



Strasbourg, 5 décembre 2008

Public
Greco RC-II (2008) 8F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur la Moldova

Adopté par le GRECO
lors de sa 40^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 1-5 décembre 2008)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle sur la Moldova lors de sa 30^e Réunion Plénière (13 octobre 2006). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2006) 1F) a été rendu public par le GRECO, le 17 novembre 2006, suite à l'autorisation des autorités moldaves.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de la Moldova ont soumis, le 15 juillet et le 7 août 2008, leur Rapport de Situation (rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Une version révisée a été envoyée le 24 octobre, accompagnée d'informations complémentaires soumises par la suite (le 28 octobre, le 31 octobre et le 4 novembre).
3. Lors de sa 26^e Réunion Plénière (5-9 décembre 2005), le GRECO a, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, chargé Andorre et la Roumanie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Ivan ALIS-SALGUERO au titre d'Andorre et Mme Oana HAINEALA au titre de la Roumanie. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs pour rédiger le rapport de conformité (rapport RC).
4. Le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités moldaves en vue de se conformer aux recommandations du rapport d'évaluation.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé quinze recommandations à la Moldova. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé 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.*
7. Concernant le régime de la confiscation, les autorités moldaves indiquent que l'article 106 « La confiscation spéciale » du Code pénal a été modifié par deux lois¹. Dans un premier temps, la

¹ Le texte de l'article 106 sur la confiscation spéciale se lit à présent comme suit [les amendements sont soulignés]:

(1) La confiscation spéciale est le transfert, forcé et gratuit dans la propriété de l'Etat des biens ayant servi à la commission de l'infraction et des produits de l'infraction. Si les biens utilisés ou provenant de l'infraction n'existent plus ou ne peuvent pas être trouvés on confisque leur équivalent.

(2) La confiscation spéciale porte sur : (a) les produits de l'infraction prévue par le présent Code, ainsi que les revenus résultant de ces biens, à l'exception des biens et des revenus qui doivent être remis au propriétaire légal; (b) les choses qui ont servi ou qui ont été destinées à servir à commettre l'infraction, quand la propriété en appartient au condamné ; (c) les choses qui ont servi à inciter à commettre l'infraction et celles dont l'infacteur a été rémunéré ; (d) les choses acquises par voie d'infraction, sauf si elles ne sont pas restituées à la victime ni destinées à dédommager celle-ci ; (e) les choses détenues illégalement ; (f) convertis ou transformés, partiellement ou intégralement, les biens produits des infractions et des revenus de ces biens; (g) utilisés ou destinés à financer le terrorisme.

(2¹). Si les biens résultants d'une, ou acquis par une infraction commise et les revenus de ces biens ont été englobés dans les biens légalement obtenus, alors sera confisquée la valeur des biens ou la contrevaletur de ces biens qui correspond à la valeur des biens et des revenus englobés.

(3) La confiscation spéciale s'applique contre les personnes ayant commis une infraction prévue par le Code pénal. Les biens mentionnés dans le par.(2) peuvent être aussi confisqués dans le cas lorsqu'ils appartiennent aux tierces personnes si celles-ci les ont acceptés sachant leur provenance illégale.

(4) La confiscation spéciale peut intervenir même si aucune peine n'a été prononcée.

(5) On n'applique pas la confiscation dans le cas des infractions commises via un organe de presse ou n'importe quel mass-média.

loi N° 243 du 16 novembre 2007 a remplacé à l'alinéa (2) de l'article concerné la notion de « choses » par celle de « biens », dont le sens ne suscite plus de doutes et d'ambiguïtés. Dans un deuxième temps, la loi N° 136-XVI du 19 juin 2008 (publiée le 08.08.08 dans le « Moniteur Officiel ») a complété l'alinéa (1) de l'article qui donne la définition de la confiscation et prévoit à présent la possibilité de la confiscation de la contre valeur des biens produits de l'infraction dans les cas où ces biens ne peuvent être « retrouvés » (ainsi que lorsqu'ils n'existent plus, comme auparavant). L'alinéa (2) lettre a) a été complété de façon à permettre la confiscation des biens résultants du fait incriminé de même que tous les revenus provenant de ces biens à l'exception des biens et revenus devant être restitués au propriétaire légal. Ensuite, dans le même alinéa (2) sont introduites les lettres f) et g), en vertu desquelles sont soumises à la confiscation spéciale les biens: „f) convertis ou transformés, partiellement ou intégralement, les biens produits des infractions et des revenus de ces biens; g) [et ceux] utilisés pour ou destinés à financer le terrorisme. » L'alinéa (2) est suivi à présent d'un alinéa (2¹), avec le contenu suivant: « (2¹) Si les biens résultants ou acquis d'une infraction commise et les revenus de ces biens ont été englobés dans les biens légalement obtenus, alors sera confisquée la valeur des biens ou la contre valeur de ces biens qui correspond à la valeur des biens et des revenus englobés. »

8. Pour ce qui est des mesures provisoires, la loi N° 243 du 16 novembre 2007 modifiant et complétant certains actes législatifs (parue au Moniteur Officiel le 14 décembre 2007) a modifié l'article 203 alinéa (1) du Code de procédure pénale, qui se lit à présent comme suit: « La mise sous séquestre des biens représente une mesure de contrainte visant à cataloguer les biens et à interdire au propriétaire ou au possesseur d'en disposer et, le cas échéant, d'en faire usage. »
9. Le GRECO prend note des amendements introduits depuis l'adoption du Rapport d'Evaluation et relève avec satisfaction les améliorations introduites permettant de confisquer les bénéfices des produits du crime, ainsi que les produits convertis ou transformés en tout ou en partie, ainsi que les avoirs équivalents à des produits du crime. Même si le rapport d'évaluation avait souligné quelques autres insuffisances, une nouvelle analyse des diverses dispositions concernées et de l'articulation entre les textes suggère que celles-ci étaient plus théoriques que réellement importantes en pratique. Avec les amendements apportés à l'article 203 du Code de procédure pénale, des lacunes importantes ont en revanche été comblées.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO a recommandé de 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.*
12. Les autorités moldaves indiquent, en ce qui concerne la première partie de la recommandation (*renforcer les moyens des enquêteurs et des procureurs*), que le Centre pour la Lutte contre les Infractions Economiques et la Corruption (CLIEC) et le parquet anti-corruption se sont vu octroyer en 2008 des équipements et des ordinateurs supplémentaires dans le cadre du programme MOLICO du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne. Du fait que les compétences du Ministère de l'Intérieur et celles du CLIEC aient été mieux délimitées par des amendements du Code de Procédure Pénale effectués en 2005, 2006 et 2008, le CLIEC a la responsabilité policière principale pour le traitement des affaires de corruption ; ainsi, la police reste compétente pour les infractions de corruption seulement lorsque celles-ci sont accessoires à une infraction

principale et lorsqu'il s'agit d'infractions de corruption dans le secteur privé. Enfin, les effectifs du parquet anti-corruption ont été augmentés (33 personnes au lieu de 27 au moment de la visite sur place) et les postes – 8 en tout - des deux sections territoriales de ce parquet spécialisé sont à présent tous pourvus.

13. Concernant la deuxième partie de la recommandation (*accroître l'efficacité et la célérité des enquêtes financières, y compris dans des affaires qui sont politiquement ou économiquement sensibles*) et concernant la dernière partie de la recommandation (*recourir plus systématiquement aux enquêtes patrimoniales*), les autorités moldaves soulignent que depuis la loi N°70 entrée en vigueur le 6 juillet 2007, le procureur a la faculté de coordonner l'activité de tous les organes de poursuite pénale dans le domaine de la lutte contre la criminalité. Les organes de poursuite pénale et les procureurs ont d'ores et déjà accès direct à une série de bases de données informatisées, ce qui permet de disposer en temps utile des informations concernant les avoirs et le patrimoine des suspects. Par ailleurs, des actions de formation sont dispensées en vue d'accroître le niveau de qualification des enquêteurs et des procureurs : a) participation des collaborateurs du CLIEC et du parquet anti-corruption au séminaire du 8 au 10 novembre 2006 sur la « Détection, l'enquête et le renvoi en justice des affaires de corruption à haut niveau » organisé par le Secrétariat Régional de l'initiative Anti-Corruption du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-est, et à une séance de travail commune le 3 mai 2007 sur la « Corruption à haut niveau » ; b) activités organisées avec l'appui de la communauté internationale (voir le paragraphe 21 ci-après, par exemple la table ronde des 29 et 30 novembre 2007 sur le sujet « Identification et mesures à l'encontre des biens résultant des infractions », le projet de guide pratique concernant les enquêtes des affaires de corruption, dont un chapitre traitera des enquêtes financières et patrimoniales). En 2008, des condamnations pour corruption ou des faits connexes ont été prononcées à l'encontre de policiers (14), douaniers (5), un procureur, des hauts fonctionnaires (19) et 64 autres agents publics. Des enquêtes sont actuellement en cours contre des hauts responsables parmi lesquels des parlementaires (3), des juges (3), un chef de Direction du Ministère de l'Intérieur, un ancien ministre, ainsi que quelques maires et élus locaux. Enfin, il est indiqué qu'au titre des 6 premiers mois de 2008, le CLIEC a mis sous séquestre l'équivalent de MDL 22 millions (environ € 1,9 millions), comme résultat d'un recours plus systématique aux enquêtes financières et patrimoniales ; selon les autorités moldaves, ces chiffres représenteraient un accroissement important par rapport aux années précédentes et ils témoigneraient de changements significatifs dans la capacité à appréhender des affaires impliquant des hauts responsables et à s'attaquer au profit de la corruption.
14. Le GRECO prend note des informations fournies et de plusieurs initiatives positives qui vont dans le sens voulu par la présente recommandation. La question des moyens a été prise en compte s'agissant du parquet spécialisé et du CLIEC, qui sont les organes principalement responsables du traitement des dossiers de corruption. Des mesures de procédure et de formation/sensibilisation ont été prises, et d'autres, comme le guide pour les procureurs, sont en cours afin d'améliorer le traitement des dossiers de corruption. Les chiffres communiqués par les autorités moldaves semblent soutenir les affirmations selon lesquelles les autorités pénales sont davantage en mesure de poursuivre les faits de corruption, y compris lorsque cela concerne des hauts responsables. Le GRECO espère que d'autres initiatives (inclusion du thème des enquêtes financières et de patrimoine dans des circulaires et instructions générales, prise en compte de ces thèmes dans les priorités et objectifs des organes d'enquête/de poursuite/de jugement) viendront compléter celles déjà prises ou en projet. Pour l'heure, il constate des avancées sur l'ensemble de cette recommandation.
15. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iii.

16. *Le GRECO a recommandé 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).*
17. Les autorités moldaves indiquent qu'en vue de compléter la lacune relevée dans le rapport d'évaluation², un projet de loi modifiant et complétant le Code de Procédure Pénale (CPP), ainsi que la Loi n° 45-XIII du 12 avril 1994 sur l'activité d'investigation opérationnelle, a été rédigé et proposé par le Parquet Général. L'objectif est d'introduire dans le CPP des dispositions permettant les interceptions de communications (article 135) ainsi que leur enregistrement et l'utilisation des techniques de surveillance électronique (article 137). Sur initiative du procureur et sur autorisation du juge d'instruction, ces techniques seraient applicables à toutes les infractions graves, extrêmement graves ou exceptionnellement graves du Code Pénal (CP), et à un certain nombre d'infractions passibles d'un maximum de 5 ans d'emprisonnement, parmi lesquelles les infractions « de base » de blanchiment (article 243 alinéa 1), de corruption active et passive (articles 324 alinéa 1, 325 alinéa 1, articles 333 alinéa 1, 334 alinéa 1, 335 alinéa 1, 336 alinéa 1), de perception de récompenses illicites par un fonctionnaire (article 330 alinéa 1), de trafic d'influence (article 326 alinéa 1), d'abus de pouvoir ou de service (article 327 alinéa 1), d'abus d'autorité (art. 328 alinéa 1 CP). Il est également prévu d'inclure des dispositions (articles 274 aliéna 1 à 5) en vue d'utiliser les agents sous couverture et les infractions simulées. Le projet a été approuvé par le gouvernement et transmis au Parlement.
18. Le GRECO prend note du projet d'amendement visant à améliorer le cadre législatif en vue de réglementer explicitement dans le Code de procédure pénale le recours à certaines techniques spéciales d'enquête et de permettre ainsi l'utilisation au procès des moyens de preuve obtenus par ce biais. Il relève avec satisfaction que les techniques spéciales d'enquête (interceptions de communication, surveillance électronique, opérations sous couverture et infractions simulées) seront ainsi possibles en relation avec la totalité des infractions de corruption et de blanchiment et il encourage à finaliser l'adoption de cette réforme, qui devrait contribuer à renforcer la sécurité juridique en la matière.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

20. *Le GRECO a recommandé 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.*
21. Les autorités moldaves indiquent qu'en juillet 2007, la Direction des poursuites pénales du Parquet Général a élaboré et distribué à l'ensemble des services concernés de Moldova un guide intitulé « Guide pratique pour les procureurs et les officiers de poursuite pénale sur l'application correcte et obligatoire des mesures provisoires ». Une table ronde a été organisée les 29 et 30

² Paragraphe 31 du Rapport d'Evaluation : « 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. »

novembre 2007 sur le sujet « Identification et poursuite des biens résultant des infractions » ; elle a vu la participation de procureurs, officiers de poursuite pénale, juges, inspecteurs fiscaux, collaborateurs du Service du Conseil Suprême de Sécurité ainsi que des experts étrangers. Ont notamment été discutés l'application des séquestres et son contrôle judiciaire, l'obligation de confiscation des produits des infractions de corruption et l'exécution des décisions de confiscation. Du 15 au 17 avril 2008, deux procureurs du Parquet Anticorruption ont participé à la conférence internationale de Cracovie, Pologne, sur le thème « La coopération à l'échelle internationale dans l'identification et la confiscation des biens provenant des infractions ». D'autres activités de formation sont organisées ou prévues dans le cadre du programme de coopération MOLICO³, par exemple le séminaire organisé du 1^{er} au 5 octobre 2007 pour les procureurs et officiers de poursuite pénale sur le thème du jugement des affaires de corruption, le séminaire organisé les 10 et 11 avril 2008 par le Parquet Anticorruption (pour une vingtaine de procureurs et une vingtaine de juges) sur les enquêtes de corruption, qui a permis d'aborder le thème de la présente recommandation. Toujours dans le cadre de ce programme, le Parquet Anti-corruption travaille actuellement à l'élaboration d'un autre guide pratique concernant les enquêtes des affaires de corruption, dont un chapitre traitera des enquêtes financières et patrimoniales.

22. Le GRECO prend note des informations fournies et espère que ces nouvelles initiatives permettront de renforcer l'attention des organes d'enquête et de poursuite aux produits de la corruption en vue de leur saisie et confiscation.

23. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

24. *Le GRECO a recommandé 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.*

25. Les autorités moldaves indiquent que la nouvelle loi sur la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – loi n° 190-XVI du 26 juillet 2007, publiée le 7 septembre 2007, prévoit désormais explicitement en son article 11 que la cellule de renseignement financier (CRF) située au sein du Centre pour la Lutte contre les Infractions Economiques et la Corruption (CLIEC) peut transmettre aux organes de poursuite pénale les éventuels cas de blanchiment mais aussi d'autres infractions (dont la corruption) qui lui seraient signalés par les entités assujetties au dispositif anti-blanchiment. La CRF est également tenue d'élaborer des lignes directrices destinées à aider les entités assujetties à identifier les transactions suspectes. Deux guides ont ainsi été adoptés en novembre 2007 et transmis aux entités assujetties ; l'un comprend les formulaires standardisés pour le signalement des transactions suspectes à la CRF, et l'autre des indicateurs pour la détection de ces transactions. Les autorités moldaves indiquent également que des typologies du blanchiment sont disponibles dans les rapports annuels de la CRF, publiés sur le site du CLIEC. Pour l'heure, ni les indicateurs ni les typologies ne prennent en compte (les produits de) la corruption.

³ Projet commun du Conseil de l'Europe et de la Commission Européenne contre la corruption, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en République de Moldova.

26. Le 28 mai 2008, tous les bureaux territoriaux du Parquet ont reçu du Procureur général une circulaire n° 19-13a/08 sur des Recommandations méthodologiques concernant la lutte contre la corruption organisée. D'autres projets sont en cours : a) dans le cadre du Projet MOLICO (voir la recommandation IV), le parquet Anticorruption travaille en coopération avec d'autres autorités sur le contenu d'un Guide pratique pour les enquêteurs portant sur les méthodes d'investigation des affaires de corruption ; un chapitre est prévu, qui prendra en compte l'identification des liens entre le crime organisé et la corruption (voir aussi la recommandation iv) ; b) le Parquet Général, le Service de Douanes, le Ministère des Affaires Internes, le CLIEC et le Service d'Information et de Sécurité travaillent actuellement à l'élaboration d'instructions communes concernant la nécessité d'enquêter sur les liens entre crime organisé, blanchiment des capitaux et la corruption.
27. Le GRECO prend note des informations fournies qui indiquent que certaines avancées ont eu lieu. Il regrette toutefois que les typologies de blanchiment du CLIEC et le guide de novembre 2007 qui a été distribué aux entités assujetties au dispositif de prévention du blanchiment ne prennent pas en compte la corruption. Il n'est pas non plus fait état d'actions de formations à ces mêmes entités assujetties. Des initiatives positives sont également en projet, dont il conviendra de suivre les résultats (élaboration par le parquet d'un guide pratique pour les enquêteurs prenant en compte les liens entre corruption et crime organisé, élaborations d'instructions communes prenant en compte les liens entre corruption, crime organisé et blanchiment).
28. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

29. *Le GRECO a recommandé 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.*
30. Les autorités moldaves indiquent qu'au titre de la première partie de la recommandation (*que la Stratégie de réforme de l'administration soit mise en œuvre de la façon la plus complète possible*), la mise en œuvre de la Stratégie de la réforme de l'administration publique centrale (SRAP), telle qu'approuvée en 2005 par l'arrêté gouvernemental N°1402, se fait sur la base d'un plan d'action approuvé sur une base pluriannuelle (l'actuel couvre la période 2007-2009) et mis en œuvre sur une base annuelle. Le plan comprend plusieurs chapitres et pour chacun d'eux, des mesures de mise en œuvre concrètes. Le dernier rapport sur la mise en œuvre de ce plan, daté du mois d'octobre 2008 et publié sur la page web du gouvernement, analyse la période de janvier à septembre ; le rapport fait le bilan des actions menées et du niveau d'exécution du plan, et fait état des difficultés et des raisons qui ont parfois entraîné des retards (par exemple, le manque de moyens a amené à repousser à 2009 la création du registre informatique des fonctions et fonctionnaires publics). Dans l'ensemble, sur les 41 actions programmées au titre de 2008, la majorité d'entre elles ont été mises en œuvre ; seules 2 actions ont été mises en œuvre partiellement et 3 ont dû être repoussées à 2009, alors que 5 autres actions pour lesquelles un retard a été identifié devraient quand même être finalisées avant la fin 2008.
31. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation (*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*), il est indiqué que la SRAP ne comporte pas

expressément des actions anti-corruption, car cela ferait double emploi avec la Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Corruption (SNPCC). En revanche, le plan d'action de la SNPCC prévoit des initiatives visant plus largement à renforcer l'efficacité de l'administration, à assurer la transparence dans le secteur public, à créer un corps de fonctionnaires intègres, ce qui tend à démontrer l'existence d'une articulation entre les deux stratégies. Par ailleurs, la mise en œuvre des deux plans (celui de la SRAP et celui de la SNPCC) incombe en pratique aux mêmes personnes (cabinet du gouvernement, ministres et directeurs).

32. Concernant la troisième partie de la recommandation (*que les mesures préconisées par cette réforme intéressant plus particulièrement la lutte contre la corruption soient étendues aux niveaux local et régional*), les autorités moldaves soulignent que malgré l'intitulé de la Stratégie de la réforme de l'administration publique centrale, celle-ci s'étend aussi à l'administration locale. Elles fournissent plusieurs exemples illustrant cela : a) le Groupe de Suivi de la SNPCC dans sa composition actuelle (approuvée par Décret Présidentiel n° 1537 du 28.02.2008) inclut non seulement des représentants de l'administration publique centrale mais aussi le Président et le Vice-président de l'Association des Présidents et des conseillers des districts de la République de Moldova, ainsi qu'un membre du Sénat des Maires ; b) les autorités publiques locales sont incluses en qualité d'exécuteurs d'une série d'activités⁴ prévues par le Plan d'action pour la réalisation de la SNPCC pour les années 2007-2009 et elles présentent régulièrement des rapports au Groupe de Suivi sur les mesures entreprises en vue de la prévention de la corruption; c) une série d'arrêtés du Gouvernement dans le domaine de la transparence dans l'activité des organes de l'administration publique, de l'accès aux informations officielles, de la tenue de consultations des citoyens et l'examen des pétitions, s'adresse également aux autorités locales ; d) en février-mars 2008, le CLIEC a organisé des séminaires de travail sur le thème de la SNPCC et des actions de formations plus systématiques des personnels locaux sont prévues (par exemple au travers de la formation des formateurs des agents publics des districts) ; e) la loi N°436 du 28 décembre 2006 (en vigueur au 9 mars 2007) sur l'administration publique locale prévoit notamment l'obligation d'introduire des mécanismes d'audit interne au niveau local et d'utiliser ceux-ci également aux fins de prévenir la corruption. Pour finir sur cette partie de la recommandation, le champ d'application de la nouvelle Loi (n° 90-XVI du 25.04.2008, en vigueur du 13.06.2008) sur la prévention et la lutte contre la corruption s'applique dorénavant à un nombre important d'agents publics, et pas seulement les fonctionnaires; les autorités moldaves soulignent que la liste de l'article 4 de la loi⁵ couvre tous les agents publics de niveau (central et local).
33. Enfin, la quatrième partie de la recommandation (*que la mise en œuvre de ces mesures soit contrôlée de façon efficace*), les autorités moldaves indiquent que la SRAP et la SNPCC sont toutes deux soumises à un contrôle quant à la mise en œuvre des réformes programmées, la

⁴ Point 3.2 sur la prévention de la corruption et du népotisme en relation avec les recrutements ; Point 4.2 sur l'évaluation des risques de corruption dans les administrations publiques ; Point 4.14 sur la création de mécanismes de contrôle interne.

⁵ L'article 4 de la loi énumère les personnes auxquelles elle s'applique : a) personnes politiquement exposées ; b) fonctionnaires publics ; c) juges, procureurs, officiers des organes de poursuite pénale, membres des services militaires, diplomatiques, fiscaux, douaniers, du CLIEC, des services de la sécurité nationale et des affaires internes ; d) les directeurs et directeurs adjoints des institutions publiques, des entreprises d'Etat ou municipales, des entreprises à majorité de capital détenue par l'Etat ; e) personnes habilitées à se prendre des décisions relatives aux avoirs de l'Etat ou des entités administratives territoriales (y compris les ressources financières), ou qui ont des prérogatives leur permettant de disposer de ces avoirs par des actes normatifs ; f) personnes prestataires d'un service public ; g) personnes investies de manière temporaire ou permanente d'une des fonctions visées aux points a) à f) ; h) fonctionnaires publics ayant terminé leur mandat ou ayant démissionné ou été démis de leurs fonctions selon les règles de droit en vigueur ; i) les représentants de personnes participants à des élections ; j) notaires, auditeurs, avocats et autres représentants devant les tribunaux ; k) autres personnes prévues par la loi.

première par le gouvernement, et la seconde par le Groupe de suivi de la mise en œuvre de la SNPCC. Il est également rappelé que depuis 2005 un vice-ministre est chargé spécifiquement de la prévention de la corruption et du népotisme ; celui-ci est chargé a) de mettre en place le contrôle interne du respect des règles anti-corruption par les fonctionnaires ; b) d'assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures institutionnelles de prévention de la corruption ; au cours des 10 premiers mois de 2008, les dirigeants de 9 autorités publiques ont présenté au Groupe de suivi leurs rapports sur les activités en matière de prévention de la corruption et suite à ces rapports, le Groupe de suivi a décidé de procéder à des contrôles supplémentaires au sein de 3 ministères (Défense, Transports, Agriculture et Industrie Alimentaire) et leur a adressé des recommandations.

34. Le GRECO prend note des informations communiquées qui témoignent des efforts de la Moldova en vue de réformer l'administration tout en prenant en compte la dimension de la corruption. Le GRECO considère que dans l'ensemble la présente recommandation a été prise en compte, mais il encourage vivement les autorités à accorder toute leur attention à la poursuite de cette réforme.
35. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

36. *Le GRECO a recommandé 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 nouvelles formations en matière d'identification et de signalement d'infractions de corruption et d'abus voisins.*
37. Les autorités moldaves, en ce qui concerne la première partie de la recommandation (*continuer à renforcer la contribution des organes de contrôle en matière administrative à la lutte contre la corruption afin d'obtenir des résultats tangibles*), indiquent que le principe de l'audit et du contrôle financier interne a été introduit tant pour le niveau local (loi précitée N°436 du 28 décembre 2006 - en vigueur au 9 mars 2007 – sur l'administration publique locale) que national (Arrêté du Gouvernement N°1143 du 4 octobre 2006, modifié en février 2008) ; une charte et un code d'éthique de l'audit interne ont été adoptés en décembre 2007 par ordre du Ministre des finances ; la charte prévoit l'obligation d'aviser les dirigeants de l'institution en cas de suspicions de fraudes ou d'irrégularités (dont la corruption). Des séminaires de formation ont été organisés pour les membres de l'administration publique et de la Cour des Comptes sur les thèmes de l'audit et du contrôle internes (selon les autorités moldaves, la question de la détection des faits de corruption y a été abordée) ; cette dernière a ensuite procédé en 2007 à des actions de formation, de vérification de la mise en place et du fonctionnement de ces mécanismes d'audit et de contrôle (auprès du Bureau National des Statistiques, du Service des Douanes, du Service Fiscal d'Etat, du Bureau des Relations inter-ethniques, du Ministère des Finances). Les résultats de ces contrôles ont débouché sur des demandes d'amélioration adressées aux responsables des entités contrôlées, et sur la détection d'au moins un cas de détournement de fonds et corruption à grande échelle⁶. Depuis la loi N°90-XVI du 25 avril 2008 sur la prévention et la lutte contre la corruption (en vigueur au 13 juin 2008), les divers organes de l'administration sont eux-mêmes tenus d'instituer un contrôle interne du respect de la loi et notamment de recueillir par toutes les sources possibles (entretiens, lettres anonymes, appels téléphoniques, courrier

⁶ Un dossier à l'encontre des dirigeants du Ministère de l'Ecologie et des ressources de l'Etat (concernant un préjudice à l'Etat de MDL 3,9 millions - plus de € 290,000 - a été ouvert par le parquet.

électronique) les informations concernant d'éventuels soupçons ou faits de corruption et de les transmettre à « l'organe spécialisé » (en l'occurrence, le CLIEC). Les mêmes organes administratifs doivent par ailleurs présenter tous les trois mois au CLIEC des notes d'information sur les mesures entreprises. Les autorités moldaves indiquent qu'il est encore trop tôt pour dresser un premier bilan de la mise en œuvre pratique de ces exigences.

38. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation (*poursuivre le travail d'évaluation des risques de corruption dans l'administration publique*), la loi anti-corruption du 25 avril 2008 (article 5, alinéa 4) met à la charge du Gouvernement l'évaluation des risques et l'identification des facteurs institutionnels favorisant la corruption, de même que l'élaboration de mesures pour répondre aux risques identifiés (ces évaluations ont déjà commencé en 2007). De son côté, le CLIEC (avec le soutien du programme MOLICO) a élaboré une méthodologie d'évaluation de ces risques et celle-ci a été approuvée le 28 juillet par le gouvernement (et publiée le 12 août 2008) ; en vertu de ce texte, toutes les autorités publiques centrales⁷ sont tenues en 2008 et 2009 de procéder à des auto-évaluations des risques et de faire rapport au gouvernement des résultats. Par ailleurs, la loi anti-corruption (article 7, alinéas 1 et 2) instaure un processus d'évaluation et de suivi des projets d'actes législatifs en vue d'assurer leur conformité avec la législation anti-corruption et d'éliminer les lacunes juridiques susceptibles de favoriser la corruption. Le but est également de parvenir à une plus grande transparence. Pour promouvoir cette méthodologie au niveau central mais aussi local, des actions de formation ont été organisées entre avril et juin 2007 dans 11 districts de la République de Moldova. Egalement, un séminaire a été organisé le 25 mai 2007 pour les membres du Groupe de Suivi de la SNPCC et les personnes responsables⁸ de la prévention de la corruption au sein des administrations publiques.
39. Enfin, concernant le troisième élément de la recommandation (*organiser de nouvelles formations en matière d'identification et de signalement d'infractions de corruption et d'abus voisins*), les autorités moldaves font état de nombreuses actions de formation menées en 2007 et au début de 2008 sur les questions d'intégrité et la lutte contre la corruption au sein des tribunaux et du ministère public, et en matière de sensibilisation au futur mécanisme des donneurs d'alerte et leur protection (voir aussi la recommandation x). Des réunions régulières associant d'un côté le CLIEC et le parquet anti-corruption, et de l'autre des agents publics de divers niveaux permettent de discuter notamment de la notification des cas de corruption, des mécanismes de responsabilité pour ces actes. Au cours du premier semestre de 2008, 30 réunions de ce genre ont été organisées, impliquant plus de 1350 personnes (du fisc, du contrôle financier, des institutions d'éducation et médiales, des pouvoirs locaux etc.).
40. Le GRECO prend note des informations fournies. Des efforts importants sont consentis en faveur du renforcement des mécanismes de prévention et de contrôle de la corruption au sein de l'administration, en faveur de l'analyse des risques et en faveur de la formation. Le GRECO espère que les diverses mesures prises permettront aux mécanismes de contrôle administratifs et financiers (qu'ils soient externes ou internes) de détecter à l'avenir des cas de corruption et d'abus voisins (népotisme etc.) et de produire des résultats tangibles, qui font actuellement encore défaut. Dans l'ensemble, le GRECO estime que la recommandation a donné lieu à des améliorations significatives.
41. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été traitée de manière satisfaisante.

⁷ Selon les autorités moldaves, les autorités locales sont aussi concernées dans la mesure où l'Administration centrale comprend le Ministère de l'Administration Publique Locale qui doit mettre en place les dispositions pour les administrations locales.

⁸ Il s'agit d'un vice-ministre et d'un vice-directeur de l'administration ; ce dernier - nommé sur Arrêté du Gouvernement en 2005 - est responsable des activités de prévention de la corruption au sein de l'administration publique.

Recommandation viii.

42. *Le GRECO a recommandé 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.*
43. Les autorités moldaves signalent qu'en juin 2006, un arrêté du gouvernement a été adopté qui impose aux autorités administratives tant centrales que locales de disposer d'un site Internet et d'y publier un certain nombre d'informations liées à leur organisation et leur activité, les textes réglementaires (y compris des projets de textes), les résultats d'analyse de l'activité de l'administration concernée, le résultat des activités de contrôle exercées à l'égard de cette administration etc. Le programme du gouvernement pour la période 2008-2009 prévoit parmi les priorités (titre 2, paragraphe 3) de renforcer la transparence des processus de décisions publics et des actes administratifs en prévoyant la participation de la société civile aux processus décisionnels et une communication avec les médias. Les mesures préconisées ci-dessus sont reprises ou reflétées dans la Loi N°90-XVI du 13 juin 2008 sur la prévention et la lutte contre la corruption, la rétention injustifiée d'informations étant passible de sanctions administratives en vertu des dispositions existantes de l'article 174-18 du Code des contraventions. La Loi sur le Code de conduite du fonctionnaire public N°25-XVI du 22 février 2008 (en vigueur au 1^{er} janvier 2009) précise quant elle les obligations d'assurer une information active des citoyens sur les questions d'intérêt public, d'assurer le libre accès à l'information, de respecter les délais légaux en matière de fourniture d'informations ; il s'agit là d'une obligation applicable à tous les fonctionnaires, passible le cas échéant de mesures disciplinaires.
44. Répondant au soucis exprimé aux paragraphes 62 et 63 du rapport d'évaluation sur le caractère imprécis de la législation concernant l'accès à certaines informations, les dispositions existantes (en matière de secret commercial, bancaire et fiduciaire) ont été complétées par la loi N°17-XVI du 16 février 2007 sur la protection des données à caractère personnel qui vient préciser la limite des informations qui conservent un caractère confidentiel. Par ailleurs, un décret présidentiel du 26 juin 2007 introduit une nomenclature des informations tombant sous le coup du secret d'Etat (certaines informations à caractère militaire, celles relatives à la protection des personnes, aux réserves financières d'Etat et aux systèmes informatiques de protection de données des banques). Un projet de Loi sur le Secret d'Etat, visant à apporter des précisions en ce domaine, est actuellement au Parlement. Enfin, la loi N°239-XVI concernant la transparence dans le processus décisionnel de l'administration a été approuvée par le parlement le 13 novembre 2008.

L'objectif de ce texte est d'établir des principes et des moyens permettant d'assurer la transparence dans le processus d'élaboration et d'adoption des décisions par les autorités publiques, en associant largement le public (individus et associations) à la préparation et à la prise de toutes les décisions publiques dans le cadre d'un « Conseil de participation » auprès du gouvernement. Le projet vise à instituer l'obligation des pouvoirs publics de recueillir l'avis du public sur toute décision, à donner à celui-ci la faculté de faire valoir leur droit de participer à ces décisions et pour ce faire d'accéder aux informations nécessaires.

45. Pour ce qui est des contrôles en matière de mise en œuvre des règles en matière de liberté de l'information, les autorités moldaves indiquent que la loi de 2000 sur l'accès à l'information comporte déjà un double mécanisme qui, même s'il n'a pas été évoqué jusqu'à présent dans le cadre de l'évaluation, permet aux individus de contester les refus de communication d'informations. Ce mécanisme permet de former un recours hiérarchique (auprès du responsable

de l'administration concernée) et, si le refus est maintenu ou en cas de non-réponse au bout d'un délai de trois semaines, la personne peut s'adresser au juge administratif qui statue sous quelques jours et donnera le cas échéant un délai à l'administration concernée pour fournir les informations demandées. La responsabilité « contraventionnelle » (administrative) du préposé peut aussi être mise en jeu en cas de rétention non justifiée d'informations. Les autorités moldaves soulignent que le mécanisme de recours judiciaire est assez efficace et que de ce fait, le nombre d'affaires n'a cessé d'augmenter ces dernières années ; par ailleurs, la Cour Suprême de Justice a rendu le 2 avril 2004 une décision importante dans laquelle elle apporte des explications précieuses aux instances de jugement relativement à l'application correcte et uniforme de la législation en matière d'accès aux informations officielles au cours des actions en justice. Un contrôle social portant sur l'application en général de la loi de 2000 est également effectué par des ONG spécialisées ; celles-ci produisent des rapports périodiques mesurant la qualité de l'accès à l'information.

46. Les autorités moldaves donnent une liste assez longue d'actions de formation en matière de communication de l'administration avec le public et d'accès aux informations, conduites entre mars et septembre 2008, en collaboration avec des ONG telles que « Access Info », Transparency International, le Club des Investigations Journalistiques, ainsi que dans le cadre du programme MOLICO du Conseil de l'Europe et de la Commission Européenne. Des actions de formation ont également été prévues et/ou conduites dans le cadre des cours de l'académie de l'Administration Publique.
47. Le GRECO prend note des informations fournies et constate que des avancées importantes sont signalées en matière législative et de formation concernant la transparence de l'administration et l'accès aux informations. La loi 239-XVI et la mise en place d'un « Conseil de participation » du public constituent une initiative positive et originale. Le régime applicable à diverses catégories d'informations a été précisé et le GRECO est heureux d'apprendre l'existence, déjà en place dans la loi de 2000 sur l'accès à l'information, d'un contrôle judiciaire en plus du contrôle hiérarchique. Le travail de monitoring, plus général, effectué par des organisations de la société civile, constitue un complément qui peut s'avérer utile.
48. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ix.

49. *Le GRECO a recommandé d'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.*
50. Les autorités moldaves rapportent que le 15 février 2008, le Parlement a voté la Loi N°16-XVI sur les conflits d'intérêts (publiée le 30 mai 2008), le gouvernement ayant reçu un délai de 6 mois pour procéder aux adaptations nécessaires au niveau des autres dispositions. Cette nouvelle loi⁹ régleme une série de situations de conflits d'intérêts et leur solution. Elle prévoit les modalités

⁹ Sur l'initiative de Transparency International – Moldova, qui est membre du Groupe de Suivi de la Stratégie nationale Anticorruption, le Président du Groupe de Suivi a demandé aux dirigeants de sept autorités publiques (Ministère de l'Intérieur, Inspection di Fisc, Service des Douanes, Ministère de l'Economie et Commerce, Ministère de la santé, Ministère de l'Education, Ministère du développement du territoire) d'assurer le déroulement au mois d'août d'un sondage de la perception du conflit d'intérêts. Les résultats du sondage seront utilisés dans le cadre de formation continue des fonctionnaires publiques.

de déclaration des intérêts personnels, les différentes incompatibilités et restrictions (restrictions liées à la cessation de l'activité, à la conclusion de contrats commerciaux, à la limitation de la représentation et des cadeaux etc.). L'article 20 de la loi mentionnée prévoit des restrictions liées à la cessation de l'activité (pantouflage). Ainsi, un certain nombre d'agents (spécifiés à l'article 3 de la loi) sont tenues de communiquer au dirigeant de l'organisation publique dont il/elle relève, toutes les offres de travail, si ce travail peut générer un conflit d'intérêts. Elles ne peuvent pas obtenir des profits non prévus par la loi ou par le contrat individuel de travail grâce à la fonction détenue antérieurement, y compris basés sur les informations de service obtenues dans l'exercice de la fonction respective, en cas de recherche d'un lieu de travail ou d'une autre fonction si elles ne détiennent plus la fonction publique. Les personnes prévues à l'article 3 qui ont cessé d'accomplir les obligations dans le service public, et qui pendant la dernière année de travail avaient des attributions directes de supervision ou de contrôle de certaines entreprises, n'ont pas le droit de s'engager, au cours d'une année, dans les structures d'administration, de révision ou de contrôle de ces entreprises. L'article 25 prévoit un contrôle de l'exécution de la loi par a) les dirigeants des organisations publiques; b) la Commission Principale d'Ethique; c) les autres structures lorsque la législation réglementant la modalité de fonction de certains organes le prévoit.

51. En ce qui concerne la mise en place d'un contrôle efficace à l'égard des déclarations d'intérêts, le contrôle de la véracité des informations des déclarations d'intérêts personnels est effectué par la Commission Principale d'Ethique et, sur sa demande – par les organes compétents. Les dirigeants des organisations publiques et la Commission principale d'Ethique sont tenus d'entreprendre sans tarder les mesures nécessaires pour la solution des conflits d'intérêts apparus dans les déclarations et d'informer les organes compétents. Le gouvernement a reçu 6 mois pour mettre en place la nouvelle Commission Principale d'Ethique et un projet de Loi sur sa mise en place est actuellement examiné par le gouvernement. Il est prévu que les premières déclarations d'intérêts seront déposées dès 2009.
52. En ce qui concerne la mise en place d'un contrôle efficace à l'égard des déclarations de patrimoine (à soumettre en vertu de la Loi N°1264 sur la déclaration et le contrôle des revenus et des biens, applicable à certaines catégories d'agents publics), les autorités moldaves soulignent qu'en principe, la Commission Centrale et les commissions départementales de Contrôle exercent un contrôle préalable des déclarations; en cas de doute sur la véracité des informations, le CLIEC doit être saisi et c'est lui qui est compétent pour mener des vérifications du patrimoine. Les autorités moldaves jugent le dispositif efficace : la Commission Centrale a ouvert une affaire en 2007 et deux en 2008 (situation au mois de novembre). Il a toutefois été décidé en avril et mai 2008 de renforcer la transparence du dispositif et depuis cette date les déclarations doivent être publiées dans les 30 jours suivant la date limite de dépôt, dans les journaux et sur les sites Internet des autorités concernées (Conseil Supérieur de la Magistrature, Présidence, Parlement, Gouvernement, ministères et autres autorités ou institutions publiques centrales et locales).
53. Le GRECO se réjouit de l'adoption de la loi du 15 février 2008 sur les conflits d'intérêt et que celle-ci prenne en compte divers types de situations, dont le départ d'agents publics vers le secteur privé. Toutefois, les informations fournies ne permettent pas de conclure que des systèmes de contrôle efficace aient déjà été mis en place tant en matière de conflits d'intérêts que de déclaration de patrimoine : a) dans le premier cas, si la loi prévoit la création d'un tel dispositif de contrôle (par une Commission Principale d'Ethique et éventuellement d'autres organes lorsque les textes le prévoient), les textes secondaires nécessaires ne semblent pas encore adoptés, qui permettraient d'assurer l'existence de la Commission Principale d'Ethique et

la désignation des éventuels autres organes compétents visés par la loi de 2008. Il semble ressortir de la loi (article 17) que la Commission n'exerce pas le contrôle elle-même mais doit s'adresser à ces autres organes compétents. Les conséquences en cas de non-déclaration de certains intérêts ou non respect d'autres exigences ne sont pas connues non plus ; b) en ce qui concerne le renforcement des contrôles en matière de déclaration de patrimoine, la publication depuis le printemps 2008 de ces déclarations peut certes permettre un certain niveau de contrôle par le public, mais le GRECO doute, dans le contexte de corruption réputée comme importante, que celles-ci suffise à elle seule à améliorer l'efficacité du dispositif. En conclusion, des avancées importantes ont été réalisées au titre de la recommandation ix, mais le GRECO ne peut conclure que sur la question de l'efficacité des dispositifs de contrôle, cela soit pour l'heure suffisant.

54. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

55. *Le GRECO a recommandé d'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.*
56. Les autorités moldaves font savoir qu'en ce qui concerne la première partie de la recommandation (*introduire des règles claires favorisant le signalement par tout agent public de cas de corruption*), des nouvelles dispositions ont été introduites : a) l'article 18 alinéa 1 de la loi N°90-XVI du 25 avril 2008 sur la prévention et la lutte contre la corruption (en vigueur au 13 juin 2008) réitère l'obligation faite aux fonctionnaires (selon les termes de l'art. 4 de la Loi – voir la note 6 de bas de page, relative au paragraphe 32) de signaler des comportements ou actes liés à la corruption à leur supérieur, ce dernier étant chargé de prendre les mesures nécessaires ou de saisir l'organe de poursuite pénale ou le procureur ; b) la loi sur le Code de conduite du fonctionnaire public N°25-XVI du 22 février 2008 (en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2009) prévoit que le fonctionnaire doit signaler à son supérieur, ou directement aux autorités compétentes, toute tentative de corruption à son encontre. Un projet de loi N° 1642 du 3 mai 2007 vise à modifier le Code pénal en vue d'introduire la responsabilité des dirigeants du secteur public pour omission de signaler les actes illégaux.
57. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation (*établir une protection appropriée des donneurs d'alerte*), les autorités moldaves rappellent l'existence de dispositions légales en matière de protection des témoins et informateurs dans le cadre des procédures judiciaires. Surtout, pour ce qui est des protections « professionnelles », l'article 18 aliéna 2 de la loi anti-corruption dispose que les fonctionnaires et autres personnes s'étant dénoncé(e)s ou ayant dénoncé, de bonne foi, d'autres personnes « sont exemptées de la responsabilité disciplinaire, contraventionnelle ou pénale dans les conditions de la législation ». Selon les autorités moldaves, il s'agit là d'une disposition d'application immédiate qui ne requière pas une mise en œuvre par des textes d'application. Par ailleurs, un projet de loi sur la fonction publique a été adopté le 4 juillet 2008 – mais n'est pas encore entré en vigueur – qui précise que « le fonctionnaire public ne peut être sanctionné ou subir de préjudice pour avoir dénoncé de bonne foi des dispositions illégales émanant du dirigeant ». Des dispositions plus détaillées sont toutefois prévues dans le cadre d'un projet de loi sur la protection des donneurs d'alerte pour l'élaboration duquel un groupe de travail a été formé.

58. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation (*réexaminer les modes de traitement des signalements au sein de l'administration publique, en vue d'assurer l'engagement rapide de procédures appropriées*), l'article 6 alinéa 2 de la loi anti-corruption N°90-XVI de 2008 prévoit que les autorités publiques sont chargées d'approuver les mesures nécessaires pour faciliter les signalements de corruption; des mesures comme des lignes téléphoniques permettant le signalement anonyme, des « boîtes aux lettres » spéciales ont déjà été mises en place. Par ailleurs, le groupe chargé de travailler sur la protection des donneurs d'alerte a également préparé un projet de Règlement sur le mécanisme de signalement et de suivi de la corruption au sein des autorités publiques. Le projet doit être approuvé par le gouvernement. Enfin, le fait pour les personnes en charge (les dirigeants) de ne pas signaler aux organes de poursuite pénale et le procureur les faits de corruption est passible selon le cas des sanctions civiles, disciplinaires ou contraventionnelles prévues par les textes applicables (art.17 de la même loi). Il s'agit pour l'heure de l'article 175-18 du Code des sanctions administratives qui permet de sanctionner les dirigeants d'administrations et entités publiques pour n'avoir pas signalé des infractions. Comme indiqué précédemment, un projet de loi N°1642 est en cours d'examen au Parlement en vue d'incriminer pénalement ces non signalements par les dirigeants publics.
59. Le GRECO prend note des informations fournies et rappelle les raisons qui avaient conduit à la formulation de cette recommandation¹⁰. L'article 18 alinéa 1 de la nouvelle loi n'a pas modifié la logique du signalement en Moldova puisque l'agent doit donc toujours passer par ses supérieurs qui décident des suites à donner (et de saisir ou non les autorités de poursuite) ; il n'est pas précisé quelles sont les possibilités offertes aux agents (informer directement les autorités etc.) lorsque leurs propres supérieurs sont l'objet des soupçons de corruption. Pour ce qui est de la protection des donneurs d'alerte (deuxième élément de la recommandation), les dispositions adoptées dans la loi anti-corruption de 2008 et prévues dans le projet de loi sur la fonction publique sont bienvenues mais elles restent trop sommaires pour assurer une protection efficace. Un projet de texte probablement plus précis est en cours de préparation, ce qui est à saluer. Enfin, le GRECO note que l'article 6 alinéa 2 de la loi anti-corruption N°90-XVI de 2008 va dans le sens voulu par la troisième partie de la recommandation ; il s'agit d'une disposition cadre très générale et quelques dispositions concrètes semblent cependant avoir déjà vu le jour (lignes téléphoniques et boîtes aux lettres); un nouvel Arrêté en la matière est actuellement en cours d'approbation par le gouvernement, mais dans l'ensemble, cette troisième partie de la recommandation a été suivie d'effets. Pour conclure, le GRECO considère que des mesures sont encore nécessaires ou en cours d'adoption au titre des deux premières parties de cette recommandation.
60. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

¹⁰ Para. 65 du Rapport d'Evaluation : « 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). »

Recommandation xi.

61. *Le GRECO a recommandé de 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.*
62. Les informations fournies par les autorités moldaves indiquent qu'en ce qui concerne le premier élément de la recommandation (*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*), l'article 65 du Code pénal prévoit explicitement que l'instance de jugement en conformité avec l'alinéa (3) dudit article a le droit de l'appliquer „si, compte tenu du caractère de l'infraction commise par le coupable au cours de l'accomplissement des attributions de service ou pendant l'exercice d'une certaine activité, elle va considérer l'impossibilité par celui-ci de garder le droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer une certaine activité.” Les autorités moldaves soulignent que cela permet d'infliger cette sanction complémentaire pour les infractions de corruption et de trafic d'influence. Il s'agit là d'une clarification car dans le Rapport d'Evaluation, cette disposition était citée comme un élément de l'argumentation des autorités moldaves, et non comme une disposition pénale. Par ailleurs, l'article 243 du Code pénal – qui incrimine le blanchiment de capitaux – prévoit la possibilité de priver la personne reconnue coupable du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer une certaine activité pour une période de 2 à 5 ans (et pour une personne morale, l'interdiction d'exercer une certaine activité ou la liquidation de l'entreprise).
63. Pour ce qui est du deuxième élément de la recommandation (*inviter les procureurs à requérir chaque fois que cela apparaît nécessaire l'interdiction d'exercer des fonctions de dirigeant*), le Procureur Général a récemment produit une instruction générale en ce sens (instruction N° 21-4d/07-9428-4 du 4 octobre 2007)¹¹.
64. Concernant les troisième et quatrième éléments de la recommandation (*demande aux juridictions à veiller à transmettre leurs décisions à la Chambre d'Enregistrement d'Etat dès qu'elles sont devenues définitives et 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*), les autorités moldaves précisent en premier lieu que le Code d'exécution des décisions judiciaires (Loi 443 du 3 mars 2005) comprend un Chapitre XIX (articles 181 et 182) sur l'exécution des peines privatives du droit d'occuper certaines fonctions et un Chapitre XXIV sur l'exécution des peines par les personnes morales. En vertu de ces dispositions, c'est au Département d'exécution (ou ses bureaux territoriaux) d'exécuter les décisions judiciaires et de faire respecter en pratique les interdictions professionnelles prononcées en conduisant notamment des vérifications sur place. C'est également à lui, et non aux tribunaux, qu'incombe la

¹¹ Elle invite les procureurs dans les affaires pénales de corruption (ou connexes à des faits de corruption), à requérir des instances de jugement l'application également de la peine complémentaire (au titre de l'article 65 alinéa (3) du Code pénal) visant à priver du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer une certaine activité. Quand cela concerne des personnes qui n'exercent pas une fonction dite à responsabilité (avocats, notaires, spécialistes de réglementation du régime foncier, médecins, pédagogues etc.), sous certaines conditions, l'accusation d'Etat doit également proposer en dehors des chefs d'accusations pour lesquels les personnes ont été déférées à la justice, d'appliquer la peine complémentaire, au sens des dispositions de l'article 65 alin. (3) du Code pénal.

tâche de transmettre les décisions de justice aux organes compétents (parmi lesquels la Chambre d'enregistrement et la Chambre des Licences); les tribunaux ont quant à eux l'obligation de transmettre leurs décisions au Département d'exécution. Ces obligations sont assorties de sanctions et le fait que la Chambre d'enregistrement ne recevait pas (au moment de la visite sur place) beaucoup de décisions d'interdictions professionnelles découle davantage de la fréquence de ces décisions par les tribunaux plutôt que de la non-transmission de celles-ci à la Chambre d'enregistrement. La Chambre des Licences (qui délivre les autorisations d'exercer certaines activités par les sociétés ou des entrepreneurs indépendants) est elle aussi informée des décisions d'interdiction professionnelle et elle doit dès lors retirer la/les licence(s) concernées, ce dont elle informe tous les mois la Chambre d'enregistrement qui portera les changements au registre. Les diverses interdictions portées au registre, ainsi que les mentions portées au casier judiciaire (et qui doivent être présentées obligatoirement par toute personne appelée à exercer des fonctions dirigeantes dans une société) forment un filtre juridique informatisé qui ne permettent pas à la Chambre – lors de la création d'une personne morale, mais aussi lors de changements de personnels dirigeants par exemple - d'enregistrer une personne au mépris des interdictions professionnelles éventuelles. Enfin, en Moldova, toute personne travaillant dans le secteur privé ou public dispose d'un livret professionnel où sont portées les éventuelles interdictions professionnelles. Le livret doit être présenté à tout nouvel employeur et celui-ci doit tenir compte de ces interdictions, sous peine de sanctions.

65. Le GRECO prend note des clarifications apportées à l'égard du contenu de l'article 65 alinéa 3 du Code pénal ; celles-ci font que le premier élément de la recommandation semble avoir perdu une grande partie de sa raison d'être. En ce qui concerne le deuxième élément de la recommandation, le GRECO se réjouit que des mesures aient apparemment été adoptées. Les informations et clarifications fournies au titre des deux derniers éléments de la recommandation suggèrent que des dispositifs assez stricts soient en place en vue d'assurer l'effectivité des interdictions professionnelles non seulement au moment de la création des personnes morales, mais aussi par la suite, lors de changements de personnels dans leurs structures.
66. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xii.

67. *Le GRECO a recommandé, 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; 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.*
68. Les autorités moldaves indiquent qu'en ce qui concerne la première partie de la recommandation (*prévoir la responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption active et de trafic d'influence*), un projet de loi visant à compléter le Code Pénal a été préparé et soumis au Parlement le 3 mai 2007 ; le projet prévoit l'application de la responsabilité pénale des personnes morales pour des infractions supplémentaires, dont celles de l'article 325 (corruption active), l'article 326 (trafic d'influence) et de l'article 334 (l'offre de pots-de-vin dans le secteur non étatique).

69. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation (*clarifier l'application de la responsabilité pénale des personnes morales pour les faits de blanchiment*), la loi N°243-XVI du 16 novembre 2007, entrée en vigueur le 14 décembre 2007, a complété l'article 243 sur le blanchiment de capitaux par des dispositions explicites sur la responsabilité des personnes morales pour ce type d'infractions et une liste de sanctions comprenant des amendes allant de 7,000 à 10,000 unités conventionnelles (soit € 11,000 à 15,400), la privation du droit d'exercer une activité donnée et la liquidation forcée de l'entreprise.
70. A propos du troisième élément de la recommandation (*prévoir davantage de sessions de formation des magistrats à la notion de responsabilité pénale des personnes morales*), un cours sur « Les problèmes apparus lors des poursuites et du jugement d'infractions commises par les personnes morales » a été organisé pour tous les procureurs de Moldova au cours de la période du 1^{er}- 4 avril 2008. Par ailleurs, des textes ont été émis par le parquet général (ordre daté du 31 juillet 2008 approuvant un guide méthodologique, circulaire du 13 juin 2008) et parfois en collaboration avec d'autres organes (ordre commun du parquet général, du CLIEC, des Douanes et du Ministère de l'Intérieur) en vue d'expliquer et faciliter la mise en œuvre des poursuites à l'encontre des personnes morales. Les formulaires d'enregistrement des dossiers pénaux ont également été amendés afin d'inclure des informations relatives aux personnes morales mises en cause.
71. Pour ce qui est du quatrième élément (*prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives*), les sanctions au titre du blanchiment ont été précisées ci-dessus ; il n'est pas fourni d'informations sur les sanctions qu'il est envisagé d'introduire pour les infractions de corruption active et de trafic d'influence.
72. Au titre du dernier élément de la recommandation (*envisager aussitôt que possible de mettre en place un casier judiciaire pour les personnes morales*), les autorités moldaves indiquent que par un ordre N°125 du 28 mars 2008, publié le 24 avril 2008, des règles et un format uniques (pour les personnes physiques et morales) ont été établies pour l'enregistrement des informations portées au casier judiciaire existant.
73. Le GRECO que certaines avancées ont eu lieu au titre de cette recommandation. Toutefois, les amendements étendant le régime de responsabilité des personnes morales aux infractions de corruption active et de trafic d'influence sont encore à adopter, il n'est pas fait état de mesures de sensibilisation/formation pour les juges. Par ailleurs, les sanctions applicables aux délits de corruption restent à préciser ; il serait opportun que la Moldova s'assure que le montant des amendes envisagées (et celui déjà introduit pour les infractions de blanchiment) soit efficace et dissuasif y compris dans le contexte où serait impliquée une société étrangère puissante.
74. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

75. *Le GRECO a recommandé 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), prévoir des sanctions efficaces proportionnées et dissuasives et renforcer la formation des magistrats dans ce domaine.*
76. Les autorités moldaves rappellent les dispositions applicables du Code Pénal, du Code Fiscal et du Code des Contraventions Administratives. Il n'est pas fait état de changements depuis la visite sur place, malgré l'adoption d'une nouvelle loi sur la comptabilité N°113 du 27 avril 2007 dont

l'article 44 prévoit la responsabilité disciplinaire, matérielle administrative ou pénale des personnes qui s'esquivent de tenir une comptabilité, falsifient de manière intentionnelle les documents primaires, les registres comptables et les rapports financiers ou annuels. Pour donner suite à la présente recommandation, le CLIEC a élaboré un projet de loi destiné à compléter le Code Pénal et à ériger en infractions les actes et omissions de l'article 14 de la Convention pénale sur la corruption (ETS 173). Le projet a été soumis à expertise et avis de diverses autorités avant d'être transmis au gouvernement puis au parlement.

77. Le GRECO prend note du projet d'amendement législatif destiné à combler un certain nombre de lacunes identifiées dans le Rapport d'Évaluation (dispositions applicables seulement à certains types de manquements comptables ou des contextes spécifiques comme l'évasion fiscale, sanctions très faibles etc.). Il encourage les autorités à mener le projet à terme et à prévoir des sanctions adéquates ainsi que des actions de formation des magistrats en la matière, comme le veut la recommandation.
78. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

79. *Le GRECO a recommandé 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.*
80. Les autorités moldaves rappellent que même si ce n'est pas rédigé de manière explicite, le Code Fiscal prohibe déjà la déductibilité des dépenses liées à la corruption. Toutefois, pour faire suite à cette recommandation, l'Inspection Principale des Impôts a édicté une circulaire n° 17-2/1-13 du 29 septembre 2008 par laquelle il est indiqué aux inspecteurs et contrôleurs du fisc, explications et exemples à l'appui, que la déduction des dépenses liées aux infractions de corruption est interdite.
81. Le GRECO prend note de l'initiative de l'Inspection Principale des Impôts, qui satisfait aux attentes de cette recommandation.
82. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xv.

83. *Le GRECO a recommandé 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).*
84. Les autorités moldaves indiquent qu'en vertu de la loi n°190 sur la prévention et la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, dans sa nouvelle rédaction du 26 juillet 2007, les auditeurs, comptables indépendants et consultants dans le domaine financier sont assujettis aux obligations de ladite loi, dont celle de signaler les transactions suspectes liées au blanchiment et au financement du terrorisme au Centre pour la Lutte contre les Infractions Économiques et la Corruption (CLIEC). Surtout, le Conseil de Supervision de l'activité d'audit auprès du Ministère des Finances a adopté le 30 octobre 2008 (après discussion avec le CLIEC et les associations des auditeurs), une disposition spéciale. Celle-ci oblige les sociétés d'audit et les auditeurs exerçant à titre indépendant à signaler non seulement les transactions suspectes

mais aussi les éventuelles infractions de corruption au CLIEC. Cette disposition est entrée en vigueur avec sa parution au Moniteur Officiel le 14 novembre 2008. En ce qui concerne les comptables indépendants, les autorités moldaves indiquent toutefois que cette profession n'existe pas et que si la loi anti-blanchiment y fait référence, c'est seulement pour des raisons de conformité avec les normes anti-blanchiment internationales et des attentes des mécanismes de monitoring correspondant. En pratique, les activités de comptables sont soit assurées par des personnes salariées (même pour une période très courte de mise en forme des comptes dans une petite structure), soit par les professionnels de l'audit. Dans ce dernier cas, ils sont considérés comme assujettis à la loi et à la disposition spéciale d'octobre 2008 même dans le cadre de services en matière comptable.

85. Le GRECO note que des mesures ont été prises en octobre 2008 par le Conseil de Supervision de l'activité d'audit pour ce qui est des professionnels de ce secteur. En particulier, le GRECO considère que l'obligation de signaler au CLIEC les soupçons de corruption vise le même objectif que la recommandation. Il apparaît que la question des experts comptables ne se pose pas réellement dans la mesure où cette fonction est assurée en pratique soit par des salariés, soit par des professionnels de l'audit (auquel cas ces derniers restent couverts par les nouvelles mesures).
86. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

87. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Moldova a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante un peu moins des deux tiers des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle.** Les recommandations iv, vi, xiv et xv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations i, ii, vii, viii et xi ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations iii, v, ix, x, xii et xiii ont été partiellement mises en œuvre.
88. Le GRECO relève avec satisfaction que des avancées significatives ont eu lieu dans des domaines tels que les mécanismes de la saisie et confiscation, le traitement des dossiers de corruption par les autorités pénales, la prise en compte de la lutte contre la corruption dans le cadre de la réforme de l'administration, la mise en œuvre des mesures concernant l'accès aux informations détenues par les autorités, les interdictions professionnelles et leur contrôle, l'implication des auditeurs dans la détection des infractions de corruption ou encore la non déductibilité fiscale des dépenses liées à la corruption. Dans certains de ces cas, des clarifications importantes ont parfois été apportées. Dans les quelques autres domaines abordés par les recommandations du rapport, des mesures ont été prises mais elles restent insuffisantes ou n'ont pas encore été menées jusqu'à leur adoption ; c'est par exemple le cas de la législation relative aux moyens spéciaux d'enquête, la prise en compte de la corruption dans les dispositifs anti-blanchiment, le contrôle des conflits d'intérêts et déclarations de patrimoine, le signalement des soupçons de corruption et la protection des donneurs d'alerte, ou encore l'incrimination de certaines manipulations et infractions comptables.
89. Au vu de ce qui précède, le GRECO invite le Chef de la délégation de Moldova à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations iii, v, ix, x, xii et xiii d'ici le 30 juin 2010.
90. Enfin, le GRECO invite les autorités moldaves à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent Rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre publique cette traduction.