

Strasbourg, 13 octobre 2006

**Public**  
**Greco Eval II Rep (2006) 1F**

## **Deuxième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport d'Evaluation sur la Moldova**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 30<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 9-13 octobre 2006)

## I. INTRODUCTION

1. La Moldova est le 37<sup>ème</sup> membre du GRECO à faire l'objet d'une évaluation dans le cadre du Deuxième Cycle d'Evaluation. Une Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a visité Chisinau du 3 au 7 avril 2006. Cette EEG était composée de M. Octavian LUPESCU, Procureur, Parquet près la Haute Cour de Justice et de Cassation (Roumanie), M<sup>me</sup> Elsa García MALTRÁS, Procureur, Ministère de la Justice (Espagne) et de M. Jean-Pierre ZANOTO, Inspection Générale des Services Judiciaires, Ministère de la Justice (France) et a été accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation [Greco Eval II (2006) 1F] ainsi que des extraits de la législation pertinente.
2. L'EEG a rencontré des représentants des autorités suivantes : Ministère de la Justice, Ministère de l'Intérieur, Ministère des Finances (Inspection fiscale ; Direction révision et contrôle), Service des Douanes, Ministère de l'Education, Ministère de la Santé, Ministère des Transports et Télécommunications, Ministère de la Défense, Cour Suprême de Justice ; Cour d'Appel ; Tribunaux de première Instance ; Cour des Comptes ; Bureau du Procureur Général ; Avocats parlementaires (Médiateurs) ; Service du Conseil Suprême de Sécurité auprès du Président de la République de Moldova ; Commission Centrale de Contrôle (des déclarations de patrimoine) ; Académie de l'Administration Publique ; Agence pour le développement régional ; Direction Politique des cadres ; Centre de Lutte contre les Infractions Economiques et la Corruption (Section de la lutte et la prévention du blanchiment des capitaux - CRF ; Direction de poursuite pénale des infractions de corruption ; Direction Générale Anticorruption ; Groupe de contrôle de la mise en oeuvre de la Stratégie Nationale Anticorruption, etc) ; Mairie du village Budesti de la municipalité de Chisinau ; Chambre d'Enregistrement d'Etat ; Chambre des Licences. L'EEG a également rencontré des représentants des organismes privés suivants : Section moldave de *Transparency International*, Centre d'analyse et de prévention de la corruption, « Studentus incorruptus », Confédération du patronat de Moldova, médias.
3. Il est rappelé que le GRECO a décidé, lors de sa 10<sup>ème</sup> Réunion Plénière (juillet 2002) que, conformément à l'article 10.3 de son Statut, la procédure d'évaluation dans le cadre du Deuxième Cycle porterait sur les thèmes suivants :
  - **Thème I – Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption, le blanchiment et le crime organisé), tels que complétés, pour les Membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173)<sup>1</sup>, par les articles 19 para. 3, 13 et 23 de la dite Convention ;
  - **Thème II – Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics) ;
  - **Thème III – Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation en matière fiscale), tels que complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention STE n° 173, par les articles 14, 18 et 19 para. 2 de la dite Convention.
4. Le présent rapport a été préparé sur la base des réponses au questionnaire et de l'information fournie lors de la visite sur place. Il ne couvre pas la situation relative au territoire de la région transnistrienne de Moldova. Son principal objectif est d'évaluer l'effectivité des mesures adoptées

---

<sup>1</sup> La Moldova a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) le 14.1.2004. Elle a consigné la déclaration suivante dans son instrument de ratification : « Les dispositions de la Convention ne seront pas applicables dans le territoire effectivement contrôlé par les institutions de la république transnistrienne auto-proclamée jusqu'au règlement durable du conflit dans cette région. »

par les autorités moldaves en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus. Il contient, pour chaque thème, une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Moldova en vue d'améliorer le niveau de conformité avec les dispositions sous examen.

## II. THEME I - PRODUITS DE LA CORRUPTION

### a. Description de la situation

#### Confiscation

5. L'article 98 du Code pénal<sup>2</sup> énumère la confiscation (qui est prévue à l'article 106 CP) parmi les mesures de sûreté de caractère pénal. Elle est prononcée le plus souvent à l'appui d'une sanction pénale. Elle peut toutefois intervenir en l'absence de toute condamnation pénale (article 106.4 du Code pénal)<sup>3</sup> et elle peut également s'appliquer en matière administrative<sup>4</sup>. Le juge peut prendre une mesure de confiscation même en l'absence de réquisition spécifique du parquet. Selon les autorités moldaves, les dispositions du Code pénal doivent être interprétées de telle sorte que la confiscation est obligatoire dans tous les cas de corruption. L'article 106.5 dispose toutefois que la confiscation ne doit pas être appliquée en cas d'infractions commises via un organe de presse ou les médias.
6. L'article 106.1 du Code pénal définit la confiscation comme étant « le transfert, forcé et gratuit, à l'Etat de la propriété des biens ayant servi à la commission de l'infraction et des produits de l'infraction ». L'article 106.2 prévoit que peuvent être confisqués: i) les produits de l'infraction; ii) les biens utilisés pour ou destinés à la commission d'une infraction, quand ils appartiennent au condamné ; iii) ceux transmis dans le but d'inciter à la commission d'une infraction ou qui constituent la rétribution de ceux qui ont commis la dite infraction ; iv) ceux qui résultent manifestement d'une infraction s'ils ne doivent pas être restitués à leur propriétaire ou s'ils ne sont pas destinés à réparer les dommages subis par les victimes; et v) les biens détenus illégalement. Selon les autorités moldaves, la confiscation des produits s'étend aux produits dérivés (secondaires ou convertis en d'autres produits) même si le Code pénal ne le prévoit pas expressément.
7. Depuis l'amendement du 13 juin 2003, l'article 106 du Code pénal permet au juge de confisquer des biens d'une valeur équivalente aux produits lorsque ceux-ci ne peuvent plus être trouvés dans le patrimoine du condamné. L'article 206 du Code de procédure pénale dispose que pour déterminer la valeur des biens à mettre sous séquestre en vue d'une éventuelle confiscation il convient de se référer aux « prix moyens du marché de la localité respectivo ». Le cas échéant, les tribunaux peuvent recourir à des experts.

---

<sup>2</sup> Un Code pénal et un Code de procédure pénale sont entrés en vigueur le 12.6.2003. Ces deux textes ont fait l'objet d'amendements successifs complémentaires. De nouveaux amendements au Code de procédure pénale sont en cours de préparation.

<sup>3</sup> Les autorités moldaves ont précisé que tel est le cas en cas de décès ou d'incapacité de la personne ou d'amnistie. Il n'y aurait toutefois pas de dispositions explicites à ce propos.

<sup>4</sup> Toutefois, il peut y avoir une confiscation administrative en cas de contravention(s) administrative(s), comme sanction principale ou complémentaire mais pas en matière de népotisme, et lorsque des faits répréhensibles ne revêtent pas le caractère d'infraction, par exemple en raison de l'absence de gravité ou de danger social. Selon l'article 28 du Code des Contraventions Administratives on peut confisquer les biens constituant les instruments ou l'objet de la contravention ou leur contre-valeur.

8. L'article 106.3 du Code pénal prévoit la possibilité de confiscation des biens utilisés à la commission d'infractions ou issus de leur commission appartenant à des tiers uniquement dans le cas où ces tiers connaissaient la nature illicite de ces biens.
9. Conformément à l'article 8.2 du Code de procédure pénale la charge de la preuve dans les affaires de corruption incombe à l'organe de poursuite pénale.

#### Mesures provisoires

10. Le Code de procédure pénale prévoit un régime général en matière de saisie (articles 55 à 57, 125 à 134 et 159 à 162) et de mise sous séquestre (articles 202 à 210). La saisie concerne davantage la sécurisation d'éléments nécessaires à l'enquête et des biens détenus illégalement. L'art. 126 énonce d'une manière générale le droit pour les autorités de poursuite pénale de saisir les biens qui sont importants pour le déroulement de l'affaire pénale. La mise sous séquestre permet d'assurer la réparation du préjudice et de garantir l'exécution de la peine-amende ainsi que de la confiscation des biens destinés à la commission de l'infraction, employés à cette fin ou dérivés de l'infraction. Elle s'applique aux biens immeubles, aux valeurs mobilières, aux comptes et aux dépôts bancaires. Elle n'est effectuée que sur autorisation d'un juge d'instruction ou par décision d'une juridiction.
11. Le Centre de Lutte contre les Infractions Economiques et la Corruption (CLIEC) et l'une de ses sous-unités, qui fait aussi fonction de cellule de renseignement financier, le Service de prévention et de lutte contre le blanchiment des capitaux (SPCSB), peuvent obtenir le blocage administratif de transactions financières suspectes. Pour cela, le Service doit en faire la demande au Parquet par l'intermédiaire du directeur du Centre. Le blocage de la transaction ne peut alors dépasser 72 heures.<sup>5</sup>
12. Aucune disposition ne prévoit de procéder à des enquêtes financières et patrimoniales spécifiques visant à identifier, localiser et geler les produits d'infractions lors de la détection d'infractions de corruption. Cependant, l'article 254 du Code de procédure pénale prévoit que l'organe de poursuite pénale est tenu de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour la réalisation d'une enquête complète et objective. En pratique, il y a des enquêtes spécifiques sur les activités économiques et financières de personnes morales en cas de soupçons de corruption.
13. La saisie de documents qui contiennent des secrets d'Etat, commerciaux ou bancaires et des informations relatives à des interceptions de communications téléphoniques ne peut être opérée qu'après autorisation du juge d'instruction sur demande du procureur (articles 41, 53 et 57 du Code de procédure pénale). L'article 214 du Code de procédure pénale régit la communication des données couvertes par le secret commercial et tout autre secret prévu par la loi. L'alinéa 3 prévoit que les dépositaires d'un tel secret professionnel ont le droit de se convaincre que l'information sollicitée par les autorités de l'enquête pénale concerne une affaire pénale déterminée. Ils ne peuvent pas refuser la communication de telles données lorsque les autorités de l'enquête pénale et les tribunaux les sollicitent, mais sont habilités à recevoir à l'avance une motivation écrite de la part de la personne sollicitant l'information qui confirmerait le besoin de

---

<sup>5</sup> En vertu de l'article 7.h) de la Loi n°1104 du 6.6.2002 le CLIEC et les autorités fiscales peuvent bloquer des comptes bancaires ou d'autres institutions financières et interdire toute opération sur ces comptes de même que saisir les ressources financières, les biens matériels, les créances et autres actifs des auteurs de faits d'activité économique illicite ou en cas de méconnaissance des obligations fiscales. L'article 203.1 du Code de procédure pénale prévoit la possibilité d'interdire au suspect d'effectuer des opérations bancaires et, pour le détenteur des titres de valeur, de les vendre.

fournir l'information requise. Par ailleurs, pour connaître tous les comptes bancaires dont une personne (physique ou morale) est détentrice, les juges et les procureurs en font la demande à la Banque Nationale de Moldova. C'est elle qui sollicite de toutes les banques enregistrées en Moldova (y compris en Transnistrie) que lui soient communiquées des données sur les comptes bancaires de la personne physique ou morale indiquée dans une demande du procureur ou du CLIEC. Toutefois, lorsqu'on connaît déjà la banque où se trouvent les comptes de la personne mise en cause, les services d'enquête et les tribunaux s'adressent directement à la banque pour les bloquer.

14. L'article 303 du Code de procédure pénale détermine les moyens spéciaux d'enquête qui peuvent être utilisés. En vertu de l'article 133 du même Code, on ne peut procéder à l'interception des communications qu'en cas d'infractions « graves, extrêmement graves ou exceptionnellement graves ». Cet article ne s'applique donc pas à des cas de corruption ordinaire, de trafic d'influence et d'infractions comptables.
15. Il n'y a pas d'organisme spécifique spécialisé dans la gestion des biens saisis. Toutefois, les services fiscaux sont chargés de l'enregistrement, de l'évaluation et de la vente des biens confisqués et saisis conformément à la législation applicable. Les modalités de gestion sont déterminées à l'aide du Règlement gouvernemental du 11.11.2001, de l'article 161.2 du Code de Procédure Pénale et de l'article. 4.9, lettre a) de la Loi 408-XV du 26.6.2001 sur la mise en oeuvre du Titre V du Code Fiscal.

#### Statistiques

16. Selon les autorités moldaves, 97 personnes ont été déférées à la justice en 2004 pour des faits de corruption et 63 ont été condamnées (54 personnes pour corruption passive ou active et 9 personnes pour l'acceptation ou l'offre de pots-de-vin). Dans les 6 premiers mois de l'année 2005, 57 personnes ont été condamnées pour des infractions de corruption. Aucune n'a été déférée à la justice ou condamnée pour le chef de blanchiment, ni en 2004, ni en 2005. La mise sous séquestre a été ordonnée à l'égard de biens meubles et immeubles (objets, terrains, automobiles) pour un montant de 148.513 Lei (9280 €) en 2003, dans le cadre de 4 dossiers pénaux), pour 2.868.250 Lei (180.000€) en 2004 dans le cadre de 10 affaires, et pour 14.951.329 (935.000€) Lei en 2005 dans le cadre de 10 autres dossiers. En 2005 on a mis sous séquestre des biens meubles d'une valeur de 250.000€ dans 2 affaires de corruption et des biens immeubles d'une valeur de 100.000€ dans 6 dossiers de corruption. En 2004, la confiscation a été prononcée à l'encontre de 3 personnes condamnées pour corruption. Lors du premier semestre de l'année 2005 on a infligé également la confiscation en valeur de 100 Lei (6€) dans une affaire à l'encontre d'une personne condamnée pour corruption.

#### Coopération internationale

17. L'entraide judiciaire internationale, y compris en matière de saisie, de mise sous séquestre et de confiscation spéciale est prévue par les articles 531 à 559 du Code de Procédure Pénale et est soumise aux traités internationaux applicables.<sup>6</sup> L'autorité centrale chargée de recevoir et envoyer les demandes est, aux fins de la lutte contre la corruption : a) le Bureau du Procureur

---

<sup>6</sup> Notamment, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30) et son Protocole additionnel (STE n° 99), la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141), la Convention pénale sur la Corruption (STE n° 173), la Convention civile sur la corruption (STE n° 174). Un projet de loi organique sur la coopération internationale en matière pénale était en cours d'élaboration lors de la visite de l'EEG. Il a été approuvé le 11.6.2006 en première lecture par le Parlement.

Général pour les demandes d'entraide formulées durant la phase des poursuites pénales, y compris les demandes d'extradition ; b) le Ministère de la Justice pour les demandes d'entraide formulées durant la phase de jugement et celle d'exécution des jugements, y compris les demandes d'extradition. Selon les données du Bureau du Procureur Général 388 requêtes ont été émises en 2005, parmi lesquelles, 4 commissions rogatoires ont été transmises aux autorités compétentes de Russie, Roumanie et Lettonie aux fins de prendre des mesures provisoires dans des affaires de blanchiment d'argent et d'infraction commises par des personnes exerçant des prérogatives de puissance publique. 500 commissions rogatoires ont été reçues la même année dont 2 seulement avaient trait à des affaires de blanchiment. Le Service de prévention et de lutte contre le blanchiment des capitaux (SPCSB), coopère directement avec certains homologues étrangers, mais ne fait pas encore partie du groupe Egmont.<sup>7</sup>

### Blanchiment d'argent

18. Le droit moldave assortit de sanctions pénales le blanchiment du produit de toute infraction pénale sous-jacente, y compris les infractions de corruption, de trafic d'influence, l'auto-blanchiment et les infractions comptables, même si elles ont été commises en dehors du territoire national. Néanmoins, selon la jurisprudence, l'article 243 du Code pénal requiert une condamnation préalable au titre d'une infraction principale et ne prévoit pas que la preuve de l'infraction sous-jacente pourrait se déduire de circonstances factuelles objectives. Les institutions soumises à l'obligation de déclarer leurs soupçons sont énumérées dans la Loi n° 633 du 15.11.2001 sur la prévention et la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.<sup>8</sup> Les signalements sont faits au Service de prévention et de lutte contre le blanchiment des capitaux (SPCSB), la CRF moldave. Il y a eu, en 2003, 1 enquête diligentée par le CLIEC en matière de blanchiment et 3 en 2004. En 2005, il y avait 2 procès en cours pour des affaires de blanchiment liées à des faits de corruption.

#### **b. Analyse**

19. Lors de sa visite, l'EEG a pu noter que de nombreux projets étaient en chantier afin notamment de renforcer l'indépendance du système judiciaire et le professionnalisme des juges et des procureurs. La législation en matière pénale a fait et continue de faire l'objet de nombreux amendements successifs. Ces changements doivent à présent être assimilés par les praticiens et dûment mis en œuvre dans la pratique car du fait de cette prolifération législative, les professionnels du droit rencontrés lors de la visite reconnaissent que la législation était devenue très complexe, voire incertaine. La coordination interministérielle, la codification et le contrôle de la qualité des lois étaient insuffisants. L'amendement récent à l'article 106 du Code pénal, montre toutefois qu'il y a une prise de conscience accrue du législateur de l'importance non seulement d'aboutir à des condamnations pour des infractions pénales mais aussi de dépister, saisir et confisquer les produits criminels, y compris par équivalent.

20. Pour autant, certains ajustements sont nécessaires au niveau législatif. En effet, s'il ne ressort pas explicitement du texte de l'article 106 du Code pénal que la confiscation est obligatoire, les représentants des juges et des procureurs ont confirmé que tel était le cas pour les produits de la

---

<sup>7</sup> En 2005, le CLIEC a signé des Memoranda de coopération avec les 5 CRF suivantes : Roumanie, Corée du Sud, Lituanie, Estonie et Liban. Des négociations sont en cours avec 6 autres pays. La Moldova coopère également au sein de mécanismes régionaux tels que le Centre SECI basé à Bucarest par le biais d'officiers de liaison de la police et des Douanes, le Groupe régional de type GAFI mis en place à l'initiative de la Russie et le Groupe Eurasie.

<sup>8</sup> Il s'agit notamment des organisations effectuant des opérations financières telles que les banques, les fonds d'investissements, les bureaux de change et les compagnies d'assurances, mais aussi « les organes qui prêtent une assistance juridique, notariale, comptable, financière et bancaire », etc...

corruption mentionnés à l'article 106.2 du Code pénal.<sup>9</sup> L'article 13 de la loi n° 900 du 27.6.1996 sur la lutte contre la corruption et le népotisme prévoit que « la fortune illicitement acquise ou la valeur des prestations illicites doivent être saisies et transférées à l'Etat par décision judiciaire ». Malgré l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale, le texte de la loi n° 900 est resté inchangé.<sup>10</sup> Une harmonisation des dispositions de la loi n° 900 et du Code de procédure pénale clarifierait la situation à l'attention des praticiens. En outre, une partie du contentieux relève de contraventions administratives et non du pénal, en vue de réprimer par exemple le népotisme. L'EEG n'a pu vérifier si, sur la base des informations disponibles, les produits de telles violations sont également confisqués.

21. Les praticiens eux-mêmes ont relevé lors de la visite de l'EEG que les dispositions relatives aux mesures provisoires ne sont pas pleinement satisfaisantes et sont parfois contradictoires. Ainsi, par exemple, en vertu de l'article 202 du Code de procédure pénale, la mise sous séquestre peut être ordonnée pour garantir la réparation du préjudice et l'exécution de l'amende, alors qu'en vertu de l'article 205 du Code de procédure pénale, la mise sous séquestre peut être ordonnée pour 1) garantir la réparation du préjudice en cas de plainte avec constitution de partie civile de la victime et 2) pour garantir la confiscation effective lorsqu'elle est prévue pour des infractions de manière spécifique.
22. Au vu des paragraphes précédents, **l'EEG recommande de réviser et harmoniser la législation existante en matière de confiscation et de mesures provisoires afin que les instruments, les produits et les biens équivalents à ces produits de corruption et d'autres infractions voisines puissent être confisqués.**
23. Pour mener des enquêtes dans les affaires de corruption, les autorités moldaves se sont dotées d'un organe pluridisciplinaire et spécialisé : le Centre de Lutte contre les Infractions Economiques et la Corruption (CLIEC). Par ailleurs, une plus grande spécialisation existe aussi désormais au sein du Parquet avec la création de l'Office Anti-corruption. Le CLIEC peut compter sur un effectif de près de 500 agents parmi lesquels des anciens procureurs, des officiers de police et des inspecteurs des impôts. En réalité, sur 510 affaires de corruption recensées en 2005, un grand nombre d'entre elles ont été traitées par le Ministère de l'intérieur qui dispose d'organes de poursuite pénale dans chaque district mais dont les ressources sont restées limitées.
24. Les autorités moldaves peuvent faire valoir quelques résultats encourageants en ce qui concerne la répression des infractions de corruption avec 97 mises en accusation et 54 condamnations pour l'année 2004 et 33 condamnations en 2005. Toutefois, en dépit de ces résultats, l'EEG constate que les décisions de confiscation en matière de corruption restent rares et portent sur des montants modestes. Plusieurs raisons ont été avancées qui sont évoquées ci-après.
25. En premier lieu, les représentants de la CLIEC ont expliqué, notamment, que le *modus operandi* serait généralement le même dans les affaires de corruption : dès qu'il y a un signalement suffisamment précoce, on utilise la victime comme agent et organise un flagrant délit. L'auteur de l'infraction qui a sollicité le pot de vin est appréhendé, alors que le produit de l'infraction est retourné à la victime. Il n'y aurait donc pas de bien ou produit à confisquer. Ces affaires tendraient à montrer que si la corruption reste étendue dans différentes branches d'activités de l'Etat et de l'économie, les autorités répressives ont pris des mesures pour lutter contre ce

---

<sup>9</sup> Ne seraient donc pas concernés la confiscation pas équivalent (art. 106.1), la confiscation de biens détenus par des tiers (106.3), la confiscation *in rem* (106.4) et la confiscation en cas d'infractions commises via les médias ou la presse (106.5).

<sup>10</sup> Néanmoins, le CLIEC a élaboré un nouveau projet de loi sur la prévention et la lutte contre la corruption et le népotisme qui a été transmis au gouvernement en septembre 2006.

phénomène et la population coopère avec elles pour confondre les corrupteurs. Dans ce contexte, l'EEG rappelle que, mis à part les situations très particulières visées dans le modus operandi décrit ci-dessus, il y a rarement une victime clairement identifiée dans les affaires de corruption, le corrupteur comme le corrompu ayant intérêt à garder secrètes leurs transactions. Or, le régime existant devrait permettre d'identifier, saisir et confisquer les produits criminels même en l'absence de plaignant ou de victime identifiée et de flagrant délit.<sup>11</sup>

26. Les cas évoqués tendent aussi à montrer que les affaires de corruption ayant abouti à une condamnation concernent la plupart du temps des agents publics ordinaires et des montants relativement faibles. Selon l'EEG, les petites affaires ne doivent pas être négligées car elles banalisent le phénomène et le rendent quasi-normal. Cependant, elle partage l'avis exprimé par certains intervenants selon lesquels la lutte contre la corruption gagnerait en crédibilité en s'intéressant davantage aux affaires de corruption à haut niveau, y compris celles qui sont politiquement ou économiquement sensibles ou complexes<sup>12</sup> en adoptant une approche plus proactive dans la détection des infractions, en accélérant de manière significative le traitement des dossiers et en réduisant les délais des procédures engagées (puisque certaines procédures seraient depuis plusieurs années en attente de jugement).
27. Enfin, pour déterminer la valeur des biens à mettre sous séquestre, on se réfère, d'après l'article 206 du Code de procédure pénale, aux « prix moyens du marché de la localité respective ». Cet élément ne paraît pas en soi suffisant pour évaluer le patrimoine d'un suspect. Les tribunaux peuvent recourir à des experts. Dans ce domaine, le CLIEC dispose en principe d'une expertise importante et pluridisciplinaire. Tel n'est pas nécessairement le cas pour les officiers de poursuite pénale ordinaires qui traitent 85 % des affaires de corruption. Il n'y a pas d'enquêtes financières et patrimoniales spécifiques, systématiques et approfondies lors des enquêtes de corruption.<sup>13</sup> Selon de hauts représentants de la Justice qui se sont inquiétés dans certaines affaires de l'absence de telles enquêtes, de produits dépistés et de saisies, cela serait dû à une insuffisance de moyens existants notamment au sein du Parquet et des officiers de poursuite pénale du Ministère de l'intérieur. De telles enquêtes ne sont pas jugées prioritaires. Ces enquêtes sont pourtant nécessaires pour permettre d'établir la valeur des produits criminels ou l'ampleur de l'enrichissement illicite en dehors des instruments et produits identifiés dans le cadre d'opérations de flagrant délit.<sup>14</sup> C'est sur la base de telles informations que les juges peuvent – comme ils sont tenus de le faire - prononcer la confiscation.
28. Au vu de ce qui précède, **l'EEG recommande de renforcer les moyens des enquêteurs et des procureurs dans le domaine de la lutte contre la corruption, d'accroître l'efficacité et la célérité des enquêtes financières, y compris dans des affaires qui sont politiquement ou économiquement sensibles et de recourir plus systématiquement aux enquêtes patrimoniales.**

---

<sup>11</sup> L'EEG a relevé aussi que cette façon de procéder soulevait des questions sous l'angle de la mise en œuvre des incriminations de corruption, du plaider coupable et du point de départ des délais de prescription qui seront examinés spécifiquement dans le cadre du 3e cycle d'évaluation du GRECO.

<sup>12</sup> Depuis 2000, il n'y aurait pratiquement pas de condamnations pour corruption d'hommes politiques et de juges. Selon les autorités moldaves, ces secteurs ne sont pourtant pas épargnés par le problème de la corruption. Voir aussi à ce propos, les Recommandations et rapports de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur la Moldova concernant des poursuites d'élus de l'opposition.

<sup>13</sup> Dans ce contexte, le système actuel de déclarations de patrimoine ne semble pas non plus être d'un grand secours puisqu'il ne concerne qu'un nombre limité de personnes et d'informations.

<sup>14</sup> En effet, à titre d'exemple, l'infraction de corruption peut avoir été commise au moyen de montages financiers complexes, voire transfrontaliers, ou encore il peut s'agir d'infractions successives ou continues.

29. Divers représentants ont affirmé que même en présence d'éléments probants lors des enquêtes et des poursuites, le niveau de preuve requis pour prouver l'origine illicite d'un bien est très élevé et il ne peut y avoir en aucun cas renversement de la charge de la preuve, pas même dans des affaires de blanchiment ou dans le cadre d'une condamnation d'une personne pour corruption si le lien entre l'infraction et le produit criminel n'est pas établi au-delà de tout doute. Les interlocuteurs de l'EEG ont fait pourtant état de nombreux cas où des agents publics avaient manifestement un train de vie sans rapport avec leurs moyens et que malgré les allégations de corruption crédibles, on n'a pu apporter la preuve du lien entre leurs méfaits et l'origine délictuelle des biens pendant le procès. Un renversement de la charge de la preuve se heurterait à des obstacles constitutionnels puisque selon l'article 46 de la Constitution la propriété est présumée licite. Pour autant, un projet de loi était en préparation au moment de la visite de l'EEG, visant à amender la Constitution sur la présomption irréfutable de licéité des biens, ce qui permettrait, à un stade ultérieur, de mettre en place un dispositif de confiscation civile. *L'EEG observe que le projet de loi relatif à l'amendement de la Constitution devrait être adopté aussitôt que possible afin de permettre ensuite, du moins, la mise place de la confiscation civile de biens criminels soumise aux règles de la preuve et de la procédure civiles.*<sup>15</sup>
30. L'EEG s'interroge sur les conditions de mise en œuvre des dispositions relatives à la transmission d'informations aux autorités de poursuite pénale et aux tribunaux couvertes par un secret professionnel, commercial et bancaire, en raison du fait que les dépositaires d'un tel secret ont le droit de vérifier que l'information sollicitée par les autorités de l'enquête pénale concerne une affaire pénale déterminée et le fait que, s'ils ne peuvent pas refuser la communication de telles données lorsque les autorités de l'enquête pénale et les tribunaux les sollicitent, ils sont habilités à recevoir à l'avance une motivation écrite de la part de la personne sollicitant l'information qui confirmerait le besoin de fournir l'information requise. En matière de secret bancaire par exemple, si les juges et les procureurs connaissent déjà dans quelles banques se trouvent les comptes suspects, ils peuvent s'adresser directement auxdites banques. Mais pour connaître tous les comptes bancaires dont une personne (physique ou morale) est détentrice, les juges et les procureurs en font la demande à la Banque Nationale de Moldova. Certains interlocuteurs de l'EEG ont émis des réserves sur la qualité de l'information ainsi obtenue par la Banque Nationale de Moldova, en particulier en ce qui concerne les comptes bancaires situés en Transnistrie, ainsi que sur les délais de réponse. Ceci pourrait contribuer à limiter ou retarder l'accès de la justice aux informations couvertes par ledit secret, et à la disparition des biens ou produits criminels entre le début d'une enquête et la fin de la procédure. *L'EEG observe qu'il conviendrait d'examiner, à partir de cas concrets et en consultation avec les praticiens, dans quelle mesure les autorités compétentes disposent d'un accès rapide et satisfaisant permettant d'identifier d'éventuels produits criminels et le patrimoine des personnes mises en cause dans les affaires de corruption.*
31. En ce qui concerne les moyens spéciaux d'enquête, le Code de procédure pénale n'en autorise l'usage que pour les affaires de corruption avec circonstances aggravantes. Elles ne sont donc pas disponibles en matière de corruption ordinaire passible d'une peine de 5 ans d'emprisonnement au maximum, de trafic d'influence ou d'infractions comptables, ni pour l'identification de produits liés à de telles infractions. Lors de la visite sur place, les représentants du CLIEC et du Parquet ont néanmoins affirmé que de tels moyens spéciaux d'enquête seraient utilisés en pratique lors des enquêtes de corruption sur le fondement d'une loi de 1993 sur les enquêtes opérationnelles mais que les éléments obtenus ne sont pas admissibles en justice. Un tel état de fait ne peut, selon l'EEG, qu'être préjudiciable à la qualité des poursuites et du procès.

---

<sup>15</sup> Selon les autorités moldaves, le 25 avril 2006, la Cour constitutionnelle a émis un avis favorable au projet de loi amendant l'article 46 de la Constitution.

**L'EEG recommande de veiller à ce que la législation relative aux moyens spéciaux d'enquête soit alignée sur les dispositions de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173).**

32. Il n'y a pas d'organe spécifique spécialisé dans la gestion des biens saisis ou bloqués. Bien que les services fiscaux semblent remplir une partie importante des fonctions d'évaluation des biens à saisir dans des procédures judiciaires, l'EEG est d'avis qu'un organe spécifique chargé des aspects spécialisés de la saisie et de la gestion des biens et des valeurs tels que les frais connexes, la conservation et l'utilisation des biens périssables, pourrait simplifier le travail des magistrats et favoriser dans la pratique le recours à la confiscation. Le cas échéant, les autorités publiques, telles que le Ministère de l'Intérieur, le CLIEC ou le Parquet devraient être en mesure d'utiliser ou aliéner des biens saisis ou bloqués et participer au partage des biens confisqués ce qui n'est pas le cas actuellement. *L'EEG observe qu'il conviendrait d'envisager la création d'un organe spécifique chargé de gérer les biens saisis ou bloqués et d'adapter les règles relatives à l'utilisation et au partage de tels biens saisis ou confisqués.*
33. En pratique, les autorités répressives n'ont pas souvent recours à la saisie ou mise sous séquestre de biens, notamment, pour toutes les raisons déjà évoquées en matière d'enquête, par manque de moyens et de sensibilisation à ce problème. Cela dispense aussi les autorités d'avoir à évaluer et gérer systématiquement lesdits biens. Les auteurs présumés d'infractions restent généralement en possession des produits des infractions pendant toute la phase de l'enquête. Il s'ensuit un risque grave de voir ces personnes mettre de côté non seulement les produits criminels mais aussi tous leurs autres biens, si bien que ces derniers ne seront plus disponibles au moment de la condamnation et que, par conséquent, elles ne seront plus en mesure de payer une somme d'argent équivalente. Plus généralement, il est apparu que certains praticiens ont reçu des formations en matière de dépistage, d'enquête et de répression des infractions de corruption, mais celles-ci sont normalement réservées aux agents des services spécialisés et ne traitent pas spécifiquement et systématiquement d'identification, saisie et confiscation des produits de la corruption. Le besoin de formations spécialisées et de généralisation de ces formations à tous les praticiens (enquêteurs, procureurs et juges) a été reconnu par les interlocuteurs de l'EEG. Une école pour la formation initiale et continue des juges et des procureurs était en voie d'être créée lors de la visite de l'EEG.<sup>16</sup> Les formations pourraient être assorties de lignes directrices afin de guider les praticiens avec des exemples pratiques dans l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, bien que, d'après les autorités moldaves, la confiscation des produits d'activités délictueuses soit obligatoire, il n'y a pas en pratique de confiscation des produits de la corruption et des infractions voisines, ni de réelle prise en compte du préjudice économique et autre d'une telle criminalité. Au vu des paragraphes précédents, **l'EEG recommande de prendre des mesures (lignes directrices, formations) afin d'encourager un recours plus systématique aux mesures provisoires et à la confiscation des instruments et produits de la corruption, y compris en valeur.**
34. Le problème des liens entre la criminalité organisée, telle que le trafic d'être humains, d'organes, d'armes, de stupéfiants et la corruption a été souligné dans le cadre du rapport d'évaluation du Premier Cycle du GRECO et dans d'autres rapports d'institutions internationales. Les entretiens avec les représentants du Parquet général, du Ministère de l'intérieur et du CLIEC ont fait état de certains liens mis en évidence entre crime organisé, corruption et blanchiment de capitaux, mais le CLIEC par exemple a minimisé la portée de tels liens qui n'auraient concerné que deux affaires et sans rapport avec les trafics susmentionnés. L'action du service spécialisé du Ministère de l'intérieur et du Centre pour la traite des être humains auraient permis d'obtenir certains bons

---

<sup>16</sup> Le 8.6.2006 le Parlement a adopté la Loi n° 152 sur l'Institut National de Justice chargé de former les juges et procureurs.

résultats. Ces derniers seraient confrontés toutefois au manque de moyens et de coopération internationale avec, par exemple, certains pays de la région, surtout dans la protection des témoins et des victimes de la traite des êtres humains. Enfin, malgré la mise en place d'équipes jointes *ad hoc* pour traiter certaines des affaires concernées, la répartition des compétences entre le Ministère de l'intérieur, le CLIEC et le Parquet n'est pas toujours apparue claire à l'EEG. Au vu de ce qui précède, l'EEG a eu l'impression que les liens entre criminalité organisée, corruption et blanchiment ne sont pas suffisamment pris en compte.

35. En ce qui concerne le régime anti-blanchiment, la CRF moldave se trouve au sein même du CLIEC. Le CLIEC peut de la sorte bénéficier d'informations de tout premier ordre pour enquêter, conformément à son champ de compétence, sur la délinquance économique et la corruption. En dépit de cela, il y a très peu d'affaires de blanchiment. Le CLIEC a diligenté une seule enquête en 2003 et 3 en 2004. Il faut une condamnation préalable du chef d'une infraction principale. Les déclarations de soupçon ne permettent pas d'identifier des infractions principales de corruption ou de trafic d'influence. Les personnes physiques et morales qui sont tenues de faire de telles déclarations n'ont pas reçues de lignes directrices et des formations sur l'identification et le signalement des infractions de corruption. En conséquence, la contribution du dispositif anti-blanchiment à la lutte contre la corruption est très modeste.
36. Au vu des paragraphes précédents, **l'EEG recommande de prendre toutes les mesures qui s'imposent afin que, dans tous les aspects de la lutte contre la corruption, les liens avec la criminalité organisée et le blanchiment d'argent soient pris en compte, notamment, en renforçant les capacités de mettre en lumière l'existence de tels liens et la contribution du dispositif anti-blanchiment à la lutte contre la corruption, ainsi qu'en s'assurant que les institutions et professions soumises à l'obligation de déclarer des soupçons reçoivent des directives et des formations facilitant la détection et le signalement de faits de corruption.**
37. En ce qui concerne la coopération pénale internationale la Moldova a ratifié la convention pénale sur la corruption. Ceci dit, les informations disponibles montrent qu'il n'y a pas eu de coopération judiciaire en matière pénale portant sur des mesures provisoires ou de confiscation dans des affaires de corruption ou affaires voisines. L'EEG réitère donc sa recommandation précédente (au paragraphe 33) en matière de formation des praticiens afin que ceux-ci soient mieux formés aux enjeux internationaux de la lutte contre la corruption. Au niveau de la coopération administrative, l'EEG espère que la Moldova prendra les mesures nécessaires pour élargir le champ de la coopération disponible, en participant par exemple également aux travaux du Groupe Egmont.

### III. THEME II - ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

#### a. Description de la situation

##### Organisation administrative

38. La Moldova est un pays unitaire. En vertu de la Loi n° 764 du 27.12.2001 sur l'organisation administrative et territoriale de la République, la notion d'administration publique recouvre les autorités publiques au niveau de l'Etat et des collectivités territoriales : 34 Districts<sup>17</sup> (*Raion*), 5 municipalités, 60 villes (29 localités qui font parties des villes), 917 communes (dont 1575 villages qui font partie de ces communes). Il y a en tout 982 mairies. Ainsi, Chisinau et ses environs

---

<sup>17</sup> La région transnistrienne de Moldova est toutefois contrôlée par les institutions de la République Transnistrienne auto-proclamée.

comprennent 1 municipalité, 6 villes, 8 communes et 3 villages. Parmi les institutions qui sont subordonnées à ces entités administratives on trouve, notamment, des organismes et établissements publics à l'échelon national ou local, ainsi que des entreprises publiques et des entreprises privées à participation publique. Certaines de ces collectivités territoriales disposent d'une autonomie administrative, financière et patrimoniale en vertu de la Loi 123 du 18.3.2003.

39. Le chapitre VIII de la Constitution prévoit les principes généraux qui régissent l'organisation et l'activité des organes de l'administration. L'article 4 de la Loi n° 443 du 4.5.1995 sur le Service public, énonce également les principes fondamentaux qui régissent le fonctionnement des administrations publiques, tels que le professionnalisme, la compétence, la transparence et le fonctionnement démocratique des institutions.<sup>18</sup> Si le principe d'intégrité n'est pas spécifiquement mentionné dans ces textes, cette préoccupation est néanmoins reprise au niveau des dispositions de la Loi sur le Service Public en ce qui concerne notamment les restrictions à l'exercice de fonctions publiques en cas de condamnation et les déclarations de patrimoine.

### Contrôles

40. Il existe une variété de contrôles exercés sur l'action de l'administration, tels que les contrôles parlementaire, juridictionnel, administratif, financier et le contrôle du public. Ils s'exercent diversement en fonction des différentes composantes de l'administration auxquelles ils s'appliquent, au niveau central, régional et local et en ce qui concerne les établissements et entreprises publiques ou à participation publique. Les mécanismes juridiques pour la protection des droits des personnes lésées par les actes des autorités publiques, notamment le droit de soumettre une « demande préalable » dans un délai de 30 jours (recours hiérarchique) et celui de former une « demande d'appel à l'instance de contentieux administratif » des tribunaux (recours contentieux) sont prévues dans la Loi n° 793 du 10.2.2000 sur le contentieux administratif<sup>19</sup>, l'article 355 du Code du Travail et la Loi n° 190 du 19.7.1994 relative à la pétition.<sup>20</sup> Dans les instances judiciaires où il y a plusieurs juges, ainsi qu'au niveau des Cours d'Appel et de la Cour Suprême de Justice il y a des juges spécialisés en matière administrative. Les juges sont tenus de saisir les organes de poursuites pénales dans le cas où ils détectent les éléments constitutifs d'une infraction. Faute d'informations, l'EEG ne peut dire s'il y a eu effectivement de tels cas.
41. Selon les autorités moldaves, il existe au sein de plusieurs ministères des services de sécurité, chargés du contrôle interne (audit et gestion). Lorsqu'ils n'existent pas, ce sont les services des ressources humaines qui remplissent cette fonction. Par ailleurs, dans chaque ministère, un vice-ministre est responsable de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption et le népotisme.<sup>21</sup> En vertu des Lois n° 123 du 18.3.2003 et n° 25 du 16.2.2006, le Ministère de l'Administration Publique Locale est responsable de l'organisation du contrôle administratif des activités des collectivités territoriales, en particulier, les marchés publics, les concessions de service public, l'octroi de licences et permis ou encore la location du patrimoine immobilier de l'Etat. Le contrôle financier (quant à l'exactitude et l'exécution des budgets) est exercé par les directions de finances des Conseils locaux et les chambres territoriales de la Cour des Comptes.

---

<sup>18</sup> La Stratégie de la réforme de l'administration centrale énumère le cadre juridique complexe de l'action administrative.

<sup>19</sup> Cette Loi vise notamment à combattre les abus et les excès de pouvoir des autorités publiques et à protéger les droits des administrés. Le recours hiérarchique est prévu à l'article 14 de la loi et le recours contentieux à l'article 16.

<sup>20</sup> Cette Loi détermine les modalités d'examen des réclamations de tout individu remises aux organes d'état dans le but d'assurer la protection des droits et des intérêts légitimes.

<sup>21</sup> Suite à l'examen des mesures prises pour la mise en œuvre de la Stratégie Nationale Anti-corruption, il a été décidé par décision gouvernementale du 11.7.2006 de renforcer le contrôle interne sur l'activité des agents publics. Le 6.9.2006 a été adoptée la Stratégie de contrôle interne et de l'audit dans le secteur public.

Les informations sur d'éventuelles violations des règles financières sont transmises au CLIEC. 78 dossiers de corruption suspectée ont été ouverts en 2005 concernant des représentants de collectivités territoriales dont 29 maires et 24 conseillers locaux. La Moldova a pris un certain nombre d'initiatives pour renforcer le contrôle sur les actes des collectivités territoriales.<sup>22</sup> Le rôle de la Cour des Comptes et des Médiateurs a été examiné spécifiquement dans le cadre du rapport d'évaluation du Premier Cycle (paragraphe 60 à 64). Depuis lors, la loi sur la Cour des Comptes a fait l'objet d'amendements en juillet et décembre 2005 visant notamment à étendre le contrôle de la Cour aux activités des collectivités territoriales et des entreprises publiques ou subventionnées. Ainsi, la Cour et les Médiateurs peuvent contribuer à la détection et au signalement d'infractions de corruption. La Cour des Comptes a effectué 27 signalements en 2005.

### Politique anti-corruption

42. La Moldova a adopté en 2004 une Stratégie nationale pour la prévention et la répression de la corruption ainsi qu'un Plan d'Action.<sup>23</sup> La Stratégie est pilotée par le Conseil de coordination en matière de lutte contre la criminalité, présidé par le Chef de l'Etat. Par ailleurs, un Groupe de suivi a été créé en février 2005 pour la mise en œuvre de la Stratégie et du Plan d'Action composé de vice-ministres et directeurs adjoints d'administrations. Le Secrétariat de ce Groupe est assuré par le CLIEC. Ces organes évaluent l'efficacité des mesures anti-corruption par l'analyse régulière des informations transmises par les personnes spécialement chargées de la prévention de la corruption et du népotisme (vice-ministres ou directeurs adjoints)<sup>24</sup> Le nouveau Plan d'action pour l'année 2006, qui comprend des parties sur la prévention de la corruption et sur le renforcement de la transparence au sein du secteur public, a été adopté le 29.12.2005.
43. Le 30.12.2005, le Gouvernement a adopté une ambitieuse « Stratégie de la réforme de l'administration centrale ». Celle-ci décrit la structure et le fonctionnement de l'administration, identifie les lacunes du système, énonce les grands principes de la réforme et dégage des priorités d'action. Les activités à conduire sont nombreuses et comprennent, entre autres : l'adoption d'un cadre juridique adéquat ; la rationalisation dans le fonctionnement des organes ; la prestation de services de qualité ; la création d'une structure (ministère) en charge de l'administration et de la fonction publique ; et la séparation des fonctions politiques et administratives afin de réduire les possibilités d'arbitraire. Parmi les objectifs de la réforme figurent également la lutte contre la corruption et l'intégration européenne.<sup>25</sup> Lors de la visite de l'EEG, les autorités étaient conscientes que les deux objectifs de lutte contre la corruption et de réforme de l'administration devaient être poursuivis simultanément. Plusieurs projets de lois étaient en cours d'élaboration lors de la visite de l'EEG.<sup>26</sup> Une Unité d'analyse formée auprès du Gouvernement est chargée du contrôle de la mise en œuvre de cette réforme.

---

<sup>22</sup> Session régionale du Programme Octopus sur la corruption et l'éthique au sein des collectivités territoriales, 13-15.10.2005 et réunion d'experts du CdE sur le contrôle administratif des actes des collectivités territoriales du 30.1.2006.

<sup>23</sup> Cette Stratégie comprend trois axes principaux : 1) la notion, les causes et les conséquences de la corruption en Moldova ; 2) les mesures de prévention et de répression de la corruption, notamment, l'amélioration du cadre législatif et son application effective, la prévention dans les institutions publiques et dans la vie politique, et l'intensification de la coopération des institutions publiques avec la société civile ; et, 3) le mécanisme de mise en œuvre de la Stratégie.

<sup>24</sup> La dernière évaluation a donné lieu à l'adoption d'une décision gouvernementale en date du 11.7.2006.

<sup>25</sup> La Stratégie prévoit notamment : l'utilisation rationnelle des finances publiques ; le recrutement des cadres sur la base de concours ; la séparation des fonctions d'élaboration et de promotion politique de celles de contrôle et de prestation des services ; la prévention des conflits d'intérêt ; l'établissement d'un système adéquat de rémunération des agents publics, en établissant un seuil dit « anti-corruptif » ; la mise en place d'un système adéquat d'évaluation, etc.

<sup>26</sup> En particulier, un projet de loi sur l'administration publique centrale, un projet de loi sur la fonction publique ; un code de conduite des fonctionnaires, l'amendement de la Loi sur le gouvernement du 31.5.1990 et des règlements sur le fonctionnement des organes spécialisés de l'administration centrale ainsi que la Loi du 18.7.2003 sur les actes normatifs du

## Transparence dans l'administration publique

44. La Loi n° 982 du 11.5.2000 sur l'accès à l'information régit les principes, conditions, voies et modalités d'application du droit constitutionnel d'accès à l'information. Selon l'article 10 de la Loi toute personne a le droit de demander aux autorités publiques toute information dont elles disposent, sous réserve des exceptions ou dérogations prévues par la législation (articles 7, 8 et lois et règlements spécifiques). Elle est en principe dispensée de justifier d'un intérêt légitime. En vertu de l'article 16, les renseignements demandés doivent être transmis dès qu'ils sont disponibles, mais pas plus tard que 15 jours ouvrables à compter de la date de la demande. La communication des informations peut être assortie de la perception d'une indemnité. L'article 24 de la loi ne précise pas les sanctions dont sont passibles les personnes (fonctionnaires ou agents publics) et administrations en cas de non respect de la Loi. Mais selon l'article 199/7 du Code des contraventions administratives, le non respect de la Loi est passible d'une amende administrative de 10 à 150 unités conventionnelles, soit de 200 à 3.000 Lei (12.5 à 200 €).
45. L'article 8 de la Loi n° 123 du 18.3.2003 sur l'administration publique locale prévoit la possibilité de consulter la population locale par voie de référendum pour des problèmes locaux. Il est aussi possible d'organiser des consultations, audiences publiques et débats. Selon les autorités moldaves, il n'y aurait pas encore eu de telles consultations, toutefois, plusieurs collectivités territoriales disposeraient désormais de sites web pour informer la population. La Stratégie de réforme de l'administration centrale prévoit le renforcement de la transparence et de la participation des citoyens au niveau des administrations centrales et, par exemple, la création de guichets uniques pour la prestation de services aux citoyens. Lors de la visite de l'EEG, certaines organisations non gouvernementales élaboraient un projet de loi pour le renforcement de la transparence dans le processus de prise de décision au sein des administrations. Par ailleurs, les représentants des hommes d'affaires rencontrés par l'EEG ont mentionné leur collaboration avec l'administration publique centrale en vue d'améliorer la transparence de cette collaboration et de limiter les facteurs de corruption.<sup>27</sup>

## Emploi dans l'administration publique

46. Il n'existe pas de données précises en ce qui concerne le nombre total d'agents publics employés dans l'administration publique et la répartition entre fonctionnaires et autres agents.<sup>28</sup> Le Président de la République, les élus, les juges de la Cour Constitutionnelle, les membres de la Cour Suprême de Justice et du Conseil Supérieur de la Magistrature, les agents publics travaillant dans le secteur de la santé (tels que les médecins) ou l'éducation (tels que les enseignants) ou la recherche (tels que les chercheurs) et le personnel technique des administrations, ne sont pas considérés comme des fonctionnaires. Ce n'est qu'en vertu d'une loi récente que chaque personne employée par l'administration reçoit obligatoirement un contrat de travail proprement dit. Il existe plusieurs types de contrats, à durée limitée ou illimitée. Selon la

---

Gouvernement et d'autres autorités centrales et locales.

<sup>27</sup> La Loi n°424 du 16.12.2004, nommée ensuite Loi «guillotine» prévoyait la révision et l'optimisation du cadre normatif concernant les affaires. Une commission et un groupe de travail ont été créés pour revoir tous les actes officiels qui réglementent l'activité commerciale et des affaires. L'administration publique centrale et la société civile, les milieux d'affaires y étaient représentés. En 2005 ce groupe de travail a examiné plus de 1200 actes normatifs. En 2006, il a étudié 21 projets de lois, 32 projets de décisions du Gouvernement et 97 actes départementaux. Chacun citoyen peut prendre connaissance des projets et faire des propositions sur le site web du Ministère de l'Economie. Le 16.3.2006, le Gouvernement a abrogé et plusieurs actes normatifs.

<sup>28</sup> L'EEG a été informée après la visite que le Ministère des Finances préparait une telle comptabilisation sur la base des allocations budgétaires affectées à la fonction publique.

Stratégie de la réforme de l'administration centrale les fonctionnaires ne jouiraient pas pleinement de la garantie de stabilité de leur emploi. Les agents publics sont soumis à un ensemble disparate de normes régissant leurs droits et obligations, telles que la Loi n° 443 du 4.5.1995 sur le Service Public, la Décision du Parlement n° 1227 du 18.7.2002 sur « l'approbation de la politique du personnel au sein du Service public », la Loi n° 123 du 18.3.2003 sur l'administration publique locale, la Loi n° 1264 du 19.7.2002 sur la déclaration et le contrôle des revenus et des propriétés des dignitaires d'État, des juges, des procureurs, des fonctionnaires publics et de certaines personnes à fonction de direction, le Code des Contraventions Administratives et le Code du Travail. La nouvelle Stratégie de réforme de l'administration centrale rappelle ce cadre juridique épars et complexe, et énonce des objectifs cruciaux en ce qui concerne les conditions d'emploi dans l'administration centrale, tels que le fait d'assurer un personnel professionnel, motivé, responsable, suffisamment rémunéré (avec un seuil anti-corruption) et stable, offrir des possibilités de développement professionnel, et assurer un recrutement et une promotion fondés sur le mérite.

47. Le recrutement et la sélection des agents publics obéissent à des règles établies dans différents textes législatifs et réglementaires, notamment le Code du travail, la Loi de 1995 sur le Service public, la Décision du Parlement n°1227 de 2002 et la Décision du Gouvernement n° 192 du 1.3.2004 sur l'approbation du Règlement portant sur l'occupation par concours des fonctions publiques vacantes. Ce Règlement prévoit que la sélection des candidats pour des fonctions publiques vacantes a lieu par voie de concours organisé par l'autorité publique où se situent les fonctions publiques vacantes. La publicité des fonctions vacantes est assurée via les moyens d'information de masse et les sites Web des administrations. Dans certains cas (par exemple dans la police ou pour le CLIEC), les candidats doivent présenter un extrait de leur casier judiciaire. L'article 11 de la Loi sur le Service public prévoit que ne peut occuper une fonction publique la personne dont les antécédents pénaux, relatifs à des infractions intentionnelles, sont encore inscrits au casier judiciaire. L'article 11 de la Loi n° 900 de 1996 prévoit que celui qui a commis un acte de corruption doit être démis de la fonction publique pour une période de 5 ans. Il doit également être démis de ses fonctions s'il s'est rendu coupable de népotisme (sans limite de temps).
48. L'évaluation des performances des agents publics est prévue par l'article 22 de la Loi sur le Service public et par le Décision du Gouvernement n° 522 du 20.5.2005 relative au Règlement sur l'évaluation des fonctionnaires publics. Selon ce Règlement, l'activité des fonctionnaires est évaluée par une commission à laquelle l'administration fournit des informations en ce qui concerne l'exercice par le fonctionnaire de ses compétences ainsi que sur les sanctions éventuelles dont il a fait l'objet. Selon la Stratégie de réforme de l'administration centrale le système d'évaluation des agents qui a lieu généralement tous les 3 ans doit être amélioré et systématisé pour prendre en compte les réelles compétences et performances des agents.
49. La formation initiale et continue des fonctionnaires est prévue à l'article 21 de la Loi du Service public et régie par la Décision du Parlement n° 1227 de 2002 susmentionnée et la Décision du Gouvernement n° 845 de 2004 sur la formation professionnelle des fonctionnaires. Selon ces textes, les fonctionnaires doivent suivre des cours de formation continue de 40 heures annuellement et bénéficier de cours de perfectionnement d'au moins 2 semaines tous les 4 ans. Une Académie de l'Administration Publique a été créée pour dispenser cette formation qui est rattachée aux services du Président de la République. Le cadre enseignant est composé des représentants des universités, des ministères et départements, de diverses écoles d'affaires, d'ONG, etc. Annuellement, la Direction de la politique des cadres et la Direction de l'administration publique locale du Gouvernement en commun avec l'Académie de

l'Administration Publique forment un Plan de formation professionnelle (continue) des fonctionnaires en tenant compte des buts stratégiques du Gouvernement et des propositions faites par l'administration publique locale. Les Plans pour 2005 et 2006 ne comportaient pas de sessions spécifiques sur les risques de corruption, en matière de conflits d'intérêts, etc. Toutefois, plusieurs organismes ont réalisé des formations et séminaires sur les normes déontologiques de leur profession.<sup>29</sup> Selon les autorités moldaves, il y a un enseignement des normes déontologiques fondamentales qui est effectué lors du recrutement des fonctionnaires.

50. Il n'y a pas de norme générale en matière de rotation préventive des agents publics. Il existerait toutefois des normes spécifiques ou pratiques qui prévoiraient des rotations ponctuelles pour certains agents publics, notamment en ce qui concerne l'administration fiscale. Ainsi, en 2004 plus de 270 inspecteurs du fisc auraient été transférés d'une sous division à une autre.

#### Conflits d'intérêts, incompatibilités, activités accessoires et pantouflage

51. L'article 11.3 de la Loi du Service public prévoit certaines restrictions à l'activité des fonctionnaires qui ont pour objet, notamment, de prévenir les conflits d'intérêt et incompatibilités de fonctions. Ainsi, les fonctionnaires n'ont pas le droit d'occuper deux fonctions en même temps ou cumuler avec leur fonction publique un autre travail par contrat ou convention, dans des entreprises, organisations, institutions et associations collectives dont l'activité est contrôlée ou subordonnée à l'autorité où ils exercent leurs fonctions, sauf s'il s'agit d'activités scientifiques, didactiques et de l'établissement ou de la représentation de l'État au sein de sociétés commerciales. Selon les autorités moldaves, les fonctionnaires ne peuvent pas être mandataires de personnes tierces à l'autorité publique où ils sont embauchés. Ils ne sont pas en droit d'exercer directement l'activité d'entrepreneur ou faciliter en vertu de leur fonction l'activité d'entrepreneur de personnes physiques ou morales en contrepartie de récompenses, services et autres facilités. Ils ne peuvent exercer leurs fonctions dans un service où ils seraient subordonnés à l'autorité d'un parent. Le fonctionnaire public en contravention des dispositions précédentes est avisé par le dirigeant de l'autorité publique qu'il doit abandonner l'activité cumulée ou accessoire. Si après expiration du délai d'un mois à compter de la date de l'avertissement le fonctionnaire n'abandonne pas son autre activité, il est automatiquement démis de ses fonctions (à l'issue d'une procédure disciplinaire). Les autorités rencontrées n'ont toutefois pas fait état de tels cas. Le fait pour un fonctionnaire de dissimuler la prise d'un intérêt patrimonial dans une société commerciale entraîne une sanction administrative prévue par l'article 174/23 du Code des Contrevenions Administratives. Selon les autorités moldaves, la prise illégale d'intérêt pourrait aussi être sanctionnée sur le fondement de l'article 327 du Code pénal relatif à l'abus de fonctions.
52. L'article 7 de la Loi n° 900 sur la lutte contre la corruption et le népotisme prévoit que les fonctionnaires ne doivent pas intervenir dans l'activité d'autres organes publics ou privés en utilisant leur situation de service et leur autorité, ni participer au vote ou à la prise de décision lors de l'examen et de la solution de problèmes visant leurs intérêts personnels ou ceux de parents, ni accorder une préférence ou un soutien sans fondement légal à certaines personnes physiques ou morales, ni être le représentant de tiers au sein de l'autorité publique où ils exercent leur activité ou à laquelle ils sont subordonnés y compris l'activité qu'ils vérifient, ni enfin, utiliser dans

---

<sup>29</sup> Tels que le Centre Républicain de formation continue des cadres de la justice pour les huissiers, les douanes, l'Inspection Fiscale de la ville de Chisinau, les Centres Nationaux de la Médecine d'urgence et préventive, la Chambre des licences, l'Inspection du Travail, la Banque Nationale, l'Agence Nationale pour les réglementations des télécommunications, l'Agence Nationale pour les réglementations dans le domaine de l'énergie et la Commission Nationale pour les valeurs mobilières. Il convient toutefois de préciser que le délit d'initié n'est pas assorti de sanctions pénales en Moldova.

l'intérêt personnel l'information obtenue en vertu de leurs attributions de service si elles ne doivent pas être divulguées. En vertu de l'article 174/18 du Code des contreventions administratives, le chef de l'autorité publique est sanctionné s'il n'a pas pris des mesures à l'encontre des agents publics reconnus coupables de faits de corruption ou népotisme. Il n'y a pas d'organisme spécifique de contrôle des situations d'incompatibilités ou activités accessoires. Cette tâche peut incomber aussi aux services des ressources humaines ou de sécurité interne.

53. Il n'y a pas de normes générales en matière de migration des agents publics vers le secteur privé concernant tous les agents publics. Toutefois, l'article 11.5 de la Loi sur le Service public prévoit que le fonctionnaire qui a été démis de ses fonctions ne peut pas représenter les intérêts de personnes physiques ou morales à propos de questions qui constituaient l'objet de son activité au sein de la fonction publique et qui sont considérés comme des secrets d'Etat ou autres secrets en vertu de la loi.<sup>30</sup>
54. Les autorités moldaves ont mis en place un système de déclaration de patrimoine à l'attention de certains agents publics en vertu des lois sur le Service public et sur la lutte contre la corruption et le népotisme, ainsi que la Loi n° 1264 du 19.7.2002 sur la déclaration et le contrôle des revenus et des propriétés des dignitaires d'Etat, des juges, des procureurs, des fonctionnaires publics et de certaines personnes à fonction de direction. La Commission centrale de contrôle qui veille à la bonne application de ces dispositions a commencé à fonctionner le 30.1.2003. Elle reçoit 1500 déclarations par an de la part des personnes mentionnées dans la loi de 2002 précitée. Il existe par ailleurs des commissions sectorielles dans les ministères et d'autres services pour certains autres fonctionnaires (voir le rapport de conformité du Premier Cycle du GRECO). La Commission n'a jamais imposé ou recommandé des sanctions et n'a constaté aucune violation de la loi. Outre les déclarations de patrimoine, il n'y a pas d'obligation de remettre des déclarations d'intérêt (par exemple, portant sur les informations concernant l'agent, sa famille, ses proches ou amis susceptibles de le mettre en situation de conflit d'intérêt).

#### Codes de conduite / d'éthique

55. Les agents publics sont soumis à un ensemble hétérogène de normes déontologiques qui émanent principalement des lois sur le service public et la fonction publique précitées et des codes déontologiques de certaines catégories d'agents publics (par exemple les juges en 2000, la police en 2003, les procureurs en 2004, les agents des impôts et des douanes en 2005). Les rapports d'évaluation et de conformité du Premier Cycle du GRECO relèvent toutefois, qu'il n'y a toujours pas de code de conduite adopté et diffusé à l'attention de l'ensemble des agents publics. Les autorités moldaves ont indiqué que la Stratégie Nationale Anti-corruption prévoit l'élaboration d'un Code éthique du fonctionnaire et de certains codes spécifiques pour chaque catégorie de fonctionnaires. Le 15.11.2005, le Ministère de la Justice a présenté au Gouvernement un projet de loi sur l'approbation du Code de conduite du fonctionnaire.<sup>31</sup> Le contrôle de l'application de l'ensemble des normes déontologiques, y compris les codes éthiques, est confié aux supérieurs hiérarchiques des agents. D'après les autorités moldaves, en vertu du Code du Travail, la violation de ces normes est passible de sanctions disciplinaires telles que prévues à l'article 206 du Code du Travail: l'avertissement, la réprimande simple, la réprimande sévère et la révocation. L'article 30 de la Loi sur le Service Public et l'article 200 du Code de procédure pénale prévoient également la suspension (sans traitement) de l'agent. Il n'y a pas de registre centralisé des informations concernant la violation des normes déontologiques et disciplinaires et

---

<sup>30</sup> Après la visite de l'EEG, les autorités moldaves ont signalé l'élaboration d'un nouveau projet de loi sur le conflit d'intérêt qui inclurait désormais des dispositions sur la migration abusive de fonctionnaires vers le secteur privé.

<sup>31</sup> La Moldova ne disposait toujours pas d'un code de conduite pour tous les agents publics lors de la visite de l'EEG.

les sanctions appliquées. Les services des ressources humaines ou de sécurité interne de chaque entité administrative disposeraient néanmoins de ces informations.

### Cadeaux

56. Il existe des normes spécifiques interdisant aux fonctionnaires de solliciter ou accepter des cadeaux, notamment l'article 8 de la Loi n° 900 sur la lutte contre la corruption et le népotisme.<sup>32</sup> De plus, l'article 11.3 e) et f) de la Loi sur le Service public dispose que le fonctionnaire n'a pas le droit de partir en délégation à l'étranger aux frais de personnes morales ou physiques, de recevoir des cadeaux et des services en lien avec l'exécution de ses fonctions, sauf s'il s'agit de marques d'attention symboliques, conformément aux principes de courtoisie et d'hospitalité communément admis. L'acceptation ou la sollicitation de cadeaux est passible, selon les cas, de sanctions pénales, administratives ou disciplinaires. Ainsi, la violation de l'article 256 du Code pénal qui prévoit la responsabilité de toute personne qui a reçu des paiements indus pour la prestation des services médicaux, de transport, dans l'alimentation publique, etc. est passible d'une amende de 200 à 400 unités conventionnelles (soit 250 à 500€). L'article 330 du Code pénal prévoit que tout fonctionnaire public ou agent d'une institution, entreprise ou organisation publique qui aura perçu une récompense illicite ou certains avantages patrimoniaux pour avoir fait des actes ou rendu des services qui rentrent dans l'ordre de ses devoirs sera puni d'une amende de 200 à 400 unités conventionnelles ou d'un maximum de 3 ans d'emprisonnement, dans les deux cas avec ou sans privation du droit de remplir une fonction ou d'exercer la même activité pour un délai de 5 ans. En outre, l'article 30 de la Loi sur le Service public et le Code du travail prévoient des sanctions disciplinaires en cas de violation des normes déontologiques. Enfin, l'article 174/18 du Code des contreventions administratives prévoit des sanctions spécifiques, notamment des amendes jusqu' à 50 unités conventionnelles (62.5€) pour la violation de la Loi n° 900. Il n'y a pas de données statistiques disponibles à ce sujet.

### Signalement de la corruption

57. Le dispositif existant en matière de signalement de la corruption et d'autres infractions pénales, administratives ou violations disciplinaires et déontologiques a été décrit dans le cadre des rapports d'évaluation et de conformité du Premier Cycle. Il convient de rappeler qu'il est procédé de manière indirecte : les fonctionnaires ont l'obligation de notifier leurs soupçons à leur supérieur hiérarchique qui est en principe obligé d'en référer aux autorités compétentes sous peine de sanctions disciplinaires ou administratives. Le vice-Ministre en charge de la lutte contre la corruption dans chaque ministère est chargé de centraliser l'information. Par ailleurs, toute personne, y compris un agent public, peut faire un signalement anonyme au moyen de *hotlines* mises en place dans la plupart des services. Il n'est pas clairement établi quelles seraient les sanctions dont serait passible un agent public qui ferait un signalement direct, désobéirait à un acte illégal ou s'abstiendrait de signaler une infraction. Il n'y a pas de dispositif particulier

---

<sup>32</sup> La Loi interdit au fonctionnaire : i) de recevoir pour l'accomplissement de ses fonctions toute récompense, sous forme d'argent, de services, etc. de la part de toute personne physique ou morale, de même que de la part des ONG et des associations sociales et politiques; ii) de recevoir, en vertu de sa situation sociale, des cadeaux et des services (à l'exception des signes d'attention symboliques, conformément aux normes de politesse et d'hospitalité reconnues et des souvenirs symboliques pendant les activités de protocole et d'autres actions officielles dont la valeur ne dépasse pas un salaire minimal). Les cadeaux dont la valeur dépasse celle d'un salaire minimal (25€) offerts à son insu ou reçus pour l'accomplissement des attributions de fonction de la part des personnes physiques ou morales des autres pays sont transmis dans un fond spécial d'état de la manière prévue par la législation; et iii) d'accepter les invitations de voyages touristiques, de traitement et de réconfort aux frais des personnes physiques et morales du pays ou de l'étranger sauf les voyages effectués à l'invitation des parents ou dans les cas prévus par les accords internationaux. D'après l'article 2 de la Loi, des interdictions similaires s'appliquent aux membres de sa famille.

permettant de protéger les agents publics qui effectuent de tels signalements (à leur supérieur hiérarchique ou à une autre autorité) de bonne foi à l'encontre de mesures de rétorsion. Toutefois, les autorités moldaves ont signalé que les fonctionnaires qui ont pris part à la détection de cas de corruption peuvent bénéficier le cas échéant de dispositions de la Loi n°1458 du 28.4.1998 relative à la protection des victimes, des témoins et des autres collaborateurs de justice. Pendant l'enquête pénale et la procédure judiciaire ils peuvent être auditionnés selon la procédure spéciale prévue à l'article 110 du Code de Procédure pénale (sur l'anonymat).

### Procédures disciplinaires

58. En règle générale, la procédure disciplinaire est indépendante de la procédure pénale. Cependant, en matière de procédure disciplinaire les délais de prescription sont courts (aucune sanction disciplinaire ne peut être infligée 6 mois après la date de la commission de la violation). Les procédures disciplinaires sont régies par le Code du Travail. Selon l'article 207 du Code du Travail le droit de sanctionner l'employé revient à l'organe qui a le droit de recruter le personnel. L'article 208.2 du Code permet à l'employeur de mener des enquêtes de service. Les cas d'inconduite des fonctionnaires sont d'habitude examinés et les enquêtes disciplinaires menées par des services des ressources humaines et/ou de la sécurité interne de l'administration. Il est possible de former une commission *ad-hoc* pour vérifier certains faits d'inconduite. Celle-ci fait alors des propositions de sanction à l'organe de direction, mais la décision est prise par le supérieur hiérarchique de l'agent. Dans le cas où les faits commis par le fonctionnaire comprennent les éléments constitutifs d'une infraction pénale, le supérieur hiérarchique en informe les organes de poursuite pénale et le fonctionnaire est suspendu de ses fonctions. Il n'y a pas de registre centralisé des informations concernant la violation des normes disciplinaires et les sanctions appliquées. Toutefois, tous les agents publics ont un dossier administratif qui est joint à la procédure disciplinaire.

#### **b. Analyse**

59. La Moldova a réalisé un nombre considérable de réformes ces quinze dernières années et de nombreuses lois ont été adoptées dans tous les domaines d'activité. Les autorités moldaves ont consenti des efforts importants en matière de réforme administrative afin que l'administration devienne plus efficace, transparente et s'approche des citoyens. L'EEG partage l'analyse faite dans le cadre de la Stratégie de la réforme administrative centrale du 29.12.2005, qui identifie les problèmes actuels auxquelles les autorités doivent faire face (tels que l'absence de processus décisionnel satisfaisant, l'insuffisance de la coordination interministérielle, la dispersion du cadre juridique, une fonction publique pas encore pleinement professionnelle, de carrière, politiquement impartiale et responsable) et énonce les mesures à prendre. Ces mesures, si elles sont pleinement mises en œuvre, devraient contribuer largement à prévenir et lutter contre la corruption au sein de l'administration publique. Tel est notamment le cas des mesures préconisées pour : i) encourager la participation de la société civile dans les processus décisionnels de l'administration ; ii) accroître la transparence de son fonctionnement ; iii) séparer les fonctions politiques des fonctions administratives ; iv) renforcer l'objectivité des procédures de recrutement et d'évaluation des agents, et leur accorder de réelles perspectives de carrière, des formations et des salaires décents dans l'optique de limiter les risques de corruption, etc. C'est pourquoi, la mise en œuvre des mesures précitées devrait être, selon l'EEG, l'une des toutes premières priorités de la stratégie et des plans d'action anti-corruption. L'EEG appuie par conséquent, à titre d'exemple, l'élaboration d'une nouvelle Loi sur la fonction publique qui codifierait les nombreuses lois sectorielles existantes et inclurait toutes les préoccupations en

matière de prévention de la corruption, y compris au niveau des procédures de recrutement<sup>33</sup>, de formation, d'évaluation et de discipline des agents.

60. L'EEG note cependant que la Stratégie de réforme de l'administration ne couvre pas l'ensemble du Secteur public et se limite à l'administration centrale. Par ailleurs, elle se focalise sur les fonctionnaires alors que les normes et la prévention anti-corruption devraient concerner tous les agents publics.<sup>34</sup> Enfin, la coordination entre la réforme de l'administration et la stratégie anti-corruption et les organes chargés de leur mise en œuvre devraient être mieux assurée. L'EEG se félicite que le Plan d'action anti-corruption de 2006 prévoit la réalisation d'analyses de risques de certaines administrations centrales. De telles analyses s'avèreraient également utiles dans d'autres secteurs de l'administration, y compris au niveau local et en ce qui concerne certains établissements et entreprises publiques. Par conséquent, **l'EEG recommande que la Stratégie de réforme de l'administration soit mise en œuvre de la façon la plus complète possible ; que la lutte contre la corruption et la réforme administrative soient articulées de manière plus nette, en insistant davantage sur les risques de corruption au sein de l'administration ; que les mesures préconisées par cette réforme intéressent plus particulièrement la lutte contre la corruption soient étendues aux niveaux local et régional ; et enfin, que la mise en œuvre de ces mesures soit contrôlée de façon efficace.**
61. L'EEG n'a pu disposer de suffisamment d'éléments en ce qui concerne l'exercice en pratique des voies de recours des administrés et l'étendue des contrôles exercés par les tribunaux en matière administrative et financière. Il note aussi que ce sont les services de sécurité de certains ministères ou les services des ressources humaines qui sont chargés du contrôle interne au sein de leur administration. Selon l'EEG, les résultats de ces services en matière de détection et de signalement de cas de corruption et abus voisins ne sont pas satisfaisants et pourraient être améliorés par le biais notamment d'une meilleure évaluation des facteurs de risque de corruption au sein de l'administration dans son ensemble, de formations et, le cas échéant, en développant des lignes directrices dans ces domaines.<sup>35</sup> La Stratégie de réforme de l'administration centrale signale, comme une source de conflits d'intérêt potentiels, le fait que les autorités chargées de l'élaboration de politiques soient en même temps celles qui sont chargées de leur mise en œuvre et de leur supervision. Les autorités moldaves n'ont pu faire état de cas où les tribunaux dans leur formation administrative ou financière ou encore les organes existants de contrôle interne auraient permis de dépister et de signaler des cas de corruption ou d'abus voisins (par exemple le népotisme ou l'abus de fonctions). **L'EEG recommande de continuer à renforcer la contribution des organes de contrôle en matière administrative à la lutte contre la corruption afin d'obtenir des résultats tangibles, en particulier, en poursuivant le travail d'évaluation des risques de corruption dans l'administration publique et en organisant de**

---

<sup>33</sup> En raison de la corruption qui sévirait dans l'enseignement, certains étudiants obtiendraient leurs diplômes moyennant le paiement de pots de vins. C'est contre de telles pratiques que s'est élevé, par exemple, l'ONG d'étudiants qui a été créée : «Studentus incorruptus». La Stratégie de la réforme de l'administration centrale indique que, d'après l'analyse de 58 organes d'administration centrale, 1772 personnes ont été recrutées en 2004, parmi lesquelles 275 (16%) sur concours. Elle met l'accent sur la nécessité de renforcer l'objectivité des procédures de sélection et de réduire la politisation de la fonction publique, ce qui devrait permettre de réduire en même temps les possibilités de népotisme.

<sup>34</sup> L'EEG a pu constater que les ONG étaient particulièrement actives en matière de lutte contre la corruption. Elles sont un allié précieux à l'élaboration et au contrôle des politiques anti-corruption.

<sup>35</sup> Les autorités moldaves ont toutefois précisé, après la visite, que lors d'un séminaire sur « l'évaluation des facteurs de risque dans le cadre des organes de poursuite pénale » organisé en juin 2005, une analyse a été réalisée de la vulnérabilité de certains services vis-à-vis de la corruption. Sur la base de cette analyse des recommandations et des mesures institutionnelles ont été élaborées afin de réduire les facteurs de risque de corruption (par exemple au sein du Parquet. Les services de sécurité interne sont responsables de leur mise en œuvre. Le CLIEC a organisé des formations pour la formation des agents de ces services. Ainsi grâce au service de sécurité interne du Ministère du Développement Informatique deux affaires pénales ont été initiées en 2005 pour des abus de pouvoirs.

**nouvelles formations en matière d'identification et de signalement d'infractions de corruption et d'abus voisins.**

62. La prise en compte de la nécessité de lutter contre la corruption dans le processus décisionnel des administrations et le renforcement de la transparence dans ces domaines ont déjà été évoqués plus haut. L'EEG a été informée de l'élaboration d'un projet de loi en ce sens par une ONG.<sup>36</sup> D'après certains interlocuteurs de l'EEG, c'est l'attitude des agents publics qui doit changer afin que le fonctionnement de l'administration devienne plus transparent et par voie de conséquence plus efficace et responsable.<sup>37</sup> La Loi de 2000 sur l'accès à l'information ne serait pas mise en œuvre de façon satisfaisante. Suivant des analyses qui ont été faites par des ONG, la plupart des administrations ne répondraient pas aux demandes d'accès à l'information des individus ou alors avec un retard pouvant aller jusqu'à un an.
63. En outre, selon l'EEG, la législation ou la jurisprudence ne sont pas encore suffisamment précises en ce qui concerne le caractère communicable ou non de certaines informations sensibles, ayant trait notamment, au secret d'Etat, au secret des affaires ou au respect de la vie privée et les agents publics qui doivent mettre en œuvre les normes applicables n'ont pas bénéficié d'une formation idoine sur ces questions. Enfin, il n'y a pas non plus de mécanisme approprié pour contrôler et garantir aux individus l'accès à l'information et qui donnerait son avis sur le caractère communicable d'un document, en toute indépendance, tout en dégagant une jurisprudence ou des lignes directrices sur la façon de procéder. **L'EEG recommande de continuer à compléter la législation en matière de transparence administrative et d'assurer sa mise en œuvre effective, y compris en renforçant le contrôle de la mise en œuvre des règles en matière de liberté de l'information, et en fournissant aux agents publics une formation appropriée dans ces domaines.**
64. Il existe un grand nombre de normes en matière de conflits d'intérêts et incompatibilités. Ces normes sont toutefois dispersées à travers plusieurs textes, ne concernent pas tous les agents publics et ne permettent pas d'avoir une vue d'ensemble de la situation.<sup>38</sup> Par ailleurs, il n'y a pas une vue claire des situations de cumul d'activités et des activités accessoires, ni de contrôle en la matière. Il n'y a pas de système global de déclarations d'intérêts et le système existant de déclarations de patrimoine n'est pas efficace. La Commission centrale de contrôle de ces déclarations et les commissions sectorielles existantes n'ont pas les moyens de déceler des soupçons éventuels de fausses déclarations ou les divergences éventuelles entre le patrimoine réel et le patrimoine déclaré des agents publics. De fait, le dispositif actuel n'a permis de détecter aucun cas de fraude ou de conflit d'intérêt potentiel. L'EEG se félicite néanmoins d'apprendre que les autorités moldaves ont élaboré un projet de loi en matière de conflit d'intérêt. Ce projet inclut des dispositions relatives aux situations de migration d'agents publics vers le secteur privé. Les autorités étaient aussi conscientes de la nécessité de mettre en place un dispositif adéquat de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts. **L'EEG recommande d'adopter une législation adéquate en matière de conflits d'intérêt, y compris dans les situations de**

---

<sup>36</sup> Le 10.7.2006, le Ministère de la Justice a transmis au Gouvernement un projet de Loi sur la transparence dans le processus décisionnel de l'administration. Le projet a été mis sur Internet pour consultation publique.

<sup>37</sup> Le 19.6.2006, le Gouvernement a émis une Décision afin que les administrations publiques diffusent sur Internet des informations sur leurs activités et leurs résultats en matière de contrôles.

<sup>38</sup> Par exemple, il n'est pas clairement établi dans quelle mesure des agents locaux peuvent gérer des sociétés de location tout en écartant tout risque de conflit d'intérêt. Ces sociétés représentent les unités fondées par les membres du personnel des établissements d'état (municipales) ou de leurs sous-division structurelles, réorganisées dans le but de déployer de concert l'activité d'entrepreneur. Ces sociétés ont la personnalité juridique et sont tenues responsables des obligations assumées par leur patrimoine.

**migration d'agents publics vers le secteur privé, et de mettre en place un système efficace de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts pour les agents publics.**

65. Comme mentionné plus haut, les fonctionnaires ont l'obligation de signaler leurs soupçons éventuels de corruption à leur supérieur hiérarchique. Il n'y a pas de dispositions appropriées sur la façon de procéder lorsque le supérieur lui-même fait l'objet de ces soupçons ou a donné un ordre illégal ; il n'y a pas non plus de sanctions adéquates en cas de non-signalement. On ne connaît pas de cas où le non signalement du fonctionnaire ou du supérieur hiérarchique ait donné lieu à des sanctions. L'EEG partage le souhait exprimé par certains de ses interlocuteurs, à savoir que des dispositions claires soient introduites afin que les agents publics signalent leurs soupçons d'infractions directement aux autorités répressives et pour la protection des personnes qui dénoncent de bonne foi des soupçons de corruption (donneurs d'alerte) à l'encontre de mesures éventuelles de rétorsion. Par ailleurs, les signalements existants au sein de l'administration ne seraient pas toujours suivis d'effets appropriés aux niveaux pénal, administratif et disciplinaire ce qui pose la question du traitement de ces signalements et de l'efficacité des procédures (notamment en matière d'instruction de l'enquête disciplinaire et d'articulation entre procédures disciplinaire, administrative, financière et pénale). **L'EEG recommande d'introduire des règles claires favorisant le signalement par tout agent public de cas de corruption, d'établir une protection appropriée des donneurs d'alerte et de réexaminer les modes de traitement des signalements au sein de l'administration publique, en vue d'assurer l'engagement rapide de procédures appropriées.**
66. L'EEG n'est pas en mesure, faute d'informations suffisantes, de déterminer l'ampleur du recours aux procédures/mesures disciplinaires contre les agents publics qui dépendent du Code du travail et leur efficacité. L'EEG est d'avis que la réforme de l'administration devrait permettre d'examiner dans quelle mesure les procédures disciplinaires au sein de la fonction publique sont adéquates, contribuent à la réalisation d'enquêtes efficaces et à l'imposition de sanctions dissuasives dans des cas de corruption ou autres abus (par exemple, acceptation de cadeaux, non signalement d'infractions ou conflit d'intérêts).

**IV. THEME III - PERSONNES MORALES ET CORRUPTION**

**a. Description de la situation**

Définition des personnes morales

67. L'article 55 du Code civil donne une définition des personnes morales : « la personne morale représente l'organisation qui détient un patrimoine distinct et elle est tenue responsable de ses obligations par ce patrimoine, elle peut acquérir et exercer en son nom des droits patrimoniaux et personnels non patrimoniaux, endosser des obligations, peut être demandeur et défendeur en justice ». Le Code civil établit les typologies suivantes de personnes morales : les sociétés commerciales ; les coopératives ; les entreprises d'état ou municipales et les organisations non commerciales. Selon les autorités moldaves, il existe également des sociétés civiles immobilières. La Loi n° 845 du 3.1.1992 relative aux activités des entreprises prévoit les entreprises individuelles, les sociétés en nom collectif, les sociétés en commandite, les sociétés anonymes, les sociétés à responsabilité limitée, les coopératives de production, les coopératives d'entrepreneur, les sociétés de location et enfin, les entreprises d'Etat et municipales. Les articles 180 à 183 du Code civil, prévoient trois formes de personnes morales à but non lucratif : les associations (par exemple, collectives, religieuses, les partis politiques, les syndicats, etc.), les fondations et les institutions. Selon les données de la Chambre d'Enregistrement d'Etat du

Ministère du Développement Informationnel, au 1.5.2006, 127.821 personnes morales étaient enregistrées au Registre d'Etat, parmi lesquelles 62.517 entreprises individuelles, 51.667 sociétés à responsabilité limitées, 5.107 sociétés anonymes, 4.323 coopératives, 1.179 entreprises publiques, 424 entreprises municipales et 257 organisations à but non lucratifs.

### Constitution et Enregistrement

68. D'après l'article 60 du Code civil, la capacité juridique de la personne morale est obtenue à compter de son immatriculation au Registre d'Etat et cesse le jour de sa radiation dudit Registre. La personne morale à but lucratif peut développer toute activité non prohibée par la loi, même si celle n'est pas prévue dans l'acte de constitution; la personne morale sans but lucratif peut développer seulement l'activité prévue par la loi et l'acte de constitution. Les personnes morales de droit public peuvent être assimilées à des personnes morales de droit privé dans la mesure où elles exercent une activité civile ou commerciale. Les conditions de constitution des personnes morales diffèrent selon leur forme et sont précisées dans les normes régissant chacune de ces catégories. En particulier, les sociétés commerciales sont établies en vertu d'un acte de constitution authentifié par un notaire.
69. En vertu de l'article 10 de la Loi n° 1265 du 5.10.2000 sur l'enregistrement d'Etat, les personnes morales de droit privé doivent être enregistrées auprès des offices territoriaux de la Chambre d'Enregistrement d'Etat. La loi ne s'applique pas à l'enregistrement des sociétés agricoles, des personnes physiques qui déploient leur activité sur la base d'une licence ou de lettres patentes ainsi qu'à l'enregistrement des partis politiques, des mouvements sociaux politiques, des fondations, des syndicats, des patronats, des cultes et des organisations religieuses (article 3 de la Loi n° 1265).<sup>39</sup> La Chambre d'Enregistrement d'Etat comprend 10 Centres uniques d'enregistrement placés près les offices territoriaux qui sont au service des entrepreneurs, y compris ceux de la Transnistrie. Avec l'informatisation du processus d'enregistrement et l'amélioration de la législation, la procédure d'enregistrement des personnes morales ne dépasserait pas habituellement 10 jours. Pendant cette période on vérifie l'identité de la personne, le versement du capital par les associés ou les actionnaires, l'existence éventuelle de dettes des fondateurs envers l'Etat, on approuve le nom de la personne morale, les codes statistiques, on authentifie les actes de fondation, etc. En vertu de l'article 24 de la Loi n°1265, la Chambre d'Enregistrement d'Etat est chargée de gérer le Registre d'Etat. Les données inscrites de manière obligatoire dans le Registre sont mentionnées à l'article 25 de la Loi n° 1265. Il n'y a pas dans le Registre de données relatives aux sociétés reconnues coupables d'infractions pénales.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> La Chambre d'Enregistrement d'Etat n'est pas l'unique institution publique chargée de l'immatriculation des personnes morales. En effet, les partis politiques et les fondations par exemple doivent être enregistrés auprès du ministère de la Justice. Une réflexion serait en cours pour substituer au système actuel un registre unique.

<sup>40</sup> L'EEG a été informée après la visite qu'il existe un certain contrôle des antécédents judiciaires des fondateurs de certaines sociétés. La Chambre d'enregistrement a introduit la notion de « filtre juridique » dans le système informatique « Entreprise » qui ne permet pas d'enregistrer les sociétés dans les cas où l'on est en présence d'une décision judiciaire interdisant au fondateur de pratiquer certaines activités et d'occuper certaines fonctions. Par ailleurs, la Loi 451 du 30.7.2001 oblige les hommes d'affaires d'avoir un permis spécial pour certaines activités (qui pourraient notamment porter atteinte aux droits, aux intérêts, à la santé des citoyens, à l'environnement, à la sécurité de l'Etat). Ainsi selon l'ordre 12-g de la Chambre des Licences, publié dans le Moniteur Officiel le 5.5.2006 (après la visite de l'EEG), on interdit aux personnes ayant des antécédents pénaux de pratiquer 16 types d'activité (par exemple la tenue de jeux de hasard).

## Interdictions professionnelles

70. En vertu de l'article 65 du Code pénal une personne condamnée peut être privée du droit d'occuper des fonctions ou d'exercer une activité de la même nature que celles qu'elle occupait ou exerçait au moment de la commission de l'infraction. Cette interdiction peut être prononcée par les tribunaux pour une durée de 1 à 5 ans. Cette peine est prévue parmi les sanctions accessoires des articles 324 (corruption passive), 327 (abus de pouvoirs ou abus de fonction), 328 (excès de pouvoir ou de fonction), 329 (négligence dans l'exercice des fonctions), 330 (réception d'une récompense indue par un fonctionnaire), 332 (faux dans des actes publics), 333 (pots-de-vin), 335 (abus de fonction du gestionnaire d'une entreprise de droit privé ou ONG). Elle peut être appliquée en tant que peine complémentaire même lorsqu'elle n'est pas prévue à titre de sanction d'une infraction du Code Pénal, si, compte tenu du caractère de l'infraction commise par l'accusé, le tribunal trouve inadmissible que le coupable puisse jouir du droit d'occuper des fonctions identiques dont il a fait usage pour commettre l'infraction. Par ailleurs, l'article 126 du Code civil reconnaît au tribunal, saisi à l'initiative d'un ou de plusieurs membres d'une société en nom collectif, le pouvoir de priver une personne du droit de gérer et de représenter la société s'il est établi qu'elle a transgressé gravement ses obligations de dirigeant ou qu'elle est dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Ceci étant, ni le ministère public, ni la Chambre d'Enregistrement ne procèdent à un contrôle systématique des interdictions professionnelles susceptibles de frapper un dirigeant social. Par ailleurs, il n'était pas clairement établi lors de la visite de l'EEG si le non respect d'une mesure d'interdiction de gérer est assorti de sanctions pénales.<sup>41</sup>

## Responsabilité des personnes morales

71. L'article 21 du Code Pénal prévoit la responsabilité pénale de personnes morales de droit privé pour de très nombreuses infractions commises en leur nom ou pour leur compte.<sup>42</sup> Selon ce même article, la responsabilité pénale de la personne morale n'exclut pas celle de la personne physique. Des règles spéciales, applicables dans le cadre des poursuites pénales à l'encontre d'une personne morale, sont prévues à l'article 521 du Code de Procédure Pénale, notamment dans le cas où la poursuite pénale initialement engagée contre la personne morale est ensuite élargie, pour les mêmes faits ou pour des faits connexes, à l'encontre de son représentant légal. Ce régime de responsabilité ne s'applique toutefois pas en cas d'absence de surveillance des dirigeants et des contrôleurs de la société ou lorsque des changements institutionnels (ex. création d'une nouvelle société, reprise) visent à empêcher l'application des sanctions. Par ailleurs, la responsabilité pénale des personnes morales n'a pas encore été étendue aux infractions de corruption, y compris de trafic d'influence<sup>43</sup>. Il n'existe pas davantage de régime de responsabilité administrative des personnes morales pour des infractions pénales commises en leur nom ou pour leur compte au sens de la Convention pénale sur la Corruption.<sup>44</sup>

## Sanctions et mesures applicables aux personnes morales

72. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, le principe de la responsabilité pénale des personnes morales n'est applicable que pour certaines infractions pénales. Dans ces cas, on peut infliger les peines

---

<sup>41</sup> Les autorités moldaves ont informé l'EEG après la visite qu'une telle sanction est prévue aux articles 182-183 du Code de l'exécution des jugements, approuvée par la Loi n°443 du 24.12.2004

<sup>42</sup> Notamment, en matière de droits d'auteur, de santé publique, de trafic de stupéfiants, d'exercice illégal d'une activité commerciale, d'évasion fiscale, de blanchiment des capitaux.

<sup>43</sup> L'EEG a été informée, après la visite, que le CLIEC a élaboré un projet de loi dans ce domaine.

<sup>44</sup> L'EEG a été informée, après la visite, qu'un projet de nouveau Code des Contraventions administratives était en cours de préparation.

suivantes aux personnes morales de droit privé: a) l'amende; b) la privation du droit d'exercer une certaine activité; et c) la liquidation. L'amende est infligée en tant que peine principale. Le montant de l'amende pour les personnes morales est établi dans les limites de 500 à 10.000 unités conventionnelles (soit de 625 à 12.500€), en fonction du caractère et de la gravité de l'infraction commise, du préjudice causé et compte tenu de la situation économique et financière de la personne morale. La privation du droit d'exercer certaines activités<sup>45</sup> et la liquidation de la personne morale peuvent être appliqués à titre principal ou complémentaire. Il n'y a pas eu de personne morale condamnée pour des faits de blanchiment. Il y aurait toutefois, selon les autorités moldaves, 4 enquêtes en cours dans des affaires de blanchiment.

### Obligations comptables

73. La Loi n° 426 du 4.4.1995 relative à la comptabilité établit les principes méthodologiques uniques en matière de comptabilité et de rapports financiers, les modalités d'organisation et de tenue de la comptabilité, d'élaboration et de présentation des rapports financiers. Selon l'article 5 de cette loi, les personnes morales qui exercent l'activité d'entrepreneur, les organisations à but non lucratif, les institutions publiques, les avocats et les notaires doivent organiser et tenir leur propre comptabilité suivant les modalités prévues par la loi et les actes normatifs respectifs. Pèse également sur ces professionnels une obligation de conserver les documents comptables pour une durée prévue par la loi. A titre d'exemple, les rapports financiers et bilans annuels des entreprises doivent être conservés pendant 10 ans, de même que les rapports spéciaux des sociétés anonymes et des fonds d'investissements. Les originaux et annexes jointes sur l'exécution d'opérations économiques qui servent de fondement pour les enregistrements comptables doivent être conservés pendant 5 ans.
74. L'article 56 de la Loi relative à la comptabilité prévoit la responsabilité disciplinaire, administrative ou pénale des personnes qui s'abstiennent de tenir une comptabilité et qui falsifient les rapports financiers. L'article 257 du Code Fiscal prévoit des amendes de 10€ pour chaque document dans lequel des règles de la comptabilité et de l'enregistrement fiscal ont été enfreintes telles que : l'élaboration incomplète ou inadéquate des documents primaires ; le non-enregistrement des valeurs matérielles, des services livrés et fournis ; la non-présentation des rapports fiscaux ou la présentation des rapports fiscaux contenant de fausses informations. L'article 162/1 du Code des Contraventions Administratives sur la "Violation des règles d'organisation et de comptabilité, d'élaboration et de présentation des rapports financiers" qualifie de contreventions passibles de 37€ d'amende : le non-respect des règles relatives à la représentation dans les comptes et les registres comptables des opérations économiques et financières; la violation des règles de rédaction et de formation des documents sur ces opérations ; et l'introduction d'une manière consciente de certains indices dénaturés dans les actes du rapport financier. L'article 244 du Code pénal assortit d'une amende de 500 unités conventionnelles (625€) ou d'une peine d'emprisonnement de 2 ans l'évasion fiscale des entreprises suite à l'introduction dans les documents comptables, fiscaux et financiers de données dénaturées sur les revenus ou les frais ou en recelant des objets qui doivent être frappés d'impôt.
75. Aux termes de l'article 26 de la Loi relative à la comptabilité, la soustraction ou la destruction des documents comptables requièrent leur reconstitution dans les 2 mois à compter de la constatation. Le Code Fiscal prévoit à l'article 257.5 que l'absence de conservation des rapports fiscaux et/ou des documents comptables ainsi que l'absence totale ou partielle d'enregistrements

---

<sup>45</sup> Ceci recouvre l'interdiction de conclure certaines transactions, d'émettre des actions et d'autres titres de valeurs, de recevoir des subventions, des facilités et d'autres avantages de l'Etat ou d'exercer d'autres activités. Cette peine peut être limitée à un territoire, à une période de l'année et à une durée de 5 ans ou plus.

comptables qui rend impossible l'exécution du contrôle fiscal, est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 1.500€. En vertu de l'article 162/1 du Code relatif aux contraventions administratives la transgression des règles de conservation des documents comptables et la non-exécution des exigences de leur rétablissement, c'est-à-dire la dégradation, la perte, leur destruction avant l'expiration du terme de conservation des documents comptables, établi par les règles de l'organisation des archives d'état et leur non-rétablissement dans le délai de 2 mois sont passibles d'une amende de 37€.

### Déductibilité fiscale

76. Les lois fiscales n'interdisent pas explicitement la déduction fiscale des paiements de facilitation, des dépenses liées aux pots de vin ou autres dépenses liées à des pratiques corruptrices. Toutefois, l'article 24.10 du Code fiscal prévoit que la déduction des dépenses est interdite si le contribuable ne peut pas confirmer par des documents probants que ces dépenses ont été supportées, conformément aux règlements établis par le Gouvernement.

### Autorités fiscales

77. En vertu de l'article 131.1 du Code Fiscal, les organes qui exercent des attributions d'administration fiscale sont les organes de l'inspection fiscale, le CLIEC (notamment pour les infractions prévues aux articles 191, 195, 236-261, 324-336 du Code Pénal), le Service des Douanes et les services de collecte des impôts et taxes locaux dans les mairies. D'après l'article 131.5.b) du Code Fiscal, les autorités fiscales ont l'obligation de présenter aux organes de poursuite pénale les informations qu'elles détiennent concernant les violations de la loi par un contribuable à la demande de ceux-ci. En vue du procès pénal, selon l'article 126 du Code de procédure pénale l'organe de poursuite pénale est en droit de saisir les objets et les documents qui revêtent une importance pour la cause pénale, y compris ceux couverts par le secret fiscal. Le rôle des autorités fiscales a été examiné dans le cadre des rapports d'évaluation et de conformité du Premier Cycle.

### Rôle des comptables et auditeurs

78. L'article 14 de la Loi n° 729 du 15.2.1996 « concernant l'activité d'audit » énonce les obligations des auditeurs qui doivent, notamment, informer leur client qu'ils ne peuvent continuer leur mission (sauf à faire cesser les violations dépistées), renoncer à l'exécution de l'audit s'il y a un intérêt pour l'action de l'entité économique et conserver la confidentialité des informations dont ils disposent. Dans les paragraphes 32 et 34 du Standard National d'Audit 250 sur « la Prise en considération des exigences des actes législatifs et normatifs dans l'exercice de l'audit des rapports financiers » - approuvé et mis en application par l'Ordre du Ministre des Finances n° 62 du 12.6.2000 - il est prévu que l'auditeur doit communiquer immédiatement au conseil d'administration et à la direction de l'agent économique ou se convaincre du fait qu'ils en sont informés, le non-respect des exigences des actes normatifs découverts par l'auditeur. Si l'auditeur a des raisons de supposer que la direction est impliquée dans la violation des normes et qu'il n'y a pas d'organe supérieur qu'il peut alerter ou lorsque l'auditeur a des raisons de considérer que sa saisine ne sera pas prise en considération, ou lorsqu'il ignore à qui il doit communiquer le fait découvert, l'auditeur doit recourir à une consultation juridique.
79. L'EEG n'a pu rencontrer ni les représentants des auditeurs ni ceux qui exercent l'activité d'experts comptables. Elle a appris cependant que la profession d'expert comptable n'était pas encore proprement réglementée. Il n'y a pas de lignes directrices ou de formations pour les

auditeurs et comptables (et autres professions de conseil) en matière de détection et de signalement d'actes de corruption et de blanchiment.

**b. Analyse**

80. La possibilité pour un tribunal de priver du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités des personnes reconnues coupables d'infractions pénales n'est pas prévue pour les cas de corruption active, de trafic d'influence et de pots de vin visés aux articles 325, 326 et 334 du Code Pénal. Selon les réponses écrites apportées au questionnaire par les autorités moldaves la peine complémentaire de privation du droit d'occuper les fonctions de dirigeant social pour une durée comprise entre un et cinq ans, prévue à l'article 65 du Code pénal, pourrait être appliquée même dans les cas où elle n'est pas prévue par le Code Pénal « si, compte tenu du caractère de l'infraction commise par l'accusé, le tribunal trouve inadmissible que le coupable puisse jouir du droit d'occuper des fonctions identiques dont il a fait usage pour commettre l'infraction ». L'EEG s'interroge sur le bien fondé de ce raisonnement apparemment dépourvu de toute base textuelle et qu'aucune décision judiciaire ne vient conforter. Le principe de la légalité des peines semble en effet s'opposer à l'application d'une sanction, même à titre de peine complémentaire, dès lors qu'elle n'est pas prévue, dans un texte accessible, avant la commission de l'infraction.
81. L'immatriculation obligatoire des sociétés commerciales, des sociétés civiles et des associations auprès de la Chambre d'Enregistrement d'Etat permet de connaître l'identité des dirigeants et des fondateurs de celles-ci. En outre, pour les sociétés de personnes (sociétés en nom collectif notamment), le nom des associés est également connu. Les changements de dirigeants intervenus postérieurement à l'immatriculation de la personne morale font également l'objet d'un enregistrement. L'ensemble de ces renseignements est accessible aux tiers, moyennant rémunération, ainsi qu'aux organes de poursuite (gratuitement et directement). L'informatisation du système permet de les obtenir dans des délais rapides. Parmi les vérifications qu'elle opère, la Chambre d'Enregistrement d'Etat s'assure notamment, à partir des décisions que lui transmettent les juridictions, que les dirigeants ne font pas l'objet d'une interdiction de gérer. Il ressort toutefois des informations reçues par l'EEG, que le nombre des mesures d'interdictions professionnelles qui lui sont communiquées est peu élevé, ce qui peut laisser penser que cette peine complémentaire est peu appliquée par les juridictions ou que les décisions de celles-ci ne sont pas régulièrement transmises au Registre d'Etat. La réglementation en vigueur prévoit ce contrôle seulement lors de l'immatriculation de la personne morale. Il n'est plus assuré par la suite, si bien qu'une personne pourrait continuer à diriger une société alors qu'elle aurait été condamnée, postérieurement à la constitution de la société, à une incapacité professionnelle. Il apparaît donc que si le système actuel permet dans des conditions satisfaisantes de connaître le nom des dirigeants de toutes les personnes morales ainsi que celui de leurs fondateurs, il n'assure pas en revanche une vigilance suffisante sur les personnes déchues de leur droit de gérer une société.
82. Au vu des paragraphes précédents, **l'EEG recommande i) de mettre en place un régime adéquat d'interdictions professionnelles en cas de condamnation pour des infractions pénales telles que la corruption, le trafic d'influence et le blanchiment ; ii) d'inviter les procureurs à requérir chaque fois que cela apparaît nécessaire l'interdiction d'exercer des fonctions de dirigeant ; iii) de demander aux juridictions à veiller à transmettre leurs décisions à la Chambre d'Enregistrement d'Etat dès qu'elles sont devenues définitives ; et iv) de prévoir que le contrôle de la Chambre d'Enregistrement d'Etat sur les incapacités professionnelles s'exercera tout au long de la vie de la personne morale.**

83. L'article 21 du Code Pénal prévoit, depuis 2003, la responsabilité pénale des personnes morales de droit privé pour un nombre d'infractions limitativement énumérées, lorsque ces dernières ont été commises en leur nom et pour leur compte par ses dirigeants. Ceci constitue manifestement une avancée importante dans la législation. Il subsiste néanmoins quelques lacunes selon l'EEG. Premièrement, la responsabilité de la personne morale n'est pas prévue pour les cas où l'absence de contrôle au sein de celle-ci rend possible la commission de l'infraction. Deuxièmement, la responsabilité pénale des personnes morales est encourue pour un nombre limitatif d'infractions dont ne font pas partie le trafic d'influence et les différentes incriminations de corruption. Selon les autorités moldaves un projet de loi, visant à « mettre en conformité la législation nationale avec la Convention pénale sur la corruption », aurait été élaboré. L'EEG n'a pas eu communication de ce projet et n'a pu obtenir de précision le concernant.<sup>46</sup> Troisièmement, le Code pénal prévoit la responsabilité pénale des personnes morales pour des faits de blanchiment. Toutefois, des magistrats ont fait état de leurs doutes sur l'application de ce système de responsabilité compte tenu de contrariétés qui existeraient entre les textes. Quatrièmement, la peine d'amende, comprise entre 10.000 et 200.000 Lei (625 à 12.500€), n'apparaît pas appropriée au sens de l'article 18 de la Convention pénale sur la corruption. Elle ne permet pas en effet de sanctionner efficacement une société, moldave ou internationale, qui recourt à des pratiques corruptrices pour obtenir des marchés ou des avantages. Enfin, il n'existe pas de registre permettant de recenser les condamnations pénales des personnes morales. L'absence d'un tel système rend en pratique difficile, sinon impossible, l'application des règles de la récidive ou le suivi des incapacités professionnelles qui affecteraient une personne morale (ex : exclusion des marchés publics). En l'état des textes, la responsabilité pénale des personnes morales est peu engagée par les procureurs et encore moins retenue par les juridictions de l'avis de toutes les personnes rencontrées. A la date de la visite de l'EEG, la Cour Suprême avait été amenée à connaître une seule affaire de ce type concernant une université à laquelle il était reproché d'avoir ouvert deux établissements en contradiction avec la réglementation en vigueur. Cela s'explique par l'introduction récente de la notion de responsabilité pénale des personnes morales dans la législation moldave (2003), mais également par un manque de formation des magistrats à cette nouvelle notion juridique. Le Centre de formation des juges et des procureurs n'a, en tout et pour tout, organisé que deux sessions sur le thème de la responsabilité pénale des personnes morales, toutes les deux courant 2005. Deux autres sont prévues en 2006. **L'EEG recommande, conformément à la Convention pénale sur la corruption, de prévoir, la responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption active et de trafic d'influence; de clarifier l'application de la responsabilité pénale des personnes morales pour les faits de blanchiment ; de prévoir davantage de sessions de formation des magistrats à la notion de responsabilité pénale des personnes morales afin d'assurer sa mise en œuvre pratique ; de prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ; et d'envisager aussitôt que possible de mettre en place un casier judiciaire pour les personnes morales condamnées.**
84. En l'état des informations écrites et orales communiquées par les autorités moldaves, il apparaît que la violation des règles comptables est sanctionnée par le Code Fiscal et le Code des contraventions administratives. En outre, elle peut constituer une infraction pénale lorsqu'elle est commise en vue de réaliser une évasion fiscale (article 244 du Code Pénal). L'utilisation de fausses factures et l'imputation comptable erronée en vue de dissimuler des infractions de corruption ou de trafic d'influence peuvent donc être poursuivies. La situation n'apparaît pas cependant satisfaisante, même si le nombre de fausses factures serait en diminution selon les représentants du Ministère des finances. En effet, les sanctions prévues par les textes

---

<sup>46</sup> Ce projet de loi a été approuvé par le Gouvernement le 2.8.2006 et transmis au Parlement.

apparaissent dérisoires pour des faits qui peuvent être liés à des pratiques corruptrices. Aux termes de l'article 257 du Code Fiscal l'amende encourue par la personne qui a volontairement tenu une comptabilité incomplète ou irrégulière ou établi des factures portant des mentions inexactes est au maximum de 180 lei (soit 10€) pour chaque document faux. Pour sa part, l'article 162/1 du Code des contraventions administratives, punit seulement d'une amende de 37€ le non respect des règles comptables ou la destruction des livres comptables. Quant à l'article 244 du Code Pénal, il ne peut être appliqué que dans l'hypothèse où les manœuvres corruptrices auraient pour but de favoriser une fraude fiscale. Ces sanctions ne sont pas proportionnées aux faits de corruption et n'apparaissent pas dissuasives au sens de l'article 19 de la Convention pénale sur la corruption. Le constat fait par l'EEG est partagé par certains de leurs interlocuteurs (tels que le CLIEC) qui considèrent que le montant de l'amende n'est pas adapté à certains faits de corruption. Par ailleurs, l'EEG a ressenti, lors de sa visite, la nécessité de renforcer la sensibilisation et la formation des magistrats à la poursuite et au jugement des infractions comptables. **L'EEG recommande d'ériger en infraction les manipulations comptables liées à des faits de corruption conformément à l'article 14 de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173), de prévoir des sanctions efficaces proportionnées et dissuasives et de renforcer la formation des magistrats dans ce domaine.**

85. Bien que la législation moldave n'interdise pas expressément aux entreprises de déduire de leur revenu imposable les dépenses liées aux différentes formes de corruption, les autorités moldaves estiment qu'elle est suffisante pour faire obstacle à une telle pratique. Selon le Code Fiscal, seules les dépenses ordinaires, nécessaires, acquittées au vu d'une facture et se rattachant à l'activité de l'entreprise sont déductibles. Une tolérance, ne pouvant dépasser 0,1 % du revenu imposable de l'entreprise, est toutefois admise par l'administration fiscale (décision du Gouvernement du 4.5.1998). L'article 24 de ce même Code exclut la déduction des paiements effectués dans l'intérêt du dirigeant ou d'un membre de sa famille. L'article 24.10 du Code fiscal prévoit que la déduction des dépenses est interdite si le contribuable ne peut pas confirmer par des documents probants que ces dépenses ont été supportées, conformément aux règlements établis par le Gouvernement. Les dispositions en vigueur ne présentent pas pour l'EEG une garantie suffisante contre la déductibilité des sommes qu'une entreprise pourrait verser pour corrompre un fonctionnaire ou un agent économique du secteur privé. Les paiements effectués dans ce but, dès lors qu'ils visent à permettre à l'entreprise à obtenir un marché ou à acquérir un droit, peuvent en effet remplir les conditions posées par la réglementation actuelle. Au demeurant, l'administration fiscale n'a pris aucune circulaire pour rappeler clairement aux agents économiques et à ses fonctionnaires que les sommes acquittées par l'entreprise dans ces circonstances ne peuvent être déduites du revenu imposable. **L'EEG recommande de mettre en place des lignes directrices pour l'administration fiscale afin de s'assurer que les dépenses liées à des infractions de corruption ne sont pas déductibles en pratique.**
86. L'article 147 du Code Fiscal prévoit l'assistance des organes de poursuite par l'administration fiscale dans la détermination des obligations fiscales du contribuable. Par ailleurs, en vertu de l'article 131 du même Code, les autorités fiscales ont l'obligation de signaler aux organes de poursuite les faits susceptibles de constituer des infractions pénales. Le signalement se fait directement au parquet ou au CLIEC. L'EEG n'a pu, lors de sa visite, s'assurer que le mécanisme mis en place par l'administration fiscale contribue à de lutter efficacement contre la corruption. Elle a cependant noté que les signalements en matière d'infractions comptables étaient significatifs sur les trois dernières années (578, en 2005, 671 en 2004 et 878 en 2003).
87. En l'état de la législation actuelle, les comptables et les auditeurs ne sont pas tenus de révéler aux autorités de poursuite les faits délictueux qu'ils pourraient être amenés à découvrir à

l'occasion de leurs fonctions au sein des sociétés commerciales. Si des auditeurs venaient à déceler une violation de la réglementation en vigueur, ils devraient, selon l'article 14 de la Loi du 15.2.1996 sur l'audit, informer « l'organe supérieur » de l'agent économique qui a commis celle-ci, ou, si la violation émanait d'un organe supérieur ou si les auditeurs pensaient que leur démarche ne serait pas prise en considération, ils devraient recourir à une consultation juridique, dont il n'est pas précisé qui en supporterait la charge financière. Faute d'avoir pu rencontrer des auditeurs, l'EEG n'a pu connaître leur avis sur l'efficacité de ces dispositions dans la détection et le signalement des faits de corruption et des infractions comptables. L'EEG doute toutefois que les organes de direction de la société commerciale, informés par les auditeurs, avisent les autorités de poursuite de l'existence de faits de corruption susceptibles de leur être reprochés. Dans ces circonstances, **l'EEG recommande d'étudier, en concertation avec les organisations professionnelles des auditeurs et des experts comptables, les mesures qu'il convient de prendre pour améliorer la situation en ce qui concerne le signalement de soupçons de corruption aux autorités (par exemple des directives et une formation relatives à la détection et au signalement de faits de corruption).**

## V. CONCLUSIONS

88. La Moldova a réalisé un nombre considérable de réformes ces quinze dernières années et de nombreuses lois ont été adoptées dans tous les domaines d'activité. Les autorités moldaves ont consenti des efforts importants en matière de réforme administrative afin que l'administration devienne plus efficace, transparente et proche des citoyens. Beaucoup reste encore à faire à commencer par la mise en œuvre la plus complète et rapide possible et l'étendue du champ de la Stratégie de réforme de l'administration centrale et des Stratégie et Plan d'action Anti-corruption. Il s'agit notamment, d'encourager la participation de la société civile dans les processus décisionnels de l'administration, d'accroître la transparence de son fonctionnement, de séparer les fonctions politiques des fonctions administratives, les fonctions d'élaboration des politiques et des actes administratifs de celles chargées de leur exécution et de leur contrôle, et enfin, de renforcer l'objectivité des procédures de recrutement et d'évaluation des agents publics, leur accorder de réelles perspectives de carrière, des formations et des salaires décents dans l'optique de limiter les risques de corruption. Il s'agit aussi de renforcer les contrôles, les procédures disciplinaires, le régime relatif aux conflits d'intérêt et celui sur les déclarations de patrimoine.
89. La politique pénale du gouvernement est caractérisée par la mise en chantier de nombreuses réformes, telles que celle du Code pénal et du Code de procédure pénale, de même que le renforcement de l'indépendance du système judiciaire et du professionnalisme des magistrats. Ces réformes doivent également désormais porter, notamment, sur une véritable prise en compte, d'une part, du préjudice économique et autre de la corruption, en confisquant effectivement les produits de la corruption et, d'autre part, des liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment.
90. Enfin, des réformes sont nécessaires en ce qui concerne les régimes de responsabilité des personnes morales, d'interdictions professionnelles et de non déductibilité des pots de vin et en ce qui concerne le rôle des auditeurs et experts comptables dans la détection et le signalement d'infractions de corruption. De même, des améliorations doivent intervenir en ce qui concerne le régime des obligations comptables et les sanctions prévues, afin qu'elles deviennent réellement dissuasives.
91. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Moldova :

- i. réviser et harmoniser la législation existante en matière de confiscation et de mesures provisoires afin que les instruments, les produits et les biens équivalents à ces produits de corruption et d'autres infractions voisines puissent être confisqués (paragraphe 22) ;
- ii. renforcer les moyens des enquêteurs et des procureurs dans le domaine de la lutte contre la corruption, accroître l'efficacité et la célérité des enquêtes financières, y compris dans des affaires qui sont politiquement ou économiquement sensibles et recourir plus systématiquement aux enquêtes patrimoniales (paragraphe 28) ;
- iii. veiller à ce que la législation relative aux moyens spéciaux d'enquête soit alignée sur les dispositions de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) (paragraphe 31) ;
- iv. prendre des mesures (lignes directrices, formations) afin d'encourager un recours plus systématique aux mesures provisoires et à la confiscation des instruments et produits de la corruption, y compris en valeur (paragraphe 33) ;
- v. prendre toutes les mesures qui s'imposent afin que, dans tous les aspects de la lutte contre la corruption, les liens avec la criminalité organisée et le blanchiment d'argent soient pris en compte, notamment, en renforçant les capacités de mettre en lumière l'existence de tels liens et la contribution du dispositif anti-blanchiment à la lutte contre la corruption, ainsi qu'en s'assurant que les institutions et professions soumises à l'obligation de déclarer des soupçons reçoivent des directives et des formations facilitant la détection et le signalement de faits de corruption (paragraphe 36) ;
- vi. que la Stratégie de réforme de l'administration soit mise en œuvre de la façon la plus complète possible ; que la lutte contre la corruption et la réforme administrative soient articulées de manière plus nette, en insistant davantage sur les risques de corruption au sein de l'administration ; que les mesures préconisées par cette réforme intéressant plus particulièrement la lutte contre la corruption soient étendues aux niveaux local et régional ; et enfin, que la mise en œuvre de ces mesures soit contrôlée de façon efficace (paragraphe 60) ;
- vii. continuer à renforcer la contribution des organes de contrôle en matière administrative à la lutte contre la corruption afin d'obtenir des résultats tangibles, en particulier, en poursuivant le travail d'évaluation des risques de corruption dans l'administration publique et en organisant de nouvelles formations en matière d'identification et de signalement d'infractions de corruption et d'abus voisins (paragraphe 61) ;
- viii. continuer à compléter la législation en matière de transparence administrative et d'assurer sa mise en œuvre effective, y compris en renforçant le contrôle de la mise en œuvre des règles en matière de liberté de l'information, et en fournissant aux agents publics une formation appropriée dans ces domaines (paragraphe 63) ;
- ix. adopter une législation adéquate en matière de conflits d'intérêt, y compris dans les situations de migration d'agents publics vers le secteur privé, et mettre en place un

**système efficace de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts pour les agents publics** (paragraphe 64) ;

- x. **introduire des règles claires favorisant le signalement par tout agent public de cas de corruption, établir une protection appropriée des donneurs d'alerte et réexaminer les modes de traitement des signalements au sein de l'administration publique, en vue d'assurer l'engagement rapide de procédures appropriées** (paragraphe 65) ;
  - xi. i) **mettre en place un régime adéquat d'interdictions professionnelles en cas de condamnation pour des infractions pénales telles que la corruption, le trafic d'influence et le blanchiment ; ii) inviter les procureurs à requérir chaque fois que cela apparaît nécessaire l'interdiction d'exercer des fonctions de dirigeant ; iii) demander aux juridictions à veiller à transmettre leurs décisions à la Chambre d'Enregistrement d'Etat dès qu'elles sont devenues définitives ; et iv) prévoir que le contrôle de la Chambre d'Enregistrement d'Etat sur les incapacités professionnelles s'exercera tout au long de la vie de la personne morale** (paragraphe 82) ;
  - xii. **conformément à la Convention pénale sur la corruption, prévoir, la responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption active et de trafic d'influence; clarifier l'application de la responsabilité pénale des personnes morales pour les faits de blanchiment ; prévoir davantage de sessions de formation des magistrats à la notion de responsabilité pénale des personnes morales afin d'assurer sa mise en œuvre pratique ; prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ; et envisager aussitôt que possible de mettre en place un casier judiciaire pour les personnes morales condamnées** (paragraphe 83) ;
  - xiii. **ériger en infraction les manipulations comptables liées à des faits de corruption conformément à l'article 14 de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173), prévoir des sanctions efficaces proportionnées et dissuasives et renforcer la formation des magistrats dans ce domaine** (paragraphe 84) ;
  - xiv. **mettre en place des lignes directrices pour l'administration fiscale afin de s'assurer que les dépenses liées à des infractions de corruption ne sont pas déductibles en pratique** (paragraphe 85) ;
  - xv. **étudier, en concertation avec les organisations professionnelles des auditeurs et des experts comptables, les mesures qu'il convient de prendre pour améliorer la situation en ce qui concerne le signalement de soupçons de corruption aux autorités (par exemple des directives et une formation relatives à la détection et au signalement de faits de corruption)** (paragraphe 87).
92. En outre, le GRECO invite les autorités moldaves à tenir compte des *observations* faites dans la partie analytique du présent rapport (paragraphe 29, 30, et 32).
93. En conclusion et conformément à l'article 30.2 du Règlement, le GRECO invite les autorités moldaves à présenter pour le 31 mai 2008 un rapport sur la mise en œuvre des recommandations qui précèdent.