



Adoption: 22 mars 2013
Publication: 3 avril 2013

Public
Greco RC-III (2013) 2F

Troisième Cycle d'Evaluation

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 59^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 mars 2013)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de la République de Moldova pour mettre en œuvre les 17 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Moldova (voir paragraphe 2), qui portent sur deux thèmes différents, 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'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 50^e Réunion Plénière du GRECO (1^{er} avril 2011) et a été rendu public le 6 avril 2011, suite à l'autorisation de la République de Moldova (Greco Eval III Rep (2010) 8F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités moldaves ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 5 novembre 2012, a servi de base pour l'élaboration du 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 Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, a adressé 8 recommandations à la République de Moldova concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
7. Les autorités de la République de Moldova indiquent que, en vue de se conformer aux recommandations du GRECO, le Code pénal (CP) a été modifié par la Loi n° 245 du 2 décembre 2011 qui est entrée en vigueur le 3 février 2012 et par la Loi n° 78 du 12 avril 2012 qui est entrée en vigueur le 25 mai 2012. Ces modifications concernent notamment la définition des auteurs possibles d'actes de corruption (« personnes exerçant une fonction à responsabilités » et

« personnes publiques étrangères et fonctionnaires internationaux »), donnée dans les articles 123 et 123¹ du CP, ainsi que la définition des infractions de corruption passive et active dans le secteur public (donnée par les articles 324 et 325 du CP) et dans le secteur privé (donnée par les articles 333 et 334 du CP) et de trafic d'influence (donnée par l'article 326 du CP).

Recommandation i.

8. *Le GRECO a recommandé de prendre les mesures législatives nécessaires pour faire en sorte que la corruption active et la corruption passive de toutes les catégories d'agents publics (au sens de la Convention pénale sur la corruption, STE 173) soient érigées en infractions pénales, y compris la corruption de tous les fonctionnaires couverts par la législation relative à la fonction publique et de tous les agents publics n'exerçant pas des fonctions d'autorité publique ou de gestion administrative, de disposition ou d'organisation économique.*
9. Les autorités indiquent que la Loi n° 245 du 2 décembre 2011 a amendé l'article 123 du CP qui porte désormais le titre de « Personne exerçant une fonction à responsabilités, personne publique et personne à fonction de dignité publique ». Tandis que l'alinéa 1 de cet article concernant les « personnes exerçant une fonction à responsabilités » reste inchangé, l'alinéa 2 introduit la nouvelle catégorie de « personnes publiques ». C'est à cette nouvelle catégorie de personnes que les articles 324 et 325 du CP font maintenant référence pour désigner les auteurs possibles d'infractions de corruption. Les autorités précisent que le concept de « personnes publiques » est autonome et indépendant du concept de « personnes exerçant une fonction à responsabilités ». Selon le rapport explicatif au projet de loi, un tel concept nouveau devait permettre de répondre aux exigences des normes internationales sur la lutte contre la corruption, notamment celles de la Convention pénale sur la corruption. Enfin, l'alinéa 3 de l'article 123 du CP définit la nouvelle catégorie de « personnes à fonction de dignité publique », laquelle est une sous-catégorie des « personnes publiques » ;¹ en vertu des articles 324, alinéa 3a et 325, alinéa 3a¹ du CP tels qu'amendés, la corruption active ou passive impliquant une « personne à fonction de dignité publique » constitue alors un cas aggravé de corruption. Les autorités ajoutent que l'article 330 du CP concernant la perception des récompenses illicites par un fonctionnaire - lequel englobait certaines catégories de personnes qui n'étaient pas, avant les réformes, couvertes par les dispositions sur la corruption - a été abrogé. Les dispositions de l'article 123 du CP amendé sont libellées comme suit.

Article 123 du CP : Personne exerçant une fonction à responsabilités, personne publique et personne à fonction de dignité publique

(1) A le statut de personne exerçant une fonction à responsabilités dans une entreprise, institution ou organisation relevant de l'autorité publique ou de l'administration publique locale ou dans l'une de ses sous-structures, la personne qui, en vertu de la loi, par nomination, élection ou en vertu d'une délégation, est investie d'une manière permanente ou provisoire de certains droits et obligations en vue de remplir les fonctions de l'autorité publique ou des fonctions de gestion administrative, de disposition ou d'organisation économique.

¹ Pour appuyer cette lecture de la loi, les autorités font également référence à l'étude intitulée « Au sujet des infractions prévues dans les chapitres XV et XVI de la Partie Spéciale du Code Pénal » de décembre 2012, dont l'auteur est l'actuel procureur en chef du Parquet Anticorruption M. Ruslan Popov (et qui a été approuvée par la chaire de la faculté « Sciences pénales » de l'Université d'Etudes Européennes de Moldova).

(2) A le statut de personne publique tout fonctionnaire public, y inclus les fonctionnaires publics à statut spécial (les collaborateurs du service diplomatique, de la défense, des douanes, de la sécurité nationale et de l'ordre public ou toute autre personne ayant des grades spéciaux ou militaires); tout employé des autorités publiques autonomes ou de réglementation, des entreprises d'Etat ou municipales ou de n'importe quelle personne morale de droit public, tout employé des cabinets des personnes à fonction de dignité publique ; toute personne autorisée ou investie par l'Etat du droit de déployer en son nom des activités ou des services d'intérêt public.

(3) A le statut de personne à fonction de dignité publique toute personne dont la nomination ou l'élection est régie par la Constitution de la République de Moldova ou qui est investie de ses fonctions par élection ou nomination par le Parlement, le Président de la République de Moldova ou le Gouvernement ; le conseiller local, le député de l'Assemblée Populaire de Gagaouzie, de même que la personne à laquelle une personne exerçant une fonction de dignité publique lui a délégué ses pouvoirs.

10. Les autorités soulignent qu'à la suite des modifications opérées, le concept de « personnes publiques » - qui peuvent, selon les articles 324 et 325 du CP, être tenues responsables pour des actes de corruption - englobe toute personne qui a le statut d'agent public (qu'il soit un simple médecin, professeur, fonctionnaire public ou ministre, juge, député, etc.), et elles se réfèrent à cet égard notamment à l'élément « tout employé ... de n'importe quelle personne morale de droit public » contenu dans la définition de ce concept dans l'article 123, alinéa 2 du CP.
11. Le GRECO prend note des informations communiquées, selon lesquelles les personnes susceptibles d'être les auteurs d'infractions de corruption sont maintenant désignées par la nouvelle catégorie de « personnes publiques », qui englobe tout fonctionnaire et employé public. Les autorités ont donc pris en compte la principale préoccupation qui avait motivé la recommandation, c'est-à-dire le caractère restrictif des « fonctions de l'autorité publique ou des fonctions de gestion administrative, de disposition ou d'organisation économique » requises par la définition des « personnes exerçant une fonction à responsabilités » - laquelle n'est plus, dans la nouvelle version de la législation, déterminante pour le champ d'application des dispositions sur la corruption.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

13. *Le GRECO a recommandé de prendre les mesures législatives nécessaires pour garantir que la corruption active et la corruption passive d'agents publics étrangers, membres d'assemblées publiques étrangères, fonctionnaires internationaux, membres d'assemblées parlementaires internationales, ainsi que juges et agents de cours internationales soient explicitement incriminées conformément aux articles 5, 6, 9, 10 et 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
14. Les autorités indiquent que la Loi n° 245 du 2 décembre 2011 a introduit l'article 123¹ dans le CP qui définit le statut des « personnes publiques étrangères » dans son alinéa 1, et celui des « fonctionnaires internationaux » dans son alinéa 2. Les dispositions sur la corruption, à savoir les articles 324 et 325 du CP, incluent ces catégories de personnes dans leur champ d'application. Plus précisément, les « personnes publiques étrangères » sont incluses dans la définition générale des délits de corruption (alinéa 1 des articles 324 et 325 du CP), tandis que

les « fonctionnaires internationaux » sont mentionnés dans les dispositions sur les cas aggravés de corruption (article 324, alinéa 2a¹ et article 325, alinéa 3a¹ du CP). Les dispositions de l'article 123¹ du CP sont libellées comme suit :

Article 123¹ du CP : Personne publique étrangère et fonctionnaire international

(1) A le statut de personne publique étrangère toute personne nommée ou élue qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire dans un Etat étranger et toute personne qui exerce une fonction publique dans un Etat étranger, y compris pour une autorité publique ou entreprise publique étrangère, ainsi que la personne qui exerce des attributions de juré dans le cadre du système judiciaire d'un Etat étranger.

(2) A le statut de fonctionnaire international tout fonctionnaire d'une organisation publique internationale ou supranationale ou toute personne autorisée par celle-ci à agir en son nom; ainsi que tout membre d'une assemblée parlementaire d'une organisation internationale ou supranationale; toute personne qui exerce des fonctions judiciaires au sein d'une cour internationale, y inclus tout fonctionnaire au greffe de la cour.

15. Le GRECO note que l'incrimination de la corruption a été expressément étendue aux agents publics étrangers et membres d'assemblées publiques étrangères ainsi qu'aux fonctionnaires internationaux, membres d'assemblées parlementaires internationales, juges et agents de cours internationales.

16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

17. Le GRECO a recommandé d'incriminer de manière explicite la corruption active et passive d'arbitres nationaux et étrangers et de jurés étrangers conformément aux articles 4 et 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).

18. Les autorités signalent que la Loi n° 78 du 12 avril 2012 a amendé les dispositions sur la corruption active et passive dans le secteur privé, à savoir les articles 333 et 334 du CP, de manière à inclure dans leur champ d'application les « arbitres élus ou désignés pour trancher un litige ». Les autorités ajoutent que selon le rapport explicatif à la Loi n° 78, cet amendement a été effectué pour donner suite à la recommandation du GRECO et la notion d'arbitre employée dans ces dispositions englobe les arbitres nationaux et étrangers. Les dispositions modifiées sont libellées comme suit :

Article 333 du CP : De la corruption

(1) Le fait de prétendre, d'accepter ou de recevoir, directement ou par un(e) intermédiaire, par un(e) arbitre élu(e) ou désigné(e) pour trancher un litige, par le/la gérant(e) d'une organisation commerciale, sociale ou d'une autre organisation non-gouvernementale ou par une personne qui travaille pour celles-ci, des biens, des services, des privilèges ou des avantages sous n'importe quelle forme et qui ne lui sont pas dus, pour lui-même ou elle-même ou pour quelqu'un d'autre, ou d'en accepter l'offre ou la promesse afin d'accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte, de retarder ou faciliter l'accomplissement d'un acte dans l'exercice de ses fonctions ou contrairement à celles-ci,

sera passible d'une amende de 500 à 1 500 unités conventionnelles ou d'une peine d'emprisonnement de 3 ans maximum, dans les deux cas avec privation du droit de remplir une fonction ou d'exercer une activité pour un délai maximum de 5 ans. (...)

Article 334 du CP : De la remise du pot-de-vin

(1) La promesse, l'offre ou la remise du pot-de-vin, directement ou par un(e) intermédiaire, à un(e) arbitre élu(e) ou désigné(e) pour trancher un litige, au/à la gérant(e) d'une organisation commerciale, sociale ou d'une autre organisation non-gouvernementale ou à une personne qui travaille pour une telle organisation, de biens, de services, de privilèges ou d'avantages sous n'importe quelle forme et qui lui ne sont pas dus, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, afin d'accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte, de retarder ou faciliter l'accomplissement d'un acte dans l'exercice de ses fonctions ou contrairement à celles-ci, sera passible d'une amende de 500 à 1 000 unités conventionnelles ou d'une peine d'emprisonnement de 3 ans maximum, dans le cas d'une personne physique, et d'une amende de 500 à 2 500 unités conventionnelles avec privation du droit d'exercer une certaine activité, dans le cas d'une personne morale. (...)

19. S'agissant des jurés étrangers, les autorités renvoient au nouvel article 123¹, alinéa 1 du CP qui mentionne expressément les « personnes qui exercent des attributions de juré dans le cadre du système judiciaire d'un Etat étranger » ; les dispositions sur la corruption dans le secteur public s'appliquent alors à de telles personnes (voir recommandation ii, ci-dessus).
20. Le GRECO observe que les jurés étrangers ont été explicitement désignés comme auteurs possibles d'infractions de corruption dans le secteur public et les arbitres, comme auteurs possibles d'infractions de corruption dans le secteur privé. Le GRECO regrette que le nouveau libellé des d'infractions de corruption dans le secteur privé ne précise pas expressément qu'il couvre également les arbitres étrangers, mais il accepte l'explication donnée par les autorités que, selon le rapport explicatif à la Loi n° 78, les arbitres étrangers sont également visés par ces infractions. Enfin, le GRECO constate que ces infractions contiennent les différents éléments requis par l'Article 2 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

22. *Le GRECO a recommandé d'aligner, d'une manière cohérente, l'incrimination de la corruption dans le secteur public des articles 324 et 325 du Code pénal sur les articles 2 et 3 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), notamment pour s'assurer que ces dispositions englobent sans aucun doute possible a) le fait de solliciter, de recevoir ou d'accepter des avantages tant matériels qu'immatériels ; b) les actes de corruption commis par l'entremise d'intermédiaires ou au bénéfice d'un tiers ; et c) tous les cas dans lesquels un agent public accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions, que cet acte fasse ou non partie des compétences officielles de l'agent public.*
23. Les autorités indiquent que la Loi n° 78 du 12 avril 2012 a modifié les dispositions sur la corruption active et passive dans le secteur public. Les principales dispositions des articles 324 et 325 du CP se lisent comme suit dans leur version modifiée :

Article 324 du CP : De la corruption passive

(1) Le fait de prétendre, d'accepter ou de recevoir, directement ou par un(e) intermédiaire, par une personne publique ou une personne publique étrangère, des biens, des services, des privilèges ou des avantages sous n'importe quelle forme qui ne lui sont pas dus, pour soi-même ou pour quelqu'un d'autre, ou d'en accepter l'offre ou la promesse afin d'accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte, de retarder ou de faciliter l'accomplissement d'un acte dans l'exercice de ses fonctions ou contrairement à celles-ci, sera passible d'une amende de 1 000 à 3 000 unités conventionnelles et d'une peine d'emprisonnement de 3 à 7 ans, avec privation du droit de remplir une fonction ou d'exercer une activité pour un délai de 2 à 5 ans. (...)

Article 325 du CP : De la corruption active

(1) Le fait de promettre, d'offrir ou de donner, directement ou par un(e) intermédiaire, à une personne publique ou à une personne publique étrangère des biens, des services, des privilèges ou des avantages sous n'importe quelle forme qui ne lui sont pas dus, pour celle-ci ou pour quelqu'un d'autre afin d'accomplir ou s'abstenir de accomplir un acte, de retarder ou de faciliter l'accomplissement d'un acte dans l'exercice de ses fonctions ou contrairement à celles-ci, sera passible d'une amende de 1 000 à 3 000 unités conventionnelles et d'un emprisonnement jusqu'à 6 ans, dans le cas d'une personne physique, et d'une amende de 2 000 à 4 000 unités conventionnelles avec privation du droit d'exercer une certaine activité, dans le cas d'une personne morale. (...)

24. Le GRECO note que les dispositions sur la corruption active et passive dans le secteur public ont été modifiées à plusieurs égards. Notamment, il a été précisé que toutes les différentes formes d'actes de corruption² se réfèrent à toute forme d'avantage (indépendamment de son caractère matériel ou immatériel) ; que les infractions de corruption peuvent être commises par l'entremise d'intermédiaires ou au bénéfice d'un tiers ; et que tous les cas dans lesquels un agent public accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions sont couverts, sans qu'il soit nécessaire – comme c'était le cas avant la réforme – que cet acte rentre dans le champ des compétences de l'agent public.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

26. *Le GRECO a recommandé d'aligner l'incrimination de la corruption dans le secteur privé des articles 333 et 334 du Code pénal sur les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), notamment en ce qui concerne les catégories de personnes visées, les différentes formes d'actes de corruption, et la couverture de la commission indirecte de l'infraction et des affaires impliquant des tiers bénéficiaires.*

² En ce qui concerne l'interprétation des termes employés par la législation moldave pour désigner les différentes formes d'actes de corruption – qui n'ont pas été sujets à la recommandation et qui ne sont pas concernés par la réforme, voir le Rapport d'Evaluation, paragraphe 55.

27. Les autorités rapportent que les dispositions sur la corruption active et passive dans le secteur privé ont été modifiées par la Loi n° 78 du 12 avril 2012 (voir le texte des articles 333 et 334 du CP tels qu'amendés sous la recommandation iii, ci-dessus).
28. Le GRECO note que suite à la réforme législative de 2012, la gamme des personnes visées par les dispositions sur la corruption dans le secteur privé ne se limite plus aux personnes « responsables » d'organisations commerciales, sociales ou autres, mais qu'elle couvre les gérants et « toute personne qui travaille pour celles-ci », comme l'exigent les Articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption. Selon les autorités, ce nouveau concept englobe également des personnes qui n'ont pas le statut d'employé ou qui ne travaillent pas en permanence pour l'entreprise – par exemple, les avocats, les consultants, les agents commerciaux, etc. – mais qui peuvent engager la responsabilité de l'entreprise. En plus, les articles 333 et 334 du CP ont été complétés pour intégrer les différentes formes d'actes de corruption (notamment, le fait de prétendre ou d'accepter tout avantage ainsi que l'offre et la promesse de tout avantage ont été ajoutés), pour englober tous les cas dans lesquels une personne gérant ou travaillant pour une entité privée accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions (que cet acte fasse ou non partie de ses compétences), et pour couvrir les cas où les infractions de corruption sont commises par l'entremise d'intermédiaires ou au bénéfice d'un tiers.
29. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

30. *Le GRECO a recommandé (i) d'incriminer le trafic d'influence actif en tant qu'infraction principale ; et (ii) d'aligner l'incrimination du trafic d'influence passif sur les exigences de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), notamment en ce qui concerne les catégories de personnes visées et les différentes formes d'actes de trafic d'influence.*
31. Les autorités indiquent que la Loi n° 245 du 2 décembre 2011 a apporté plusieurs modifications à l'article 326 du CP sur le trafic d'influence. Notamment, l'alinéa 1¹ a été introduit dans cet article afin d'incriminer le trafic d'influence actif, et l'alinéa 1 sur le trafic d'influence passif a été amendé en vue de l'aligner sur les exigences de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption. Ces deux alinéas de l'article 326 du CP sont libellés comme suit :

Article 326 du CP : Du trafic d'influence

(1) Le fait de prétendre, d'accepter ou de recevoir, personnellement ou par l'entremise d'une autre personne, de l'argent, des titres de valeur, des biens, des services, ou des avantages pour soi-même ou pour un tiers, par une personne qui a une certaine influence ou prétend avoir une certaine influence sur une personne publique, une personne à fonction de dignité publique, une personne publique étrangère ou un fonctionnaire international en vue de le ou la contraindre à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, de retarder ou de faciliter l'accomplissement d'un acte dans l'exercice de ses fonctions, que ces actes aient été accomplis ou non, sera passible d'une amende de 500 à 1 500 unités conventionnelles ou d'un emprisonnement jusqu'à 5 ans, dans le cas d'une personne physique, et d'une amende de 2 000 à 4 000 unités conventionnelles avec privation du droit d'exercer une certaine activité, dans le cas d'une personne morale.

(1¹) Le fait de promettre, d'offrir ou de donner à une personne, personnellement ou par l'entremise d'une autre personne, des biens, des services, ou des avantages énumérés à l'alinéa (1), pour elle-même ou pour un tiers, lorsque cette personne a ou prétend avoir une certaine influence sur une personne publique, une personne à fonction de dignité publique, une personne publique étrangère ou un fonctionnaire international dans le but indiqué à l'alinéa (1), sera passible d'une amende de 500 à 1 500 unités conventionnelles ou d'un emprisonnement jusqu'à 3 ans, dans le cas d'une personne physique, et d'une amende de 2 000 à 4 000 unités conventionnelles avec privation du droit d'exercer une certaine activité, dans le cas d'une personne morale. (...)

32. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui indiquent que le trafic d'influence actif a été criminalisé et que la disposition sur le trafic d'influence passif a été amendée. Notamment, suite à la réforme de 2012, les dispositions de l'article 326 du CP visent tous les agents public nationaux, étrangers et internationaux (« personnes publiques, personnes à fonction de dignité publique, personnes publiques étrangères ou fonctionnaires internationaux ») ; elles englobent les différentes formes d'actes de trafic d'influence (le fait de prétendre, d'accepter ou de recevoir, de promettre, d'offrir ou de donner un avantage) ; et elles englobent tous les cas qui visent l'accomplissement d'un acte ou son abstention par l'agent public dans l'exercice de ses fonctions (que cet acte fasse ou non partie de ses compétences).

33. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

34. *Le GRECO a 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 ».*

35. Les autorités signalent que le groupe de travail mis en place en septembre 2010 pour élaborer le projet de loi modifiant le CP en conformité avec les recommandations du GRECO a largement débattu sur le sujet du « repentir réel » lors de plusieurs réunions de travail. Le groupe de travail (qui a réuni, entre autres, des représentants du Ministère de la Justice, du judiciaire et des organes de poursuite pénale, notamment du Ministère de l'Intérieur, du Centre de la Lutte contre les Crimes Economiques et la Corruption et du Parquet Anticorruption) a ensuite proposé soit d'annuler les dispositions sur le « repentir réel », soit de les modifier, notamment, de manière à fixer un certain délai au corrupteur pour sa dénonciation après la commission de l'infraction.

36. Cependant, les propositions du groupe de travail ont par la suite été rejetées lors des débats publics sur le projet de loi. Les divers organes de poursuite pénale et du système judiciaire ont invoqués plusieurs arguments contre une telle annulation ou modification des dispositions pertinentes (à savoir, des articles 325, alinéa 4 et 334, alinéa 4 du CP). En particulier, ils ont souligné qu'une telle réforme irait à l'encontre du principe général précisé dans l'article 57 du CP, selon lequel les délinquants sont encouragés à se repentir, en leur garantissant dans certaines circonstances d'être exonérés de responsabilité pénale (de plus, le « regret réel » ainsi que l'auto-dénonciation sont énumérés comme circonstances atténuantes dans l'article 76 du CP). Enfin, la proposition de supprimer le caractère automatique de la défense du « regret réel » (en stipulant que le corrupteur « pourrait être » exonéré de la responsabilité pénale) a également été rejetée, parce que dans une telle hypothèse on manquerait de critères suffisamment précis pour

décider dans quels cas cette défense pourra être appliquée. Les décisions de justice seraient alors privées d'uniformité, le champ de discrétion étant trop large et imprécis. Finalement, les autorités précisent qu'en l'état actuel des choses, la personne corrompue mise en accusation jouit du droit de contester la décision d'exemption de peine de son corrupteur devant le procureur hiérarchiquement supérieur ou devant le tribunal qui peut, le cas échéant, modifier cette décision.

37. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui indiquent que les dispositions de défense spéciale, incluses dans les articles 325, alinéa 4 et 334, alinéa 4 du CP, ont 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 que les propositions faites par ce groupe pour annuler ou modifier les dispositions précitées ont été rejetées lors des débats publics sur le projet de loi. Le GRECO comprend que la décision du procureur d'appliquer la mesure de défense peut être contestée, et que dans de tels cas, la question de savoir si ses conditions ont été remplies, doit être réexaminée. Cependant, le GRECO rappelle ses doutes concernant le caractère automatique – et obligatoirement total – de cette exonération, énoncé dans le Rapport d'Evaluation. 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 prend 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), mais il est convaincu qu'une solution adéquate peut être trouvée – étant donné qu'une telle réglementation est en place dans d'autres Etats. Le GRECO invite instamment les autorités à poursuivre leur action en vue de revoir le caractère automatique et obligatoirement total de cette exonération, comme le préconisait la recommandation.
38. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

39. *Le GRECO a 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.*
40. Les autorités rapportent que le 15 octobre 2012, l'Institut National de la Justice a organisé un séminaire sur le thème « Infractions contre le bon déroulement de l'activité dans le secteur public » (le nouveau titre du chapitre du CP portant sur les infractions de corruption dans le secteur public), auquel 16 procureurs et 10 juges ont participé. Lors de ce séminaire, ont été traités spécifiquement les amendements introduits dans le CP concernant les infractions de corruption et de trafic d'influence. Les autorités se réfèrent également à l'étude intitulée « Au sujet des infractions prévues dans les chapitres XV et XVI de la Partie Spéciale du Code Pénal » de décembre 2012, mentionnée ci-dessus,³ qui a été transmise au Parquet Anticorruption et aux sous-divisions territoriales et qui a fait l'objet d'une information auprès de tous les procureurs.
41. Les autorités ajoutent que, tenant compte du délai très court de la mise en pratique des amendements récents au CP, d'autres cours de formation, ainsi que d'autres mesures pour la sensibilisation des officiers de poursuite pénale, procureurs et juges, seront organisés dans l'avenir. Notamment, le plan de formation continue pour les procureurs et les juges pour l'année 2013 (qui a été approuvé le 20 août 2012 par le Conseil de direction de l'Institut National de la

³ Voir sous la recommandation i, ci-dessus.

Justice, suite aux propositions faites par le Conseil Supérieur de la Magistrature et le Conseil Supérieur des Procureurs) prévoit un cours de formation de 2 jours pour 200 procureurs et 100 juges sur l'instruction pénale et le jugement des affaires de corruption et celles connexes.⁴

42. Le GRECO note que, entre autres, un séminaire portant sur les amendements récents aux dispositions du CP sur, notamment, la corruption a déjà été organisé à l'attention de 26 juges et procureurs, et d'autres cours de formation et d'autres mesures de sensibilisation sont prévus dans le futur. Le GRECO invite les autorités à mener ces projets à terme et à poursuivre leurs efforts concernant la mise en application des dispositions sur la corruption, laquelle est d'une importance primordiale.
43. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

44. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Evaluation, a adressé 9 recommandations à la République de Moldova concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
45. Les autorités indiquent qu'en novembre 2011, un groupe de travail chargé d'élaborer des amendements à la législation concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales a été établi par la Commission Electorale Centrale (CEC), entre autres, pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO. Ce groupe a réuni des représentants de la CEC, du Ministère de la Justice, du Centre de la Lutte contre les Crimes Economiques et la Corruption, du Ministère des Finances, de l'Inspection d'Etat des Impôts, de la Cour des Comptes, ainsi que le chef de la délégation moldave au GRECO, des délégués des partis représentés au Parlement, des représentants de plusieurs organisations non-gouvernementales et des représentants de plusieurs organismes internationaux. Le groupe de travail a élaboré un projet de « Loi modifiant et complétant des actes législatifs » qui vise 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. Le projet de loi a ensuite fait l'objet de débats publics et il est prévu qu'il soit prochainement transmis au Gouvernement pour approbation et remis au Parlement. Les autorités ajoutent qu'en février 2012, le Parlement a approuvé le Plan d'action pour la mise en œuvre dans les années 2012-2013 de la Stratégie Nationale Anticorruption (2011-2015) qui prévoit également l'élaboration des mesures nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations du GRECO.

Recommandation i.

46. *Le GRECO a 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.*
47. Les autorités indiquent que selon l'article 29, alinéa 4 de la LPP tel que prévu par le projet de loi susmentionné, la CEC – qui, par ailleurs, voit sa fonction de supervision en matière de financement politique renforcée (voir sous la recommandation viii) – élabore des formulaires pour les rapports financiers annuels des partis politiques qui doivent au moins contenir des informations sur les biens et les revenus du parti, regroupés par catégorie ; sur tous les dons reçus par le parti, spécifiant les montants des dons et l'identité des donateurs ; et sur les

⁴ Les autorités indiquent que lesdits cours de formation auront lieu du 20 au 22 mai et du 11 au 13 juin 2013.

obligations financières et les dépenses du parti, divisées en dépenses opérationnelles et dépenses sur la gestion des biens (liste non-exhaustive). Les autorités ajoutent que les formulaires devront être élaborés par la CEC de commun accord avec le Ministère des Finances, étant donné qu'ils devront refléter les particularités du financement des partis et en même temps être conformes aux exigences des normes générales de la comptabilité. Notamment, la Loi sur la comptabilité⁵ exige qu'une note explicative incluant des informations plus détaillées accompagne le rapport financier. Alors que le rapport financier du parti politique présentera les biens, les revenus, les dépenses, les obligations financières etc. par groupe, la note explicative donnera donc des détails individualisés.

48. Selon l'article 29, alinéa 2 de la LPP tel que prévu par le projet de loi, la CEC sera emmenée à vérifier et analyser en détail les rapports financiers soumis par les partis. Les autorités précisent que ce contrôle inclut les informations contenues dans la note explicative au rapport financier, dont elle est partie intégrante. En outre, dans les deux semaines suivant la réception et l'acceptation des rapports financiers, la CEC doit publier les informations sur les revenus et les dépenses des partis telles que soumises, y inclus l'identité des donateurs, ainsi qu'un compte-rendu et les conclusions des rapports d'audit.
49. Le GRECO prend note de ce projet de modification de la LPP, qui définit expressément le contenu minimum des rapports financiers annuels des partis politiques qui sont soumis aux autorités de contrôle (la CEC et, dans certains cas, la Cour des Comptes) et publiés. Notamment, selon ce projet, tous les biens et revenus du parti, ses obligations financières et ses dépenses doivent être détaillés individuellement. Le GRECO est d'avis que les propositions d'amendement vont dans le sens des attentes de la recommandation.
50. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

51. *Le GRECO a recommandé 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.*
52. Les autorités rapportent que selon l'article 29, alinéa 4 de la LPP tel que prévu par le projet de loi, les rapports annuels financiers des partis politiques doivent contenir des informations détaillées sur tous les dons reçus, y compris sur la valeur de chaque don et sur l'identité de chaque donateur (nom et prénom / dans le cas d'une personne morale, son nom et sa forme d'organisation ; adresse du domicile ou du siège ; occupation, lieu du travail ou genre d'activité). Selon le projet de loi, les rapports financiers contenant de telles informations sur les dons et les donateurs sont soumis à la CEC, vérifiés par celle-ci et publiés sur les pages web de la CEC et, le cas échéant, des partis (alinéas 1 à 3 de l'article 29 de la LPP tel que prévu par le projet de loi).
53. Le GRECO note que les projets de modification, s'ils étaient adoptés, iraient même au-delà des exigences de la recommandation, étant donné qu'ils prévoient la divulgation de données détaillées concernant tous les dons reçus par un parti (et non pas seulement les dons supérieurs à un certain montant).
54. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

⁵ Loi n° 113 du 27 avril 2007.

Recommandation iii.

55. *Le GRECO a recommandé 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.*
56. Les autorités indiquent que les dispositions amendées sur les dons (voir l'article 26 de la LPP) incluses dans le projet de loi précisent que les cotisations des membres sont distinctes des dons (voir l'alinéa 1). Néanmoins, si le donateur est membre d'un parti politique, ses cotisations sont prises en compte dans le calcul de la somme maximale qu'il ou elle a le droit de verser à des partis politiques pendant une année, à savoir 20 salaires mensuels moyens établis par l'économie nationale. Selon le projet de loi, les dons et les cotisations doivent être reflétés distinctement dans la comptabilité du parti et dans ses rapports financiers (voir l'alinéa 4). Les autorités ajoutent que les cotisations, de même que les dons, doivent être indiqués individuellement, afin de démontrer que les dispositions sur la somme maximale permise des dons ont été respectées et afin d'éviter que des dons plus élevés ne soient effectués en les dissimulant sous forme de cotisations.
57. Le GRECO considère que la nouvelle disposition prévue par le projet de loi selon laquelle les dons et les cotisations sont reflétés distinctement dans la comptabilité du parti et dans ses rapports financiers, pourra contribuer à 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. En plus, le GRECO salue le fait que, selon le projet de loi, les cotisations d'un membre d'un parti politique sont prises en compte dans le calcul de la somme maximale qu'il ou elle a le droit de verser à des partis politiques pendant une année, et que le montant de cette somme maximale serait baissé considérablement en comparaison avec les règles contenues dans la LPP dans sa forme actuelle (à savoir de 500 salaires mensuels moyens à 20 salaires mensuels moyens).
58. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

59. *Le GRECO a recommandé 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.*
60. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités font savoir, d'abord, que le projet de loi prévoit des amendements à la définition des dons dans l'article 26, alinéa 1 de la LPP. Selon cette définition, les dons aux termes de cette loi englobent – en plus des dons financiers – les dons octroyés sous forme de biens meubles ou immeubles, de services rendus gratuitement ou à des conditions avantageuses par rapport aux prix du marché, de paiement de biens ou de services utilisés par un parti politique (voir la lettre b) de cet alinéa). Ces types de dons doivent être reflétés dans la comptabilité du parti à leur valeur marchande et dans les limites établies pour les dons. Ensuite, en ce qui concerne les campagnes électorales, les autorités font référence au nouvel article 38¹ du CE amendé tel que prévu par le projet de loi, qui contient une liste des informations que les concurrents électoraux doivent inclure dans les

rapports financiers qu'ils présentent à la CEC toutes les deux semaines durant la campagne électorale. Entre autres, les concurrents électoraux doivent indiquer dans leurs rapports la nature et la valeur de chaque don qu'il soit fait en argent, marchandise, objet, bien, travail ou service (voir l'alinéa 1b de cet article). L'exactitude des données, ainsi que les prix seront vérifiés par la CEC. La CEC aura le droit de solliciter, le cas échéant, des informations supplémentaires sur la valeur de tout versement au compte du concurrent électoral et l'origine de celui-ci (voir l'alinéa 6 dudit article). Les autorités ajoutent que les obligations mentionnées ci-dessus s'inscrivent dans le cadre bien développé de la Loi sur la comptabilité, qui régleme la comptabilisation et l'appréciation économique des transactions (y compris des dons et services fournis en nature, etc.) ainsi que la justification des écritures comptables.

61. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités rapportent, d'abord, que selon l'article 29, alinéa 4, lettre c) de la LPP tel que prévu par le projet de loi, les partis sont obligés d'inclure dans leurs rapports financiers annuels des informations sur leurs obligations financières et leurs dépenses, ce qui englobe également les prêts accordés aux partis. Les autorités ajoutent que les obligations financières et donc les prêts doivent être indiqués individuellement dans la note explicative jointe au rapport financier, conformément à la Loi sur la comptabilité. Ensuite, les autorités se réfèrent de nouveau au nouvel article 38¹ du CE prévu par le projet de loi, en vertu duquel les concurrents électoraux sont obligés d'inclure des informations sur les montants de leurs dettes, les numéros des actes financiers et d'autres informations à ce sujet dans les rapports sur le financement des campagnes électorales (voir l'alinéa 1, lettre f).
62. Le GRECO note que le projet de loi contient des dispositions sur l'enregistrement des dons fournis en nature ou à des conditions avantageuses et des obligations financières – y compris des prêts – dans les rapports financiers des partis politiques et des concurrents électoraux. Le GRECO est d'avis que les propositions d'amendement vont dans le sens des attentes de la recommandation.
63. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

64. *Le GRECO a recommandé 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.*
65. Les autorités indiquent que selon les modifications de l'article 26 de la LPP prévues par le projet de loi, les partis politiques sont obligés d'ouvrir un compte bancaire spécial pour les contributions en argent versées au parti et les cotisations des membres (voir l'alinéa 8 de cet article). Selon les dispositions du nouvel alinéa (2) du même article, les dons en argent doivent être versés aux partis à travers le système bancaire en utilisant les divers moyens modernes de paiement (carte bancaire, virement direct, etc.). Si le donateur n'a pas de compte bancaire, alors il pourra verser la somme en liquide au compte du parti, mais il devra confirmer le fait d'avoir effectué ce don et signer une déclaration sur sa responsabilité personnelle. Ces documents doivent être joints aux actes comptables justificatifs du parti concerné. Les autorités ajoutent que, s'agissant du financement de la campagne électorale, l'article 38 du CE tel que modifié dans le projet de loi oblige les concurrents électoraux à dresser un formulaire sur les dons faits en liquide par les personnes physiques (voir l'alinéa 1, lettre f) de cet article). Ces derniers doivent, en plus, être versés au compte bancaire électoral et le formulaire doit être joint aux actes comptables justificatifs.

66. S'agissant des dépenses des partis politiques, les autorités soulignent que leurs traces sont plus faciles à suivre, étant donné que selon le projet de loi, tous les encaissements s'accumulent sur un compte bancaire et que des justificatifs doivent être présentés pour tous les prélèvements. Elles ajoutent que la Décision du Gouvernement n° 191 du 6 mars 2001 « sur la mise en œuvre des instruments de paiement sans liquidité » recommande à toute personne morale de droit privé d'utiliser les divers instruments de paiement en évitant les liquidités.
67. Le GRECO note que le projet de loi prévoit le recours à des modalités de versement des dons aux partis politiques par l'intermédiaire du système bancaire, et que ce projet favorise – conjointement avec le cadre réglementaire existant – un tel recours également pour les dépenses faites par les partis. Le GRECO est d'avis que les propositions d'amendement vont dans le sens des attentes de la recommandation.
68. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

69. *Le GRECO a recommandé 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.*
70. En ce qui concerne les rapports sur le financement des campagnes électorales, les autorités indiquent que l'article 38 du CE tel que modifié dans le projet de loi oblige les concurrents électoraux (notamment les partis politiques) à présenter dans les rapports financiers toute information comptable des personnes morales fondées ou contrôlées d'une autre manière par le parti politique concerné (alinéa 1, lettre g) de cet article). Les autorités ajoutent que le concept de « personne morale contrôlée par le parti » sera développé plus en détail par la CEC dans les formulaires et autres documents (par exemple, des guides ou lignes directrices). S'agissant des rapports financiers annuels des partis politiques, les autorités rappellent que selon l'article 29, alinéa 4 de la LPP tel que modifié dans le projet de loi, la CEC doit élaborer des formulaires pour les rapports financiers annuels des partis politiques qui doivent contenir certains types d'information spécifiés dans la loi. En même temps, la liste d'informations requises n'est pas exhaustive et pourra être complétée par la CEC au moment d'élaborer les formulaires (conjointement avec le Ministère des Finances), notamment pour inclure des informations sur des entités liées aux partis.
71. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il semblerait que le projet de loi prenne partiellement en compte les exigences de la recommandation, en obligeant les concurrents électoraux (notamment les partis politiques) à inclure dans les rapports financiers (c'est-à-dire les comptes de campagne) des informations sur les personnes morales fondées ou contrôlées d'une autre manière par le parti politique concerné. S'agissant des rapports financiers annuels des partis, la seule possibilité pour la CEC (et le Ministère des Finances) de prendre en compte de telles entités au moment d'élaborer les formulaires-types ne semble pas remplir les conditions de la recommandation.
72. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

73. *Le GRECO a recommandé d'introduire un audit indépendant des comptes des partis par des experts certifiés.*
74. Les autorités font savoir que l'article 31 de la LPP tel que modifié dans le projet de loi (intitulé « L'audit et la vérification des rapports financiers des partis politiques ») dispose que les partis politiques dont les revenus ou les dépenses annuels dépassent un million de Lei moldaves/environ 63 000 €, sont obligés de subir au moins tous les trois ans un audit externe qui sera effectué suivant les normes de la législation nationale et les standards d'audit nationaux et internationaux. Le rapport d'audit est transmis à la CEC et, si le parti a reçu des allocations budgétaires de l'Etat, également à la Cour des Comptes. Quant à la périodicité de l'audit, les autorités indiquent que les personnes morales de droit privé en Moldova ne sont pas obligées de faire annuellement un audit externe et que tout rapport d'audit peut se faire sur un période concrètement établie ; il a été jugé approprié de fixer un délai de trois ans pour les partis politiques.
75. L'auditeur choisi par le parti ne doit être ni membre du parti, ni avoir été candidat aux élections sur la liste d'un parti politique durant les cinq dernières années, et il ou elle doit confirmer par écrit qu'il ou elle connaît la législation pertinente en matière de financement politique. Les autorités ajoutent que la Loi n° 61-XVI du 16 mars 2008 régleme plus en détail l'activité d'audit et celle des auditeurs, qui doivent être des experts certifiés. Selon le projet de loi, la CEC soumet aux auditeurs des formulaires spécifiques, accompagnés de lignes directrices, qui contiennent les informations nécessaires pour vérifier la conformité des rapports financiers avec la législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (y compris l'objectif précis de l'audit, la structure du rapport d'audit, les facteurs de risque relatifs aux dons et dépenses, etc.). Selon l'article 29, alinéa 3 de la LPP tel que prévu par le projet de loi, les conclusions de l'audit externe sont publiées sur les pages web de la CEC et, le cas échéant, du parti politique concerné.
76. Le GRECO note que le projet de loi prévoit l'introduction d'un audit externe obligatoire des rapports financiers des partis, sauf pour les partis dont le volume de transactions reste en-dessous d'un certain seuil. Le GRECO est d'avis que les propositions d'amendement vont dans le sens des attentes de la recommandation. Cela dit, il note que l'audit n'est requis que tous les trois ans et il encourage les autorités à envisager une périodicité plus brève de l'audit.
77. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

78. *Le GRECO a recommandé 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.*
79. Les autorités signalent que selon le projet de loi, l'article 22, alinéa 2 du CE est complété pour confier à la CEC le mandat « d'organe indépendant de supervision et de contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales ». ⁶⁶ Le projet de loi dispose que la CEC est investie de pouvoirs de monitoring et de vérification : elle collecte et analyse les rapports

⁶⁶ Voir également l'article 30, alinéa 1 de la LPP tel que prévu par le projet de loi.

financiers annuels et les rapports d'audit des partis politiques, ainsi que les rapports financiers présentés par les concurrents électoraux ; elle assure la publication de ces rapports ; elle a le droit d'accès aux informations des autorités publiques et aux registres d'Etat, même aux données à caractère personnel (toutes les autorités publiques disposent de bases de données spécifiques, auxquelles la CEC peut accéder directement et sans avoir recours à l'assistance des autorités concernées) ; et elle exerce d'autres attributions de supervision et de contrôle mises à sa charge par le CE et la LPP. Selon le projet de loi, la CEC peut appliquer des sanctions prévues dans le CE et la LPP et saisir les organes compétents sur les violations passibles de responsabilité contraventionnelle, fiscale ou pénale. Plus précisément, la CEC peut sous certaines circonstances prononcer des avertissements aux concurrents électoraux, les priver des allocations budgétaires ou solliciter leur radiation des élections par la Cour d'appel ; elle peut émettre des sommations aux partis politiques qui ont enfreint les règles sur les dons ; elle est compétente pour constater la commission de contraventions par des partis politiques ou concurrents électoraux (en dressant des procès-verbaux qu'elle transmet au tribunal pour examen et décision) ; et lorsqu'elle constate la présence d'éléments constitutifs d'une infraction pénale, elle a l'obligation de saisir l'organe de poursuite pénale.

80. En ce qui concerne les ressources mises à disposition de la CEC pour exercer ces fonctions de supervision et de contrôle décrites ci-dessus, selon les modifications des articles 23 et 24 du CE prévues par le projet de loi, la CEC est habilitée à approuver la structure et le nombre du personnel qui l'assiste dans son travail. Elle est dotée d'un budget propre, qu'elle planifie elle-même en fonction des dépenses estimées et qui est approuvé par le Parlement ; le Gouvernement, quant à lui, ne présente qu'un avis sur ce budget.
81. Le GRECO note qu'il est prévu, dans le projet de loi, de confier à la CEC le mandat de superviser non seulement le financement des campagnes électorales mais aussi des partis politiques en général, et de lui conférer de nouvelles compétences pour exercer ce rôle, y compris le droit d'appliquer certaines sanctions aux partis politiques et concurrents électoraux en cas de violation des règles en la matière. Il semble donc que le projet de loi répond à l'un des soucis principaux exprimés dans le Rapport d'Evaluation, à savoir la multiplication des organes – dont certains appartiennent au pouvoir exécutif et ne peuvent donc pas être considérés comme indépendants – compétents pour le contrôle du financement politique. Etant donné que, selon le projet de loi, la CEC reçoit des informations financières des partis et des concurrents électoraux ainsi que d'autres organismes publics, et qu'elle a par conséquent une vue d'ensemble de divers aspects des finances politiques, et compte tenu du fait que la CEC offre plus de garanties légales d'indépendance que d'autres organes tels que l'Inspection fiscale du Ministère des Finances, le GRECO se félicite de cette approche. Vu le fait que le projet de loi prévoit un budget propre, préparé par la CEC elle-même, le GRECO est confiant que suite à la réforme envisagée la CEC disposera également des ressources personnelles et financières suffisantes pour exercer un contrôle substantiel des différents rapports financiers soumis, de manière proactive et efficace.
82. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

83. *Le GRECO a recommandé 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.

84. Les autorités rapportent, d'abord, que le projet de loi inclut dans la LPP un nouveau chapitre VII¹ intitulé « Responsabilité pour violation du financement des partis politiques ». Selon ce projet, l'article 31¹ de la LPP définit les sanctions pour violation des règles sur les dons et l'article 31² celles pour violation des règles sur la gestion financière. Si le parti a reçu des dons en violation des règles prévues par l'article 26 de la LPP (par exemple, en excédant les plafonds légaux pour les dons), la CEC exige par une sommation écrite de mettre fin à cette violation et d'informer la CEC sur les mesures prises dans un délai de trois jours. La non-exécution de la sommation est punie selon les normes du Code des Contraventions. Si de telles violations et sanctions sont répétées au cours d'une année civile, la CEC adopte une décision par laquelle le parti concerné est privé du droit aux allocations publiques pour une durée de six mois. Si le parti enfreint les règles de gestion financière mentionnées dans l'article 31² de la LPP, sa responsabilité contraventionnelle est engagée.
85. Ensuite, les autorités signalent que le projet de loi prévoit des amendements aux Code des Contraventions comme suit. En vertu du nouvel article 48¹ intitulé « Violations de la législation sur le financement des partis politiques et les campagnes électorales », le fait pour un parti politique de ne pas présenter le rapport financier annuel dans le délai prévu et selon les exigences du formulaire-type, ou d'inclure des données incomplètes entraîne pour la personne responsable l'imposition d'une amende de 300 à 500 unités conventionnelles (6 000 à 10 000 Lei moldaves/environ 380 à 630€) avec privation du droit d'exercer une certaine activité pour une période de trois à six mois. Des sanctions similaires sont prévues en cas de non-présentation des rapports financiers par les candidats indépendants aux élections; la violation des dispositions légales sur les règles d'évidence et de gestion du patrimoine du parti politique et des moyens du fonds électoral, y inclus la non-présentation des données pour l'identification des donateurs ; l'utilisation contraire à sa destination des allocations budgétaires pour les partis ; et l'utilisation illégale de ressources publiques ainsi que le fait d'avoir favorisé ou consenti à l'utilisation illégale de ceux-ci dans la campagne électorale. Enfin, les autorités font référence à la nouvelle version de l'article 48 du Code des Contraventions qui prévoit des sanctions similaires en cas d'utilisation pendant les élections et les référendums de fonds qui proviennent de l'étranger ou de fonds non-déclarés, et en cas de non-exécution des prescriptions de la CEC concernant le versement au budget d'Etat de sommes reçues par les concurrents électoraux au-delà du plafond établi pour la campagne électorale. En ce qui concerne les montants des amendes prévues par le projet de loi, les autorités expliquent qu'ils ont été fixés en tenant compte du niveau des salaires⁷ et de la politique contraventionnelle et pénale de la Moldova.
86. En ce qui concerne la responsabilité pénale, le projet de loi contient un nouvel article 181² du CP intitulé « Financement illégal des partis politiques et des campagnes électorales ». Le fait de contrefaire les rapports financiers des partis politiques et/ou les rapports financiers sur le financement des campagnes électorales dans le but de substituer ou dissimuler l'identité des donateurs, de dissimuler le montant des sommes accumulées ou des sommes utilisées est puni d'une amende de 200 à 500 unités conventionnelles (environ 250 à 630€) ou emprisonnement pour une période pouvant aller jusqu'à trois ans, dans les deux cas avec privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer une certaine activité pour un délai maximum de cinq ans. En plus, des sanctions similaires sont prévues, entre autres, pour le fait d'obtenir des dons par extorsion ou chantage (que cela se produise dans la campagne électorale ou entre les élections), l'acceptation de financement de la part d'une association criminelle, et l'utilisation

⁷ Pour l'année 2013, le salaire moyen a été fixé à 3 850 Lei (environ 235€) et le salaire minimal à 1 300 Lei (environ 80€).

illégal de ressources administratives si cela a causé des dommages importants (dans les derniers cas de figure, les amendes vont jusqu'à 5 000 unités conventionnelles/environ 6 300€).

87. S'agissant du deuxième point de la recommandation, les autorités font savoir que le Ministère de la Justice a élaboré un projet de loi spécifique amendant le Code des Contraventions, qui prévoit, entre autres, de prolonger le délai de prescription applicable aux contraventions de trois à six mois. Ce projet fait actuellement l'objet de débats publics.
88. Le GRECO note que le projet de loi inclut toute une série de nouvelles dispositions sur les sanctions contraventionnelles et pénales qui peuvent être imposées aux partis politiques et aux concurrents électoraux en cas de violation des différentes règles de financement politique. Il semblerait que les propositions d'amendement vont dans le sens des attentes de la première partie de la recommandation, notamment en définissant les violations des règles pertinentes et en introduisant une plus large gamme de sanctions. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note qu'un projet de loi distinct envisage la prolongation du délai de prescription applicable aux contraventions et il invite les autorités à redoubler d'efforts pour légiférer en la matière.
89. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

90. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la République de Moldova a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante six des dix-sept recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, iii, iv, v et vi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations vii et viii ont été partiellement mises 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.
91. S'agissant des incriminations, des efforts considérables ont été consentis pour donner suite à la plupart des recommandations. La nouvelle législation est déjà en place pour étendre le champ d'application des dispositions relatives à la corruption à l'égard des agents publics nationaux, des agents étrangers et des fonctionnaires internationaux, des arbitres et des jurés étrangers, ainsi qu'à l'égard des personnes qui exercent une activité dans le secteur privé. Les dispositions relatives à la corruption dans les secteurs public et privé et au trafic d'influence ont été alignées sur les normes de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), entre autres, en incriminant expressément toutes les différentes formes d'actes de corruption et de trafic d'influence et en visant tous les avantages susceptibles de faire l'objet d'un pot-de-vin, qu'ils soient matériels ou immatériels. En outre, le trafic d'influence actif a été criminalisé en tant qu'infraction principale. Enfin, le GRECO salue le fait que des mesures de formation et de sensibilisation à l'attention des autorités qui sont chargées de faire appliquer la loi ont été entreprises et il invite les autorités à poursuivre leurs efforts, comme cela est envisagé, pour assurer la pleine utilisation des dispositions pénales concernant les infractions de corruption et de trafic d'influence dans la pratique. Le GRECO regrette cependant qu'aucune avancée substantielle n'ait été réalisée sur le plan de l'exonération automatique 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. Le GRECO invite les autorités à redoubler d'efforts à cet égard.

92. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO se félicite que la République de Moldova ait présenté un processus de réforme majeur et holistique, dans le cadre duquel presque toutes les préoccupations exprimées par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation ont été examinées attentivement. Le cas échéant, l'adoption du projet de « Loi modifiant et complétant des actes législatifs » présenté par la Commission Electorale Centrale répondrait à la majeure partie de ces préoccupations. Toutefois, le projet de législation n'a pas encore été présenté au Parlement. Les autorités sont encouragées à poursuivre leurs efforts louables dans ce domaine afin d'établir un cadre juridique solide pour le financement politique en République de Moldova. En plus, le GRECO réitère son appel aux autorités de la République de Moldova, 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 – qui sera concentré, d'après le projet de loi, dans les mains de la Commission Electorale Centrale – des ressources nécessaires pour contrôler d'une manière substantielle et proactive le financement des campagnes électorales et des partis politiques en général.
93. A la lumière de ce qui a été exposé aux paragraphes 90 à 92, le GRECO note que la République de Moldova a été en mesure de démontrer que des réformes profondes ont été engagées, qui sont susceptibles de lui permettre d'atteindre un niveau suffisant de conformité avec les recommandations au cours des 18 prochains mois. Aussi, le GRECO conclut-il que le faible niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Il encourage la République de Moldova à poursuivre ses efforts afin de mettre en œuvre les recommandations en suspens. Le GRECO invite le chef de la délégation de la République de Moldova à présenter des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations vii et viii (Thème I – Incriminations) et des recommandations i à ix (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) pour le 30 septembre 2014 au plus tard.
94. Enfin, le GRECO invite les autorités de la République de Moldova à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport et à le traduire dans la langue nationale.