

Adoption : 27 mars 2015
Publication : 1^{er} avril 2015

Public
Greco RC-III (2015) 3F
Deuxième Rapport de Conformité

Troisième Cycle d'Évaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur la République de Moldova

« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 67^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 23-27 mars 2015)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures complémentaires prises par les autorités moldaves depuis l'adoption du premier Rapport de Conformité pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur la République de Moldova. Il convient de rappeler que le Troisième Cycle d'Evaluation couvre deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations:** articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STCE n°191) et le Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques:** articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 50^e Réunion Plénière du GRECO (1^{er} avril 2011) et a été rendu public le 6 avril 2011, suite à l'autorisation de la République de Moldova (Greco Eval III Rep (2010) 8F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité subséquent a été adopté par le GRECO lors de sa 59^e réunion plénière (22 mars 2013) et rendu public le 3 avril 2013, avec l'autorisation de la République de Moldova ([Greco RC-III \(2013\) 2F](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités moldaves ont soumis leur Deuxième Rapport de Situation qui contient des informations supplémentaires concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations jugées partiellement mises en œuvre dans le Rapport de Conformité. Ce Rapport de Situation a été reçu le 26 septembre 2014 et a servi de base au Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Belgique et le Luxembourg de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Frederik DECRUYENAERE au titre de la Belgique et Mme Doris WOLTZ au titre du Luxembourg. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il convient de rappeler que le GRECO, dans son Rapport d'Evaluation, avait adressé huit recommandations à la République de Moldova concernant le Thème I. Dans le Rapport de Conformité subséquent, il a conclu que les recommandations i, ii, iii, iv, v et vi avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations vii et viii avaient été partiellement mises en œuvre.

Recommandation vii.

6. *Le GRECO avait recommandé d'analyser et réviser en conséquence l'exemption automatique – et obligatoirement totale – de peine accordée aux auteurs de corruption active dans le secteur public et le secteur privé s'ils font preuve d'un « repentir réel ».*
7. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité, la recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Les dispositions de défense spéciale, incluses dans les articles 325, alinéa 4 et 334, alinéa 4 du Code Pénal (CP), avaient été examinées par le groupe de travail chargé de préparer le projet de loi modifiant le CP en conformité avec la présente recommandation du GRECO, mais les propositions faites par ce groupe pour annuler ou modifier les dispositions précitées avaient été rejetées lors des débats publics sur le projet de loi. Tout en prenant note des soucis exprimés par les autorités par rapport à un possible amendement qui accorderait une marge de discrétion à l'autorité compétente pour décider si le corrupteur est exonéré de la responsabilité pénale (notamment, en ce qui concerne l'établissement de critères suffisamment précis pour la prise de décision), le GRECO a fait remarquer qu'une solution adéquate a été trouvée dans d'autres Etats et il a rappelé ses doutes concernant le caractère automatique – et obligatoirement total – de cette exonération.
8. Les autorités signalent maintenant que la Cour Suprême de Justice a étudié les jugements rendus dans les années 2012 et 2013 dans les affaires de corruption et celles connexes et a décidé d'amender et compléter l'arrêté explicatif n° 5 du 30 mars 2009 « sur l'application de la législation concernant la responsabilité pénale pour corruption active et passive ». En juin 2014, elle a envoyé le projet de l'arrêté explicatif aux tribunaux et au Parquet Général, pour débats publics et avis. Le 22 décembre 2014 ce projet a été adopté. Au paragraphe 24 de cet arrêté explicatif n° 11 « sur l'application de la législation concernant la responsabilité pénale pour les infractions de corruption », la Cour analyse et explique les circonstances suivantes dans lesquelles le corrupteur peut être exonéré de responsabilité pénale en vertu des articles 325, alinéa 4 et 334, alinéa 4 du CP :
 - 1) Dans le cas d'une extorsion du corrupteur,
 - c'est la personne corrompue qui a pris l'initiative de corruption ;
 - des actions de contrainte ont été commises par la personne corrompue ;
 - la contrainte doit avoir un caractère réel, de manière à supprimer ou limiter la liberté ou l'aptitude de dénonciation de la personne sur laquelle la contrainte se produit ; ainsi le corrupteur a été forcé à l'acte de corruption ; et
 - la contrainte doit être antérieure à la promesse, l'offre ou la remise du pot-de-vin.
 - 2) Dans le cas d'un repentir réel du corrupteur,
 - la dénonciation doit être faite avant que les faits ne soient connus par les organes de poursuite pénale ou à condition que le corrupteur ne sache pas que les organes de poursuite avaient connaissance de ces faits. Dans ce cas de figure, le procureur doit également respecter les dispositions générales sur l'auto-dénonciation contenues dans l'article 264 du Code de Procédure Pénale (qui précisent des règles de procédure et de la forme de l'auto-dénonciation, etc.).Dans le cas où les conditions énoncées ci-dessus ne sont pas remplies, mais que le corrupteur a activement contribué à l'identification des personnes et des faits de corruption et a reconnu sa culpabilité, il bénéficiera de l'atténuation de la peine pénale suivant les dispositions de l'article 76, alinéa 1f) du CP.

Vu ces explications de la Cour Suprême de Justice, les autorités sont d'avis que la législation en place ne confère pas un caractère automatique et obligatoirement totale à l'exonération de la responsabilité pénale du corrupteur.

9. Le GRECO prend bonne note des informations communiquées qui indiquent que la Cour Suprême de Justice a adopté un arrêté explicatif dans lequel elle analyse et explique, entre autres, les circonstances dans lesquelles le corrupteur peut être exonéré de responsabilité pénale en raison d'une extorsion ou d'un repentir réel. Cela dit, les explications concernant le repentir réel sont identiques à celles déjà contenues dans le Rapport d'Evaluation et ne changent en rien le fait que si les conditions de défense sont remplies, le corrupteur, indépendamment des circonstances concrètes de l'espèce, est dans tous les cas complètement déchargé de sa responsabilité pénale. Le GRECO ne peut donc que conclure que cette exonération revêt bien un caractère automatique et obligatoirement total – contrairement à l'avis des autorités moldaves – et il renvoie aux préoccupations exprimées à cet égard dans le Rapport d'Evaluation. Notamment, le GRECO n'est pas convaincu du fait que suffisamment de garde-fous soient en place pour prévenir un usage abusif de ce moyen de défense, et il invite une fois de plus les autorités à redoubler d'efforts à cet égard.
10. Le GRECO conclut que la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

11. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures supplémentaires (formations spécialisées, circulaires et autres initiatives de sensibilisation) pour assurer la pleine utilisation des dispositions pénales concernant les infractions de corruption et de trafic d'influence dans la pratique.*
12. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Entre autres, un séminaire portant sur les amendements récents aux dispositions du CP sur la corruption en particulier, avait été organisé à l'attention de 26 juges et procureurs, et d'autres cours de formation et mesures de sensibilisation étaient prévus dans le futur.
13. Les autorités rapportent qu'entretemps, plusieurs formations spécialisées ont été dispensées aux procureurs, aux juges et aux officiers d'investigation, notamment, du 20 au 22 mai 2013, du 19 au 21 juin 2013 et le 16 mai 2014. Un nombre total de 75 procureurs, 57 juges et 44 officiers de police ont été instruits lors des séminaires sur l'application d'une pratique uniforme dans l'investigation et l'examen judiciaire des affaires de corruption et celles connexes, qui avaient été organisés par l'Institut National de la Justice (INJ) avec le soutien de l'American Bar Association/Rule of Law Initiative (ABA/ROLI). De plus, un séminaire portant sur le même sujet a été organisé le 14 novembre 2014 à l'attention de 20 juges et 15 procureurs. Deux autres séminaires se sont déroulés les 6-7 novembre 2013 et 27-28 mars 2014, qui portaient sur l'investigation des affaires de corruption et leur examen judiciaire et auxquels 30 procureurs, 27 juges et 10 officiers d'investigation au total ont participé. En outre, des procureurs et des juges moldaves ont pris part le 18 juin 2013 à l'atelier de travail, organisé par ABA/ROLI, IACA, les ambassades des Etats-Unis d'Amérique et de l'Italie, consacré aux bonnes pratiques de la lutte contre la corruption. Le 27 et 28 février 2014, l'INJ avec le soutien de l'ABA/ROLI a organisé des formations pour 30 juges, 30 procureurs et 30 officiers d'investigation du Centre National Anti-corruption sur les moyens spéciaux d'investigation dans les affaires de corruption et crimes économiques. Deux séminaires portant sur le même thème ont été organisés les 30 et 31 octobre 2014 et ont rassemblé un nombre identique de participants, ainsi qu'un autre au sujet de la mise en place d'une pratique judiciaire uniforme concernant les infractions de corruption. Ce dernier séminaire a eu lieu le 14 novembre 2014 pour 20 juges et 15 procureurs. Deux cours de formation sur le même sujet sont prévus pour le 30 mars et 3 avril 2015 pour 30 juges et 30 procureurs.

14. Les autorités indiquent également que le Centre National Anticorruption et la Cour Suprême de Justice avec le support des experts du projet MIAPAC¹ et la Mission EUHLPAM² ont étudié et analysé tous les dossiers de corruption qui avaient été jugés par les instances judiciaires entre janvier 2010 et juin 2012. Cette étude a été publiée en novembre 2013³ et formule en conclusion des recommandations dans le but d'améliorer la pratique d'investigation et du jugement des affaires de corruption et celles connexes. A la suite de cette étude et suivant les observations faites par les experts, le Plénum de la Cour Suprême de Justice a approuvé le 14 décembre 2013, la Recommandation n° 61⁴ qui donne des lignes directrices concernant l'application - dans le jugement des affaires de corruption - du principe de l'individualisation de la peine pénale et des normes qui l'exigent. Enfin, les autorités mentionnent l'arrêté explicatif n° 11 du 22 décembre 2014 qui a été élaboré et adopté par la Cour Suprême de Justice, voir sous la recommandation vii ci-dessus. Cet arrêté contient des commentaires et des explications sur l'application correcte et uniforme des articles incriminant la corruption et le trafic d'influence tant dans le secteur public que privé.
15. Le GRECO prend bonne note des informations communiquées selon lesquelles plusieurs formations spécialisées en matière de lutte contre la corruption ont été organisées pour un nombre important de procureurs, de juges et d'officiers d'investigation, y compris sur l'application d'une pratique uniforme dans l'investigation et l'examen judiciaire des affaires de corruption et celles connexes. De plus, d'autres initiatives ont été prises pour améliorer la pratique d'investigation et du jugement des affaires de corruption et celles connexes, qui ont résulté en une recommandation et un arrêté explicatif de la Cour Suprême de Justice sur l'application correcte et uniforme de la législation anti-corruption. Le GRECO se félicite de ces diverses mesures et encourage les autorités à poursuivre leurs efforts concernant la mise en application des dispositions sur la corruption, laquelle est d'une importance primordiale.
16. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

17. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Evaluation, avait adressé neuf recommandations à la République de Moldova concernant le Thème II. Dans le Rapport de Conformité subséquent, il a conclu que les neuf recommandations (i à ix) ont toutes été partiellement mises en œuvre.

Recommandations i à ix.

18. *Le GRECO avait recommandé :*
- *d'exiger que les rapports financiers annuels des partis politiques qui sont publiés et soumis aux autorités de contrôle comprennent des informations plus précises, garantissant un aperçu complet du patrimoine des partis et de leurs revenus et dépenses (recommandation i) ;*

¹ Projet financé par l'UE « Support to the Government of Moldova in the field of anti-corruption, reform of the Ministry of Internal Affairs, including police, and personal data protection » (octobre 2011 à octobre 2013).

² « EU High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova ».

³ Voir la version anglaise sur la page web du Centre National Anticorruption : www.cna.md/ro/date-statistic.

⁴ Publiée dans le Bulletin n° 3 de la Cour Suprême de Justice, mars 2014.

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

19. Le GRECO rappelle qu'un groupe de travail chargé d'élaborer des amendements à la législation concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales avait été établi par la Commission Electorale Centrale (CEC), pour, entre autres, mettre en œuvre les recommandations du GRECO. Le groupe de travail a élaboré un projet de « Loi modifiant et complétant des actes législatifs » qui visait à modifier huit lois, notamment le Code Electoral (CE), la Loi sur les Partis Politiques (LPP), le Code Pénal (CP), le Code de Procédure Pénale, le Code des Contraventions, le Code de l'Audiovisuel, le Code Fiscal et la Loi sur la Cour des Comptes. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO a évalué ce projet de loi et a conclu qu'il répondait à la majeure partie des préoccupations exprimées dans le Rapport d'Evaluation. Au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, il était prévu que le projet de loi soit transmis au Gouvernement pour approbation et rapidement soumis au Parlement.

20. Les autorités rapportent désormais qu'à la suite des débats publics sur ce projet de loi et de son examen par le GRECO, il a été légèrement amendé, approuvé par le Gouvernement⁵ et soumis au Parlement, où il a été enregistré le 2 juillet 2013 sous le n° 296. Ensuite, les commissions compétentes ainsi que la Direction Juridique du Parlement ont examiné le projet, et les avis de différentes entités nationales et internationales ont été sollicités. Le 21 mars 2014, le Parquet Général, en tant qu'entité responsable des activités du GRECO, a adressé une lettre au Président du Parlement pour lui rappeler les obligations du pays envers le GRECO. Par la suite, le projet de loi a été approuvé par le Parlement en première lecture, le 17 juillet 2014.
21. Pour la plupart, les amendements apportés au projet de loi après l'adoption du Rapport de Conformité ne sont que d'ordre rédactionnel. Cela dit, les autorités indiquent que pour répondre aux observations formulées par le GRECO sous la recommandation vi, le projet de loi a été amendé de manière à obliger les partis politiques d'inclure dans les rapports financiers annuels toute information comptable sur des personnes morales fondées ou contrôlées d'une autre manière par le parti politique (voir l'article 29, alinéa 4d de la LPP tel que prévu par le projet de loi). De plus, le projet de loi a été complété en exigeant un audit externe des comptes des partis politiques *au moins* tous les trois ans (pour répondre à l'encouragement par le GRECO dans le Rapport de Conformité, sous la recommandation vii, d'envisager une périodicité plus brève que tous les trois ans) ; en élargissant encore plus les pouvoirs et les compétences de la CEC en tant qu'organe de supervision du financement politiques (elle disposerait notamment du droit d'accès à toutes les données détenues par les autorités publiques, à tous les registres d'Etat, y compris les données au caractère personnel, et serait chargée d'élaborer des lignes directrices et des normes méthodologiques nécessaires pour la formation et l'assistance des responsables des partis politiques) ; et en renforçant encore davantage le régime des sanctions.
22. Enfin, les autorités signalent qu'elles ont déjà organisé plusieurs séances de formation en ce qui concerne notamment le financement des partis politiques et des campagnes électorales et la réforme en cours. Entre autres, le 26 mars et le 9 avril 2013, la CEC – avec le soutien de l'IFES (International Foundation for Electoral Systems) – a réuni les trésoriers des partis politiques et les journalistes d'investigation pour les renseigner sur les éventuels changements dans la gestion des finances des partis politiques et sur les exigences du GRECO dans ce domaine. En outre, les 12 et 13 juin 2014, la CEC et le Centre National Anti-corruption (CNA) – avec l'assistance du projet joint du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne dénommé « Eastern Partnership – Council of Europe Facility Project on Good Governance and Fight against Corruption » – ont organisé une formation pour les collaborateurs de la CEC, du CNA et du Parquet et pour des représentants de la société civile, pendant laquelle des experts internationaux ont présenté des cas concrets de fraude électorale et de financement illégal des partis politiques ainsi que les moyens pratiques de leur détection et investigation.
23. En plus des informations contenues dans le Rapport de Situation, les autorités indiquent que le 19 mars 2015 – et donc quelques jours avant l'examen du présent rapport par le GRECO –, le Parlement a adopté le projet de loi susmentionné en deuxième lecture, avec quelques amendements. Elles expliquent qu'il n'y aura pas d'autre lecture de la loi, qui va entrer en vigueur après sa promulgation par le Président de la République et sa publication dans la Gazette Publique (« Monitorul Oficial »). Les autorités indiquent qu'elles soumettront au GRECO la version finale de la loi dès que possible, en vue de son évaluation dans la procédure de conformité en cours.

⁵ Décision n° 456 du Gouvernement prise lors de sa séance du 1^{er} juillet 2013.

24. Le GRECO se félicite du fait que le projet de loi préparé pour répondre aux exigences des recommandations et examiné dans le Rapport de Conformité a, par la suite, été approuvé par le Gouvernement et adopté par le Parlement. Le GRECO salue que ce projet a été amendé en plusieurs points, à la suite des observations formulées dans le Rapport de Conformité, notamment, en obligeant les partis politiques à inclure dans leurs rapports financiers annuels (comme dans les comptes de campagne) des informations sur les personnes morales fondées ou contrôlées d'une autre manière par le parti concerné, pour satisfaire aux exigences de la recommandation vi. Cela dit, compte tenu du fait que le GRECO n'a pas encore eu l'occasion d'évaluer la version finale de la loi, il conclut à ce stade que les recommandations i à ix demeurent partiellement mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

25. **Au vu des conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du Troisième Cycle sur la République de Moldova et de ce qui précède, le GRECO conclut que la République de Moldova a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante sept des dix-sept recommandations formulées dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Les dix recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.
26. Plus particulièrement, en ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les neuf recommandations (i à ix) ont toutes été partiellement mises en œuvre.
27. S'agissant des incriminations, la quasi-totalité des recommandations a désormais été mise en œuvre de façon satisfaisante. Suite à la réforme législative, qui a déjà été présentée dans le Rapport de Conformité, les autorités moldaves ont pris des mesures complémentaires de formation et de sensibilisation à l'attention des autorités qui sont chargées de faire appliquer la loi, et la Cour Suprême de Justice a élaboré une recommandation et un arrêté explicatif sur l'application correcte et uniforme de la législation anti-corruption. Cet arrêté contient également des explications et précisions concernant l'exonération de peine accordée aux auteurs d'infractions de corruption active qui les signalent aux autorités répressives avant que celles-ci n'en aient eu connaissance. Cela étant, sur le dernier point le GRECO n'est pas convaincu du fait que suffisamment de garde-fous soient en place pour prévenir un usage abusif de ce moyen de défense, et il invite une fois de plus les autorités à redoubler d'efforts à cet égard.
28. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO se félicite que le projet de « Loi modifiant et complétant des actes législatifs » présenté par la Commission Electorale Centrale qui a déjà été favorablement évalué dans le Rapport de Conformité, a été amendé en prenant en compte les observations formulées par le GRECO, et qu'il a été approuvé par le Gouvernement et par le Parlement. Cela dit, compte tenu du fait que le GRECO n'a pas encore eu l'occasion d'évaluer la version finale de la loi, il conclut à ce stade que les recommandations concernées demeurent partiellement mises en œuvre. Il a été convenu que les autorités moldaves soumettront au GRECO la version finale de la loi dès que possible, en vue de son évaluation dans la procédure de conformité en cours. Enfin, le GRECO réitère son appel aux autorités, formulé dans le Rapport d'Evaluation, de relever le défi d'assurer l'application concrète de la réglementation existante et de celle à venir, notamment en dotant le mécanisme de supervision des ressources nécessaires pour contrôler d'une manière substantielle et proactive le financement politique.

29. En vertu de l'article 31, paragraphe 9 de son Règlement intérieur, le GRECO demande au Chef de la délégation moldave de soumettre des informations complémentaires concernant la mise en œuvre de la recommandation vii (Thème I – Incriminations) et des recommandations i à ix (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) pour le 31 décembre 2015 au plus tard.
30. Enfin, le GRECO invite les autorités de la République de Moldova à traduire le présent rapport dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.