure afin d'éviter une impasse institutionnelle

44. Dans d'autres circonstances, compte tenu de la nature et de l'objectif de la participation des partenaires internationaux, la solution la plus efficace et la plus « anti-impasse » aurait pu consister à confier la compétence de nomination directement aux partenaires internationaux eux-mêmes, isolant ainsi le processus des controverses politiques nationales susceptibles d'affecter tant l'efficacité que l'objectif sous-jacent du mécanisme. Dans le même temps, la Commission de Venise et la DGI reconnaissent que la solution finalement choisie par les autorités relève de leur marge d'appréciation dans la conception du cadre institutionnel régissant la procédure de nomination. De plus, l'implication directe du parlement peut contribuer à renforcer la légitimité de la participation des membres internationaux, comme cela a été souligné ci-dessus dans le contexte général des commissions, dans le but de consolider l'intégrité et l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Commission et la DGI reconnaissent en outre que la présente affaire se caractérise par une urgence particulière et par l'existence de délais légalement fixés pour l'achèvement du processus d'évaluation, considérations qui peuvent justifier l'adoption de mécanismes visant à assurer la constitution en temps utile des commissions d'évaluation et, en définitive, à faciliter la poursuite effective de l'ensemble du processus d'évaluation externe.

45. Lors de la visite à Chişinău, la délégation de la Commission de Venise et de la DGI a été informée qu'à ce jour, moins de la moitié des personnes soumises à la procédure d'évaluation externe ont fait l'objet du processus d'évaluation. Il a également été porté à la connaissance de la délégation que non seulement le sous-effectif au sein des commissions d'évaluation elles-mêmes, mais aussi le manque de personnel dans leurs secrétariats et, dans certains cas, l'insuffisance des ressources financières, pourraient provoquer des retards dans le travail des commissions. Selon les informations reçues, l'évaluation d'une seule personne peut prendre en moyenne entre six mois et un an. Dans ce contexte, la Commission de Venise et la DGI considèrent que la date limite du 31 décembre 2026 — qui a déjà été reportée à plusieurs reprises — sera particulièrement difficile à respecter.

46. Dans ce contexte, le fait que le législateur ait initialement opté pour une majorité qualifiée, puis prévu de la ramener à une majorité absolue en cas d'impasse, ne semble pas problématique en soi. À cet égard, et compte tenu de la situation spécifique actuelle en République de Moldova, la Commission rappelle ses conclusions antérieures selon

³⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)028](#), Monténégro – Avis sur les projets d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au procureur général de l'État et au Conseil judiciaire du Monténégro, paragraphe 12.

lesquelles l'exigence d'une majorité absolue, par opposition à une majorité simple, reste acceptable, constituant le seuil le plus bas de la majorité qualifiée.³⁵

47. Par conséquent, tout en rappelant leurs observations susmentionnées concernant l'examen de la question par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, la Commission de Venise et la DGI considèrent que le choix des autorités de maintenir l'exigence de la majorité qualifiée des trois cinquièmes pour la nomination des membres internationaux des commissions d'évaluation, tout en la complétant par un mécanisme anti-blocage fondé sur la réduction de ce seuil à la majorité absolue, ne semble pas aller à l'encontre des normes internationales applicables et peut être considéré comme une solution acceptable. Cette approche semble particulièrement justifiée compte tenu du caractère temporaire des dispositions juridiques en cause, de l'urgence qui sous-tend le processus de réforme et de la nécessité d'éviter tout retard injustifié dans sa mise en œuvre.

C. Aspects procéduraux du mécanisme anti-blocage

1. Différences dans les procédures de nomination des membres nationaux et internationaux des commissions d'évaluation

48. Comme indiqué ci-dessus, les membres nationaux des commissions d'évaluation sont nommés par les groupes parlementaires selon le principe de la représentation proportionnelle, reflétant ainsi la composition respective de la majorité parlementaire et de l'opposition. Les règles régissant la nomination des membres nationaux des commissions d'évaluation sont énoncées ci-après.

49. Conformément à l'article 6, paragraphe 2, des lois n° 65/2023 et n° 252/2023,
*« Le candidat proposé par l'opposition ne peut être rejeté qu'en cas de non-respect des conditions prévues à l'article 7, paragraphe 1. »*³⁶

En outre, conformément à la même disposition,

« La commission des affaires juridiques, des nominations et des immunités examine les candidats proposés et approuve, à la majorité des voix, les rapports sur chaque candidat. Les projets de décision du Parlement sont rédigés par la commission des affaires juridiques, des nominations et des immunités séparément pour chaque candidat et sont soumis à la séance plénière du Parlement pour débat et adoption à la majorité prévue au paragraphe (1) du présent article (majorité des trois cinquièmes). »

50. La partie 4 du même article prévoit en outre que

*« (4) Si l'un des groupes parlementaires ne désigne pas de candidat, ou si le candidat proposé n'est pas approuvé par le nombre de voix requis, la commission d'évaluation est constituée et fonctionne avec le nombre de membres confirmé par décision du Parlement conformément au paragraphe (7) »*³⁷.

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo – Avis sur la loi relative au Conseil judiciaire et le projet de loi visant à la modifier et à la compléter, paragraphe 44 ; voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)022](#), Bulgarie – Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie, paragraphe 51 .

³⁶ Cette disposition établit les critères d'éligibilité suivants : être titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur ; avoir une réputation irréprochable ; avoir au moins 10 ans d'expérience professionnelle dans un ou plusieurs des domaines suivants : droit, économie, fiscalité ou finance ; ne pas avoir occupé de mandat de député ou de membre du gouvernement au cours des trois années précédentes ; ne pas avoir été membre d'un parti politique au cours des trois années précédentes ; ne pas avoir exercé les fonctions de juge ou de procureur en République de Moldova au cours des trois années précédentes ; et posséder une connaissance suffisante de l'anglais pour exercer les fonctions de la Commission d'évaluation.

³⁷ Le paragraphe 7 des lois prévoit que « la composition de la commission d'évaluation est confirmée par une décision du Parlement ».

51. Il ressort des dispositions susmentionnées que lorsqu'un membre national proposé n'obtient pas la majorité requise, le siège reste vacant et la commission d'évaluation est constituée et fonctionne avec un nombre réduit de membres. Dans la pratique, cela peut entraîner la non-nomination de candidats qui ne bénéficient pas du soutien de la majorité parlementaire. En revanche, pour les membres internationaux, la législation prévoit que la nomination s'effectue par l'adoption d'un seul « projet de décision » pour l'ensemble de la liste des postes internationaux vacants, éventuellement sur la base d'un seul tour de scrutin. En pratique, le mécanisme anti-blocage peut ainsi être déclenché pour l'élection de tous les postes vacants même lorsqu'un seul candidat n'a pas obtenu la majorité requise, et ce après un seul tour de scrutin infructueux, avec pour conséquence que la nomination de tous les membres internationaux peut se dérouler dans des conditions moins strictes.

52. Le cadre qui en résulte est donc asymétrique : alors que des sièges peuvent rester vacants pour les membres nationaux, la procédure applicable aux membres internationaux est conçue pour garantir leur nomination à partir d'une liste comprenant tous les candidats.

53. La Commission de Venise et la DGI reconnaissent que cette asymétrie dans les nominations parlementaires peut s'expliquer par le contexte spécifique, notamment le rôle des partenaires internationaux dans la désignation des candidats, la nécessité de garantir un nombre minimum de membres internationaux pour le bon fonctionnement des commissions d'évaluation³⁸, et les contraintes temporelles liées à la date butoir du 31 décembre 2026.

54. Dans le même temps, afin de réduire le risque d'une impasse potentielle lors de la phase de vote initiale à l'avenir et d'augmenter la possibilité d'obtenir la majorité des trois cinquièmes requis dès le premier tour, la Commission de Venise et la DGI recommandent qu'il serait souhaitable d'étendre aux membres internationaux l'approche d'approbation « un par un » actuellement prévue uniquement pour les membres nationaux. Une telle approche pourrait faciliter la nomination d'au moins certains candidats internationaux à la majorité qualifiée dans un délai raisonnable, limitant ainsi la nécessité de recourir au mécanisme anti-blocage.

2. Vote

55. Conformément à l'article 6 de la loi modifiée,

« (5¹) Si le projet de décision du Parlement relatif à la nomination des membres visés au paragraphe (1) b) n'a pas recueilli le nombre de voix requis prévu au paragraphe (1), la commission des affaires juridique, des nominations et des immunités examine, au cours de la même session, à plusieurs reprises les candidats proposés et sélectionne ceux ayant obtenu le plus grand nombre de voix. Si les mêmes candidats sont sélectionnés à plusieurs reprises, la commission des affaires juridique, des nominations et des immunités rédige le projet de décision du Parlement, accompagné d'un rapport, qui est débattu en séance plénière du Parlement et adopté à la majorité des députés élus ».

56. Le nouveau mécanisme réduit ainsi la majorité requise, passant d'une majorité des trois cinquièmes à une majorité absolue à l'issue d'un seul scrutin infructueux, sans intervalle

³⁸ Conformément à l'article 14, paragraphe 2, de la loi n° 65/2023 et à l'article 13, paragraphe 2, de la loi n° 252/2023, « les réunions de la commission d'évaluation doivent réunir au moins cinq membres ». En ce qui concerne la prise de décision, conformément à l'article 16, paragraphe 2, de la loi n° 65/2023 (évaluation des juges de la Cour suprême), « le rapport d'évaluation est approuvé par la Commission d'évaluation à la majorité des voix des membres présents ». Conformément à l'article 17, paragraphe 3, de la loi n° 252/2023 (évaluation des juges et des procureurs), « si les membres du comité d'évaluation ne votent pas à l'unanimité, le rapport d'évaluation est examiné par la commission d'évaluation. Dans un délai de 30 jour ouvrable à compter de sa réception, le rapport d'évaluation est approuvé à la majorité des voix des membres de la commission d'évaluation — dont trois doivent appartenir à la catégorie visée à l'article 6, paragraphe 1, point b) (partenaires de développement) — et est signé par le président de la commission. Les membres de la commission d'évaluation ne peuvent s'abstenir de voter. »

obligatoire entre les deux tours et sans exiger de nouvelles consultations ou négociations avant de procéder au second scrutin. De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, un tel mécanisme n'encourage pas suffisamment les parties à la négociation à rechercher une solution consensuelle, car il permet à la majorité parlementaire de renoncer à de véritables efforts pour atteindre la majorité qualifiée et de passer rapidement à un vote à la majorité absolue. Tel qu'il a été adopté, le mécanisme permet donc d'appliquer le seuil de majorité réduit immédiatement après un seul vote infructueux, au cours de la même session parlementaire et sans aucune période intermédiaire de négociation, de consultation ou de nouvelles tentatives visant à établir un consensus politique plus large.

57. La Commission de Venise a régulièrement exprimé des réserves concernant les mécanismes qui abaissent trop rapidement le seuil de majorité requis. Dans son précédent avis concernant la Moldova, la Commission et la DGI ont notamment observé que même l'introduction d'une majorité réduite après un intervalle de quinze jours ne constituait pas une incitation suffisamment forte pour que les acteurs politiques parviennent à un accord sur la base d'une majorité qualifiée lors du premier tour³⁹. Le mécanisme à l'examen va bien plus loin, car il ne prévoit même pas un délai minimal.

58. La Commission de Venise et la DGI soulignent en outre qu'un mécanisme anti-blocage déclenché après un seul vote infructueux au cours d'une même session parlementaire sans intervalle obligatoire n'empêche pas en premier lieu les abus de la minorité ; il risque plutôt de supprimer l'intérêt de la majorité à rechercher véritablement un large consensus. Comme la Commission de Venise l'a déjà observé, les mécanismes anti-blocage devraient décourager les comportements irresponsables de l'opposition sans pour autant créer des occasions pour la majorité de provoquer artificiellement un blocage et de procéder ensuite selon ses propres conditions⁴⁰.

59. La Commission de Venise et DGI réaffirment donc que, bien que le choix de l'organe chargé de sélectionner les membres des commissions d'évaluation, la procédure de sélection applicable et le mécanisme destiné à surmonter d'éventuelles impasses relèvent tous de la marge d'appréciation de l'État concerné, une fois qu'un tel mécanisme est adopté, il doit néanmoins rester compatible avec les principes de l'État de droit et de la gouvernance démocratique. À cet égard, la Commission et la DGI soulignent que le mécanisme à l'examen ne semble ni proportionné ni de nature à préserver la primauté d'un large consensus politique. En outre, la continuité des travaux et la prévention des abus de la minorité — motifs invoqués à l'appui du mécanisme dans la demande — ne semblent pas constituer une justification suffisante pour l'introduction d'une approche aussi rigide. De même, les considérations liées à l'opportunité ou aux contraintes de temps ne devraient pas, en elles-mêmes, servir de justification adéquate à son adoption.

60. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI recommandent d'introduire, dans la procédure de sélection des membres internationaux des commissions d'évaluation, un intervalle suffisamment significatif entre le premier vote exigeant une majorité qualifiée et le second vote exigeant une majorité absolue, offrant ainsi à la majorité et à l'opposition une véritable occasion d'engager des négociations et de rechercher un éventuel consensus.

³⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)007](#), République de Moldova – Avis conjoint sur le projet de loi révisé visant à modifier et à compléter la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, paragraphe 31 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)019](#), République de Moldova – Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de certains actes normatifs (système judiciaire), paragraphe 28.

⁴⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)015](#), Monténégro – Avis sur le projet de loi portant modification de la Loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges, paragraphe 15.

3. Application aux procédures en cours

61. Les lois modifiées prévoient que le nouveau paragraphe (5¹) s'applique également aux procédures de nomination en cours à la date d'entrée en vigueur des modifications. La nouvelle procédure anti-blocage a en effet été appliquée à la procédure en cours de nomination de deux membres internationaux, sans répéter le premier tour de scrutin.

62. La Commission de Venise et la DGI rappellent que le principe de la confiance légitime fait partie intégrante du principe plus large de la sécurité juridique. Dans le même temps, il convient de souligner que ce principe n'est pas absolu et peut ne pas s'appliquer dans toutes les circonstances, en particulier lorsque des situations imprévues surviennent ou que des intérêts publics supérieurs sont en jeu. De plus, certaines catégories de relations juridiques sont, par nature, soumises à l'évolution législative, telles que les questions relatives aux prestations sociales ou aux politiques fiscales. La Commission et la DGI rappellent en outre que les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime impliquent également, sauf circonstances exceptionnelles, l'obligation pour le législateur de prévoir un délai raisonnable entre la publication officielle d'une loi et son entrée en vigueur (*vacatio legis*)⁴¹.

63. La Commission de Venise et la DGI prennent note des explications selon lesquelles l'introduction du nouveau mécanisme anti-blocage concernant les procédures de sélection en cours a été motivée, entre autres, par la nécessité d'assurer le bon fonctionnement des commissions d'évaluation avant la date limite du 31 décembre 2026. Néanmoins, étant donné que cette question est actuellement pendante devant la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise et la DGI, conformément au principe de réserve judiciaire en matière de *litiges en cours*, s'abstiennent d'exprimer d'autres avis sur cet aspect spécifique.

IV. Conclusion

64. Par lettre du 11 mars 2026, le Président du Parlement de la République de Moldova a sollicité l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur les récentes modifications apportées aux lois n° 65/2023 et 252/2023 concernant la procédure de nomination des membres internationaux des commissions d'évaluation des juges et des procureurs instituées en vertu de ces textes.

65. La Commission de Venise réaffirme que l'évaluation externe des juges et des procureurs doit rester une mesure exceptionnelle et ponctuelle, strictement limitée dans le temps, proportionnée par nature et assortie de garanties rigoureuses contre d'éventuels abus. En République de Moldova, ce processus est en cours depuis 2021, la procédure de sélection des membres des commissions d'évaluation constituant une composante intégrante du cadre global de l'évaluation externe.

66. À cet égard, le bon fonctionnement et la crédibilité de la procédure de sélection revêtent une importance particulière pour garantir que le processus d'évaluation externe se déroule sans heurts et dans le respect des normes internationales. En effet, la sélection des personnes chargées d'évaluer l'intégrité des juges et des procureurs revêt une importance cruciale pour la légitimité, l'efficacité et la crédibilité publique générale du processus d'évaluation externe dans son ensemble.

67. En ce qui concerne le processus législatif, la Commission de Venise et la DGI réaffirment l'importance d'un processus législatif inclusif, transparent et démocratique, qui constitue un élément essentiel de l'État de droit. Elles soulignent que toute urgence invoquée pour justifier

⁴¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), Liste actualisée des critères de l'État de droit, paragraphes 56 et 57.

le recours à des procédures législatives accélérées s'écartant de ces normes doit être clairement prévue par la loi, limitée dans le temps et acceptée uniquement dans des circonstances véritablement exceptionnelles.

68. En ce qui concerne le mécanisme anti-blocage, la Commission de Venise et la DGI prennent note du caractère temporaire des dispositions juridiques en cause, de l'urgence qui sous-tend le processus de réforme et de la nécessité d'éviter tout retard injustifié dans sa mise en œuvre. Dans ce contexte, elles considèrent que le choix des autorités de compléter la nomination de membres internationaux au sein des commissions d'évaluation par un mécanisme anti-blocage fondé sur la réduction du seuil de majorité d'une majorité qualifiée à une majorité absolue ne va pas, dans les circonstances spécifiques de la présente affaire, à l'encontre des normes internationales.

69. La Commission de Venise et la DGI formulent les recommandations suivantes :

- Afin de réduire le risque d'une impasse potentielle lors de la phase de vote initiale à l'avenir, d'étendre aux membres internationaux l'approche d'approbation « un par un » actuellement prévue uniquement pour les membres nationaux ;
- D'introduire dans la procédure de nomination des membres internationaux des commissions d'évaluation un intervalle suffisamment significatif entre le premier vote, qui requiert une majorité qualifiée, et le second vote, qui requiert une majorité absolue, offrant ainsi à la majorité et à l'opposition une véritable occasion d'engager des négociations et de rechercher un éventuel consensus.

70. La Commission de Venise et la DGI restent à la disposition des autorités de la République de Moldova pour leur apporter une aide supplémentaire dans ce domaine.