

Strasbourg, 15 février 2008

Public
Greco RC-I (2005) 4F
Addendum

Premier Cycle d'Evaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur la Moldova

Adopté par le GRECO
lors de sa 36^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 11-15 février 2008)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur la Moldova lors de sa 15^e Réunion Plénière (13-17 octobre 2003). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2003) 3F) qui contient 14 recommandations adressées à la Moldova, a été rendu public le 20 novembre 2003.
2. La Moldova a soumis le Rapport de Situation requis par la procédure de conformité du GRECO le 18 août 2005. Sur la base de ce rapport et d'un débat en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Premier Cycle (Rapport RC) sur la Moldova lors de sa 26^e Réunion Plénière (9 décembre 2005) ; ce dernier a été rendu public le 4 janvier 2006. Le Rapport de Conformité (Greco RC-I (2005) 4F) concluait que les recommandations ii, iii, vi, x, xii et xiii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations iv, vii, ix et xiv avaient été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, v et viii avaient été partiellement mises en œuvre et la recommandation xi n'avait pas été mise en œuvre ; le GRECO a demandé un complément d'informations sur la mise en œuvre de ces recommandations non ou partiellement mises en œuvre. Les informations complémentaires ont été soumises le 27 juillet 2007.
3. Conformément à l'article 31, paragraphe 9.1, du Règlement Intérieur du GRECO, le présent Addendum au Rapport de Conformité du Premier Cycle a pour objectif d'évaluer la mise en œuvre des recommandations i, v, viii et xi à la lumière des informations complémentaires mentionnées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation i.

4. *Le GRECO avait recommandé de réaliser les études nécessaires afin d'acquérir une connaissance plus précise de l'étendue de la corruption et ses caractéristiques dans la perspective de mieux cibler les initiatives et les plans de lutte contre ce phénomène.*
5. Le GRECO rappelle que les informations fournies précédemment (dans le cadre du Rapport RC) indiquaient sans autre détails, et donc sans possibilité pour le GRECO d'en apprécier la portée potentielle, qu'une étude multidisciplinaire avait été réalisée et présentée en novembre 2004 puis avait servi pour l'élaboration de la stratégie anti-corruption du gouvernement. Les autorités moldaves avaient également souligné qu'un sondage d'opinion était alors en préparation et le GRECO, tout en saluant cette initiative, avait conclu qu'il ne s'agissait pas là d'un travail de recherche suffisant pour guider les politiques publiques anti-corruption dans le pays.
6. Les autorités moldaves soulignent que des informations relatives aux caractéristiques de la corruption en Moldova sont contenues dans le chapitre 1 intitulé « Corruption dans la République de Moldova » de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption du 16.12.2004. Des informations similaires concernant la corruption dans l'administration publique figurent également dans la Stratégie de la réforme administrative centrale du 29.12.2005 (comme cela était déjà indiqué au para. 59 du Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle). Aucune information complémentaire sur ces travaux d'étude n'est fournie.
7. Les autorités moldaves indiquent toutefois qu'après l'adoption de ces stratégies, les caractéristiques du phénomène de la corruption ont continué d'être étudiées, essentiellement par la Direction générale d'analyse, prévention et prognose du *Centre de la lutte contre les crimes économiques et la corruption* (CCCEC). Au cours de la période 2006-2007, celle-ci a conduit différentes études sur les

caractéristiques de la corruption dans le pays, parmi lesquelles celles intitulées : « L'évolution du phénomène de la corruption dans les années 2002-2006 et ses tendances pour la période 2007-2009 », « Quelques aspects de la prévention de la criminalité économique et de la corruption sur le marché foncier en Moldova », « Quantification du phénomène de la corruption en Moldova ¹ ». Des études sectorielles des caractéristiques de la corruption ont également été menées concernant l'économie vinicole et celle du sucre, l'enseignement, la procédure d'évaluation pour accréditer les institutions de la santé publique etc. Le CCCEC a aussi réalisé une étude sur les mécanismes de prise de décisions au niveau local. Les autorités moldaves soulignent que les conclusions de ces études – dont plusieurs ont été publiées sur le site du CCCEC – ont constitué des repères importants pour l'établissement des priorités dans la lutte contre la corruption (y compris le plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie pour la période 2007-2009) et l'adoption de mesures².

8. Le GRECO salue ces nouveaux efforts qui vont dans le sens souhaité par la recommandation i. Il semble que les autorités moldaves disposent à présent d'outils supplémentaires (et pas seulement basés sur des sondages) pour leur permettre d'affiner et cibler les réformes anti-corruption.
9. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

10. *Le GRECO avait recommandé d'adopter un code de conduite pour les agents publics et d'en assurer la diffusion régulière au sein de la fonction publique et de la population.*
11. Les autorités moldaves indiquent en premier lieu que la Stratégie sur la réforme de l'administration publique centrale a été adoptée le 29.12.2005 et il a été décidé d'élaborer, de coordonner et d'adopter en un seul bloc, plusieurs projets de loi concernant le service public, parmi lesquels un projet de Loi sur le conflit d'intérêts, un sur le service public et sur le statut du fonctionnaire, et un sur le Code de conduite du fonctionnaire public.
12. Le Projet de Loi sur le Code de conduite du fonctionnaire public – qui, selon le Rapport RC, avait été transmis au Gouvernement le 15 novembre 2005 – a finalement été approuvé par la Décision du Gouvernement n° 1132 du 02.10.2006 et il a été transmis au Parlement le 10.10.2006. Son adoption a été suspendue dans l'attente de l'adoption finale de deux autres projets de loi.

¹ Une copie dans la langue nationale de cette étude (basée sur des sondages d'opinion par la société civile et des données des autorités de police) a été fournie par les autorités moldaves

² Les autorités moldaves ont fourni deux exemples :

- l'étude des caractéristiques de la corruption dans l'enseignement a permis de formuler plusieurs recommandations à l'adresse du gouvernement et du ministère concerné, parmi lesquelles : a) l'adoption d'un Code d'éthique pour tous les professeurs et autres collaborateurs du système d'enseignement, ainsi que la nécessité de veiller au respect de celui-ci ; b) la mise en place d'un contrôle et audit interne efficace au sein du ministère de l'Education et de la Jeunesse qui devrait notamment vérifier la gestion des sources de financement extrabudgétaires par les établissements d'enseignement ; c) l'adoption de normes uniques pour la passation des examens ; d) réglementer d'une manière univoque les sanctions pour les absences sans motif.

- l'étude concernant les marchés publics dans le domaine médical a abouti à l'élaboration de recommandations parmi lesquelles : a) élaborer des guides pour l'acquisition d'équipement médical suivant les bonnes pratiques internationales ; b) établir dans le cadre d'un règlement interne les attributions et les responsabilités des membres du groupe responsable des achats publics et prévoir des sanctions appropriées en cas de violation des règles ; c) publier au début de l'année du programme des acquisitions pour l'année en cours ; d) publier des données sur les contrats d'acquisition et leur exécution.

13. Dans l'attente de l'adoption de la Loi sur le Code de conduite du fonctionnaire public, il a été demandé à toutes les autorités publiques³ de faire en sorte qu'au cours de l'année 2007 leurs fonctionnaires prennent connaissance et étudient le Code modèle de conduite du Conseil de l'Europe pour les agents publics (Rec. N°R(2000) 10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe). Les autorités publiques continuent à élaborer et à mettre en œuvre des codes de conduite sectoriels⁴.
14. Le GRECO prend note des informations fournies et relève avec intérêt qu'une réforme profonde de la fonction publique semble en cours d'élaboration. Sur la question stricte de l'adoption d'un Code de conduite (général) pour tous les agents publics, la situation n'a pas évolué depuis le Rapport RC. Dans ce contexte, le GRECO se félicite que les efforts se poursuivent en ce qui concerne l'élaboration de codes de conduite sectoriels⁵. Le GRECO note aussi avec intérêt l'appel fait à toutes les autorités moldaves en faveur de la prise en compte du Code modèle de la Recommandation N°R(2000)10. Ces initiatives devraient contribuer à augmenter le niveau de couverture des agents publics par des normes de conduite. Le GRECO invite donc la République de Moldova à finaliser l'adoption du Code de conduite du fonctionnaire public et à diffuser largement celui-ci, une fois qu'il aura été adopté.
15. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

16. *Le GRECO avait recommandé que la Section anti-corruption du Parquet (ou toute autre structure anti-corruption du Parquet) soit organisée de manière à ce qu'une interface adéquate avec le Centre pour combattre les crimes économiques et la corruption soit assurée, par exemple par la création de sous-divisions territoriales.*
17. Les autorités moldaves rappellent que, comme indiqué dans le Rapport RC, 2 services territoriaux du Parquet Anti-corruption ont été mis en place dans les mêmes centres où il y a des offices territoriaux du Centre de la lutte contre les crimes économiques et la corruption – CCCEC (à Baltsi et Cahul). Elles indiquent aussi que dorénavant, le Parquet Anti-corruption a été investi des pouvoirs de direction de la poursuite pénale dans les dossiers enquêtés par les officiers du CCCEC⁶, et dans tous les parquets territoriaux ont été désignés des procureurs dont la tâche principale est le contrôle de l'application et du respect de la législation sur la prévention et la lutte contre la corruption⁷. Enfin, la Loi sur le Parquet (art.10 para (3) a été complétée⁸ et le procureur a été investi du droit de coordination de l'activité (y compris pour les affaires de corruption) des organes de poursuite pénale

³ en vertu du point 5.3 du Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de la prévention et la lutte contre la corruption pour les années 2007-2009

⁴ A l'heure actuelle, les professions suivantes disposent d'un code de conduite professionnelle : les juges (adopté lors de l'Assemblée Générale des juges le 04.02.2002) ; les procureurs (ordre du Procureur Général n°303/35 du 27.12.2007), les policiers (approuvé par la décision du Gouvernement le 10.05.2006 ; ce code a été publié en 14,000 exemplaires et remis à tous les collaborateurs de police), les huissiers de justice (adopté le 02.04.2004), les collaborateurs des services pénitentiaires, les douaniers (ordre du Directeur n° 334 du 18.04.05), les inspecteurs du fisc (adopté le 04.07.04), les contrôleurs de la Cour des Comptes, les notaires (1999), les collaborateurs du Ministère du Développement Informationnel (ordre du Ministre n°116 du 15.10.2007). Des projets de code existent pour les collaborateurs de la Banque Nationale, du CCCEC, les agents de la police des frontières etc.

⁵ Le Rapport RC avait déjà relevé que selon les autorités du pays « un certain nombre d'institutions étatiques a déjà adopté (ou sont en train de le faire) leur propre code d'éthique. C'est le cas des procureurs, des huissiers de justice, des gardiens de prisons, des agents des douanes et des agents du fisc. »

⁶ ordre du Procureur Général n° 348/15 du 12.12.2005

⁷ ordre du Procureur Général n° 161 du 28.06.06

⁸ loi n° 70 du 22.03.07, entrée en vigueur le 06.07.07

et des organes chargés de l'activité opérationnelle. Parallèlement, l'article 269 du Code de procédure Pénale – qui établit les compétences du CCCEC – a été modifié et complété⁹ ; l'alinéa (2) dispose dorénavant – et il reflète en cela les modifications apportées aux compétences du parquet – que les officiers de poursuite pénale effectuent les enquêtes pénales sous la direction du procureur, en posant ainsi le rôle de direction et de coordination du procureur par rapport aux officiers du CCCEC.

18. Le GRECO prend note des changements apportés. Ceux-ci vont dans le sens d'un renforcement de la coordination et de l'interaction entre parquet et services de police tant d'un point de vue général que d'un point de vue opérationnel au niveau des enquêtes, et ce également en matière de corruption ; le fait que le parquet dispose de sections spécialisées anti-corruption aux divers niveaux territoriaux dans lesquels le CCCEC est présent devrait renforcer cette interaction. Il semblerait donc que les préoccupations de l'EEG exprimées dans le Rapport d'Evaluation et par le GRECO dans le Rapport RC soient ainsi satisfaites.
19. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

20. *Le GRECO avait recommandé d'allouer les moyens financiers et techniques nécessaires à l'activité de la Direction opérationnelle de l'Administration des Douanes et d'assurer aux agents une formation initiale et continue en matière de réglementation et de déontologie.*
21. Le GRECO rappelle que dans le Rapport RC, il avait été conclu que la référence, par les autorités moldaves, à l'adoption en 2005 du Code d'éthique du douanier ne répondait pas à l'objet de la recommandation xi.
22. Les autorités moldaves indiquent à présent que le Service des Douanes a été réorganisé en 2006 et qu'à la suite de cela, la Direction Sécurité Interne (DSI) du Service des Douanes a été mise en place¹⁰ (faisant suite à la Direction opérationnelle créée en 2001 qui avait elle-même succédé au Service de Contrôle créé en 1997). La DSI compte à présent 13 collaborateurs (alors que la Direction opérationnelle n'en comptait que 3) et elle est divisée en 3 sections : Section opérationnelle, Section investigations internes et Section service et régime. Les deux premières sections ont la charge de prévenir et combattre les actes de corruption interne et le népotisme. Au cours de la période 2006-juillet 2007, la Direction a mené plusieurs enquêtes, à la suite desquelles 141 douaniers ont fait l'objet de sanctions ; 15 collaborateurs et douaniers ont été révoqués au cours de cette période pour différentes violations des règles, y compris du Code d'Ethique.
23. Les autorités moldaves soulignent qu'actuellement la DSI est dotée de l'équipement nécessaire à ses activités (outils de télécommunication, ordinateurs, enregistrement vidéo et sonore etc.). Le budget du Service des Douanes prévoit d'autres acquisitions d'équipement spécial pour les années 2007-2008.
24. Un système de formation initiale et continue des douaniers a été mis en place (qui aborde également les aspects réglementaires et de la déontologie¹¹) et en décembre 2007 un centre de formation (initiale et continue) a été ouvert à Chisinau.

⁹ loi n° 264-XVI du 28.07.06, entrée en vigueur le 03.11.2006

¹⁰ décision du Gouvernement n° 4 du 02/01/2007

¹¹ Les nouvelles recrues sont maintenant formées pendant une période de 6 mois. Durant la période mai - novembre 2005, 80 nouvelles recrues ont été formées. Elles sont formées en matière de réglementation professionnelle et de déontologie (Code d'Ethique du collaborateur des douanes, Statut disciplinaire des douaniers, Règlement de conduite, de la tenue et du

25. Le GRECO prend note des diverses nouvelles mesures mises en place autant au niveau institutionnel qu'au niveau formation. Au vu des informations disponibles, il semble que les agents chargés des questions internes et de discipline au niveau des Douanes disposent dorénavant de davantage de moyens. Le nombre d'affaires disciplinaires traitées suggère que les personnes en charge des questions internes parviennent à s'acquitter de leur tâche de façon adéquate. Le GRECO salue également le renforcement des mécanismes de formation en général et de sensibilisation au domaine de la corruption.
26. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

27. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations i, viii, et xi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. La recommandation v reste partiellement mise en œuvre et le GRECO encourage les autorités de Moldova à poursuivre leurs efforts en vue de la pleine mise en œuvre de celle-ci.
28. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Premier Cycle d'Evaluation sur la Moldova.
29. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Moldova à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de l'Addendum, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

comportement des collaborateurs des douanes etc.). A la fin des études, elles passent un examen dont les résultats sont versés au dossier personnel.

Pour ce qui est de la formation continue, les collaborateurs de la DSI ont organisé en 2007 des cours pour les collaborateurs de 5 bureaux des douanes, pendant lesquels on a discuté les normes ci-dessus. 486 collaborateurs ont suivi cette formation. Par ailleurs, en 2006 et au cours du premier semestre 2007, des séminaires ont été organisés dans tous les bureaux des douanes, avec le concours du CCCEC et de Transparency International Moldova (thèmes abordés : « Le pot-de-vin dans les affaires et ses coûts économiques », « Une conduite éthique dans le secteur public - une garantie de la diminution de la corruption », « Comment trancher les conflits d'intérêts dans l'administration publique »).