

Adoption : 4 décembre 2015
Publication : 9 décembre 2015

Public
Greco RC-III (2015) 8F

Troisième Cycle d'Evaluation

Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la République de Moldova

"Incriminations (STE 173 et 191, PD 2)"

* * *

"Transparence du financement des partis politiques"

Adopté par le GRECO
lors de sa 70^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 30 novembre - 4 décembre 2015)

I. INTRODUCTION

1. L'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités de la République de Moldova, depuis l'adoption des Premier et Deuxième Rapports de Conformité, en réponse aux recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la République de Moldova. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Évaluation couvre deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 50^e réunion plénière du GRECO (1^{er} avril 2011) et a été rendu public le 6 avril 2011, suite à l'autorisation de la République de Moldova (Greco Eval III Rep (2010) 8F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité subséquent a été adopté par le GRECO lors de sa 59^e réunion plénière (22 mars 2013) et rendu public le 3 avril 2013, avec l'autorisation de la République de Moldova ([Greco RC-III \(2013\) 2F](#)). Le Deuxième Rapport de Conformité ([Greco RC-III \(2015\) 3F](#)) a été adopté lors de la 67^e réunion plénière du GRECO (27 mars 2015) et rendu public le 1^{er} avril 2015, après autorisation de la République de Moldova.
3. Conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9, du Règlement Intérieur du GRECO, le Deuxième Rapport de Conformité du GRECO invitait le Chef de la Délégation moldave à soumettre un complément d'informations concernant la mise en œuvre des dix-sept recommandations qui avaient été partiellement mises en œuvre. Les informations ont été communiquées le 8 juin 2015 et ont servi de base pour l'établissement du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a sélectionné la Belgique et le Luxembourg pour désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs désignés pour l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sont M. Carl PIRON au titre de la Belgique et Mme Doris WOLTZ au titre du Luxembourg. Les Rapporteurs ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction de l'Addendum.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 8 recommandations à la République de Moldova en ce qui concerne le Thème I. Le Deuxième Rapport de Conformité a conclu que les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi et viii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation vii demeurait partiellement mise en œuvre ; cette recommandation en suspens est traitée ci-dessous.

Recommandation vii.

6. *Le GRECO avait recommandé d'analyser et réviser en conséquence l'exemption automatique – et obligatoirement totale – de peine accordée aux auteurs de corruption active dans le secteur public et le secteur privé s'ils font preuve d'un « repentir réel ».*
7. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Selon le Rapport de Conformité, les dispositions de défense spéciale, incluses dans les articles 325, alinéa 4 et 334, alinéa 4 du Code pénal (CP), avaient été examinées par le groupe de travail chargé de préparer le projet de loi modifiant le CP en conformité avec la présente recommandation du GRECO, mais les propositions faites par ce groupe pour annuler ou modifier les dispositions précitées avaient été rejetées lors des débats publics sur le projet de loi. Selon le Deuxième Rapport de Conformité, la Cour suprême de justice a adopté, le 22 décembre 2014, l'arrêté explicatif n° 11 « sur l'application de la législation concernant la responsabilité pénale pour les infractions de corruption », dans lequel elle analyse et explique les circonstances dans lesquelles le corrupteur peut être exonéré de responsabilité pénale en vertu des articles 325, alinéa 4 et 334, alinéa 4 du CP. Cela étant, le GRECO a relevé que les explications concernant le « repentir réel » étaient identiques à celles déjà contenues dans le Rapport d'Evaluation et ne changeaient en rien le fait que l'exonération de responsabilité pénale en cas d'un « repentir réel » revêt bien un caractère automatique et obligatoirement total – contrairement à l'avis des autorités moldaves.
8. Les autorités signalent maintenant qu'elles maintiennent leur position exprimée dans le Premier et le Deuxième Rapport de Conformité et qu'il n'est pas prévu, pour le moment, de réviser les dispositions de défense spéciale du CP. Toutefois, le Procureur Général a émis le 29 juin 2015 une disposition, par laquelle il a investi un groupe de procureurs pour l'élaboration de lignes directrices sur l'application des dispositions des articles 325, alinéa 4 et 334, alinéa 4 du CP. Ces instructions écrites devront englober les normes pertinentes du Code de procédure pénale, les explications de l'arrêté explicatif n°11 de la Cour suprême de justice susmentionné et la pratique d'investigation des affaires de corruption.
9. Le GRECO prend note des informations communiquées. Tout en saluant l'initiative récente du Procureur Général visant l'élaboration de lignes directrices sur l'application des dispositions sur la défense spéciale du « repentir réel », il renvoie, une fois de plus, aux préoccupations exprimées dans le Rapport d'Evaluation à l'égard du caractère automatique et obligatoirement total de l'exonération de responsabilité pénale en cas d'un « repentir réel ». Notamment, le GRECO n'est toujours pas convaincu du fait que suffisamment de garde-fous soient en place pour prévenir un usage abusif de ce moyen de défense, et il invite une fois de plus les autorités à redoubler d'efforts à cet égard.
10. Le GRECO conclut que la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

11. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé 9 recommandations à la République de Moldova concernant le Thème II. Le Deuxième Rapport de Conformité concluait que toutes les recommandations demeuraient partiellement mises en œuvre.

Recommandations i à ix.

12. *Le GRECO avait recommandé de :*

- *exiger que les rapports financiers annuels des partis politiques qui sont publiés et soumis aux autorités de contrôle comprennent des informations plus précises, garantissant un aperçu complet du patrimoine des partis et de leurs revenus et dépenses (recommandation i) ;*
- *exiger que tous les dons reçus par les partis politiques en dehors de la campagne électorale supérieurs à un certain montant ainsi que l'identité des donateurs correspondants soient communiqués aux autorités de contrôle et publiés (recommandation ii) ;*
- *prendre des mesures adéquates pour limiter les risques que les cotisations des membres perçues par les partis ne soient utilisées pour contourner les règles de transparence qui s'appliquent aux dons (recommandation iii) ;*
- *prendre des mesures adéquates pour (i) assurer que tous les dons et services fournis en nature ou à des conditions avantageuses aux partis politiques et candidats aux élections soient identifiés de façon appropriée et comptabilisés de façon complète, à leur valeur marchande, tant dans le cadre des rapports annuels des partis que dans les rapports sur le financement des campagnes électorales ; et (ii) clarifier la situation légale des prêts (recommandation iv) ;*
- *favoriser le recours à des modalités de versement des dons aux partis politiques et des dépenses faites par ceux-ci par l'intermédiaire notamment du système bancaire afin d'en assurer la traçabilité (recommandation v) ;*
- *explorer les possibilités de consolidation des rapports annuels des partis politiques et de leurs rapports sur le financement des campagnes électorales en vue d'inclure les entités qui leur sont directement ou indirectement liées ou relèvent autrement de leur contrôle (recommandation vi) ;*
- *introduire un audit indépendant des comptes des partis par des experts certifiés (recommandation vii) ;*
- *confier un mandat ainsi que des pouvoirs adéquats et des ressources suffisantes à un organe central indépendant, assisté le cas échéant par d'autres autorités, pour lui permettre d'exercer un contrôle efficace, d'enquêter et d'assurer la mise en œuvre de la réglementation sur le financement politique (recommandation viii) ; et*
- *faire en sorte que (i) toutes les violations des règles de financement général des partis politiques et des campagnes électorales soient clairement définies et assorties de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives – et qui puissent, le cas échéant, être infligées après la validation des élections par la Cour Constitutionnelle ; et (ii) les délais de prescription applicables à ces contraventions soient suffisamment longs pour permettre aux autorités compétentes un contrôle efficace du financement politique (recommandation ix).*

13. Le GRECO rappelle qu'un groupe de travail établi par la Commission Electorale Centrale (CEC) et chargé d'élaborer des amendements à la législation concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, pour, entre autres, mettre en œuvre les

recommandations du GRECO, avait élaboré un projet de « Loi modifiant et complétant des actes législatifs » qui visait à modifier huit lois - notamment le Code Electoral (CE), la Loi sur les Partis Politiques (LPP), le Code Pénal (CP), le Code de Procédure Pénale, le Code des Contraventions, le Code de l'Audiovisuel, le Code Fiscal et la Loi sur la Cour des Comptes. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO a évalué ce projet de loi et a conclu qu'il répondait à la majeure partie des préoccupations exprimées dans le Rapport d'Evaluation. Selon le Deuxième Rapport de Conformité, à la suite des débats publics sur ce projet de loi et de son examen par le GRECO, il avait été légèrement amendé, approuvé par le gouvernement et soumis au Parlement qui l'avait approuvé en première lecture. Pour la plupart, les amendements apportés au projet de loi après l'adoption du Rapport de Conformité n'étaient que d'ordre rédactionnel. En plus des informations contenues dans le Rapport de Situation, les autorités ont indiqué que le 19 mars 2015 le Parlement a adopté le projet de loi en deuxième lecture, avec quelques amendements. Il a été convenu que les autorités soumettraient au GRECO la version finale de la loi dès que possible, en vue de son évaluation dans la procédure de conformité en cours.

14. Les autorités rapportent désormais que le Parlement a discuté le projet de loi susmentionné lors de la session du 19 mars 2015 et l'a adopté le 9 avril 2015 en version finale. La loi a été publiée dans la Gazette Publique (« Monitorul Oficial ») le 14 avril 2015, et elle est entrée en vigueur dès sa publication, à l'exception des amendements aux articles 27 à 29, 31 et 31¹, alinéa 4 de la LPP qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Les autorités soulignent que la version finale est dans une large mesure identique au projet de loi tel qu'il a déjà été évalué par le GRECO dans les Premier et Deuxième Rapports de Conformité, en ce qui concerne les dispositions pertinentes pour la mise en œuvre des recommandations du GRECO. Pour la plupart, les amendements apportés au projet de loi après l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité ne sont que d'ordre rédactionnel.¹ Du reste, certains détails du projet de loi qui ne concernent les recommandations du GRECO qu'en marge ont été amendés et précisés. Par exemple, il a été précisé que la CEC doit publier les informations sur les revenus et les dépenses des partis politiques dans les 48 heures suivant l'acceptation des rapports financiers annuels (et non pas dans les deux semaines, comme il avait été indiqué dans le Premier Rapport de Conformité, sous la recommandation i) ; en plus, si le parti dispose d'une page web il a aussi l'obligation de publier ces informations sur son site. Un autre exemple est la somme maximale qu'une personne physique a le droit de verser à un ou plusieurs partis politiques pendant une année, qui a été fixée à 200 salaires mensuels moyens (au lieu des 20 salaires mensuels moyens indiqués dans le Premier Rapport de Conformité, sous la recommandation iii). La nouvelle législation a été soumise au GRECO.
15. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation ix, les autorités rapportent que le projet de loi spécifique – élaboré par le ministère de la Justice et mentionné dans le Premier Rapport de Conformité – amendement le Code des contraventions, qui prévoit, entre autres, de prolonger le délai de prescription applicable aux contraventions de trois à six mois, a été examiné par le gouvernement après les débats publics, au mois de juin 2015. Cependant, le gouvernement a démissionné avant la remise de ce projet au Parlement, et le ministère de la Justice a donc retiré ce projet pour engager de nouvelles coordinations avec les parties intéressées. Le ministère a réussi, dans un bref délai après la désignation des membres du nouveau gouvernement, d'avoir les avis de toutes les entités publiques concernées, mais le nouveau gouvernement a été démis par le Parlement le 31 octobre 2015. Pour ces raisons, le projet de loi n'a pas été transmis au Parlement pour adoption.

¹ Il convient donc de noter que dans la version finale de la loi, les numéros des articles de loi amendés ou nouvellement introduits diffèrent parfois de ceux indiqués dans les Premier et Deuxième Rapport de Conformité.

16. Le GRECO se félicite du fait que le projet de « Loi modifiant et complétant des actes législatifs » préparé pour répondre aux exigences des recommandations et examiné dans le Rapport de Conformité – et dans le Deuxième Rapport de Conformité, s’agissant de quelques amendements concernant la mise en œuvre des recommandations vi et vii – a été adopté par le Parlement et est, pour sa plus grande partie, déjà entré en vigueur. La République de Moldova a ainsi achevé un processus de réforme majeur et holistique, dans le cadre duquel toutes les préoccupations exprimées par le GRECO dans son Rapport d’Evaluation ont été examinées attentivement. L’adoption du projet de loi susmentionné répond à presque toutes ces préoccupations. Entre autres, des mesures ont été prises pour définir expressément le contenu minimum des rapports financiers annuels des partis politiques qui sont soumis aux autorités de contrôle et publiés (notamment, tous les biens et revenus du parti, ses obligations financières et ses dépenses doivent être détaillés individuellement) ; consolider les rapports annuels des partis politiques et leurs rapports sur le financement des campagnes électorales en vue d’inclure les entités qui leur sont directement ou indirectement liées ou relèvent autrement de leur contrôle ; exiger la divulgation de données détaillées concernant tous les dons reçus par un parti, ainsi que l’enregistrement des dons fournis en nature ou à des conditions avantageuses et des obligations financières – y compris des prêts – dans les rapports financiers des partis politiques et des concurrents électoraux ; limiter les risques que les cotisations des membres perçues par les partis ne soient utilisées pour contourner les règles de transparence qui s’appliquent aux dons ; favoriser le recours à des modalités de versement des dons aux partis politiques et des dépenses faites par ceux-ci par l’intermédiaire notamment du système bancaire afin d’en assurer la traçabilité ; exiger un audit externe des rapports financiers des partis (sauf pour les partis dont le volume de transactions reste en-dessous d’un certain seuil) ; confier à la CEC le mandat d’organe indépendant de supervision et de contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales et lui conférer de nouvelles compétences pour exercer ce rôle, y compris le droit d’appliquer certaines sanctions aux partis politiques et concurrents électoraux en cas de violation des règles en la matière ; et inclure une série de nouvelles dispositions sur les sanctions contraventionnelles et pénales qui peuvent être imposées aux partis politiques et aux concurrents électoraux en cas de violation des différentes règles de financement politique. La seule recommandation qui reste encore en suspens concerne la prolongation du délai de prescription applicable aux contraventions applicable en cas de violation des règles de financement général des partis politiques et des campagnes électorales (deuxième partie de la recommandation ix). Le GRECO invite les autorités à redoubler d’efforts pour mener à terme ce processus législatif. Enfin, le GRECO réitère son appel aux autorités, formulé dans le Rapport d’Evaluation, de relever le défi d’assurer l’application concrète de la réglementation, notamment en dotant la CEC des ressources nécessaires pour contrôler d’une manière substantielle et proactive le financement des campagnes électorales et des partis politiques en général.
17. Le GRECO conclut que les recommandations i à viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation ix demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

18. **Avec l’adoption du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la République de Moldova, le GRECO conclut que la République de Moldova a maintenant, au total, mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante quinze des dix-sept recommandations contenues dans le Rapport d’Évaluation du Troisième Cycle. Les deux recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.**

19. Plus particulièrement, pour ce qui est du Thème I, Incriminations, les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne le Thème II, Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, vii et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.
20. Concernant les incriminations, le Deuxième Rapport de Conformité a déjà conclu que la quasi-totalité des recommandations avait été mise en œuvre de façon satisfaisante. Une réforme législative avait été accomplie pour étendre le champ d'application des dispositions relatives à la corruption à l'égard des agents publics nationaux, des agents étrangers et des fonctionnaires internationaux, des arbitres et des jurés étrangers, ainsi qu'à l'égard des personnes qui exercent une activité dans le secteur privé. Les dispositions relatives à la corruption dans les secteurs public et privé et au trafic d'influence avaient été alignées sur les normes de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). Enfin, des mesures de formation et de sensibilisation à l'attention des autorités qui sont chargées de faire appliquer la loi avaient été entreprises. La seule recommandation qui restait et reste toujours en suspens concerne le caractère automatique et obligatoirement total de l'exonération de responsabilité pénale en cas d'un « repentir réel » qui est accordée aux auteurs d'infractions de corruption active qui les signalent aux autorités répressives avant que celles-ci n'en aient eu connaissance. Sur ce point, le GRECO n'est toujours pas convaincu du fait que suffisamment de garde-fous soient en place pour prévenir un usage abusif de ce moyen de défense, et il invite une fois de plus les autorités à redoubler d'efforts à cet égard. De même, compte tenu du contexte spécifique de la Moldova où la corruption est perçue comme un phénomène préoccupant ainsi que des amendements législatifs récents, le GRECO invite les autorités à poursuivre leurs efforts pour assurer la pleine utilisation des dispositions pénales concernant les infractions de corruption et de trafic d'influence dans la pratique.
21. Pour ce qui est de la transparence du financement politique, le GRECO se félicite du fait que la « Loi modifiant et complétant des actes législatifs » a désormais été adoptée par le Parlement en version finale et qu'elle est entrée en vigueur le 14 avril 2015, à l'exception de plusieurs dispositions qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2016. La République de Moldova dispose désormais d'un cadre juridique qui vise à assurer la transparence du financement des partis politiques, concurrents électoraux et entités liées à un parti politique, conformément aux articles pertinents de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Toutes les lacunes relevées dans le Rapport d'Évaluation du GRECO ont été dûment comblées ; seule la prolongation du délai de prescription applicable aux contraventions en la matière telle que prévue par un projet de loi spécifique reste à adopter. Les modifications apportées à l'arsenal de dispositions législatives amélioreront la transparence générale du financement politique de manière considérable, si elles sont appliquées comme prévu. A cet égard, le GRECO réitère son appel aux autorités de la République de Moldova, formulé dans le Rapport d'Évaluation, de relever le défi d'assurer l'application concrète de la réglementation, notamment en dotant le mécanisme de supervision – qui est désormais concentré dans les mains de la Commission Electorale Centrale – des ressources nécessaires pour contrôler d'une manière substantielle et proactive le financement des campagnes électorales et des partis politiques en général.
22. L'adoption du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Troisième Cycle concernant la République de Moldova.

23. Le GRECO invite les autorités de la République de Moldova à autoriser, dès que possible, la publication de l'Addendum, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.