Adoption : 1 décembre 2023
Publication : 12 mars 2024

Public
GrecoEval5Rep(2023)4

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA



Adopté par le GRECO
à sa 95e réunion plénière (Strasbourg, 27 novembre –1er décembre 2023)

GRECO
Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ 4

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE 6

III. CONTEXTE 7

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) 9

SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF 9
Système de gouvernement 9
Le Président de la République 9
Le gouvernement 13
Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif 15
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL 17
Politique anticorruption 17
Cadre politique et juridique en matière d'intégrité 18
Cadre institutionnel 19
Principes éthiques/règles de conduite 20
Sensibilisation 20
TRANSPARENCE ET SURVEILLANCE DES ACTIVITES EXECUTIVES DU GOUVERNEMENT CENTRAL 21
Accès à l'information 21
TRANSPARENCE DU PROCESSUS D'ELABORATION DES LOIS 23
Tierces parties et lobbyistes 25
Mécanismes de contrôle 25
CONFLITS D'INTERETS 27
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES 28
Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers 28
Contrats conclus avec les pouvoirs publics 29
Cadeaux 30
Utilisation abusive des ressources publiques 31
Utilisation abusive d'informations confidentielles 31
Restrictions après la cessation des fonctions 31
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS 32
Obligations de déclaration 32
Mécanismes de contrôle 33
MECANISMES VISANT A RENDRE DES COMPTES ET A CARACTERE REPRESSIF 35
Procédures pénales et immunités 35
Mécanismes à caractère répressif non pénaux 37

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS 39

ORGANISATION ET OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES DES SERVICES REPRESSIFS/AUTORITES DE POLICE 39
Aperçu des diverses autorités répressives 39
Organisation et obligation de rendre des comptes des services répressifs examinés 39
Accès à l'information 42
Confiance du public à l'égard des services répressifs 43
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL 43
Politique anticorruption et d'intégrité 43
Mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption 44
Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins 45
Principes éthiques et règles de conduite 45
Conseils, formations et sensibilisation 47
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE 48
Critères de recrutement 48
Procédure de nomination et promotions 50
Évaluation de la performance 51
Rotation 51
Cessation de fonctions et révocation 51
Traitement et avantages 51

CONFLITS D'INTERETS 52
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES 53
Incompatibilités et activités accessoires *53*
Cadeaux *54*
Utilisation abusive des ressources publiques *54*
Contacts avec les tiers, informations confidentielles *54*
Restrictions après la cessation des fonctions *55*
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS 55
MECANISMES DE SURVEILLANCE ET A CARACTERE REPRESSIF 55
Surveillance et contrôle internes *55*
Surveillance et contrôle externes *56*
Système de traitement des plaintes *56*
OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE 56
PROCEDURES REPRESSIVES ET SANCTIONS 58
Procédures disciplinaires et autres procédures administratives *58*
Procédures pénales et immunités *59*
VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER 61

I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place en République de Moldova pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (le Président, le Premier ministre, les Vice-Premiers ministres, les ministres, les secrétaires d'État, les secrétaires d'État du Gouvernement, le Secrétaire général des services de la présidence, le Secrétaire général du gouvernement, les conseillers présidentiels et les conseillers ministériels (ci-après les « PHFE »), ainsi que les membres de deux services répressifs, à savoir la police et la police des frontières. Il vise à soutenir les efforts entrepris dans le pays pour créer une base solide afin de prévenir la corruption en renforçant la transparence, l'intégrité et l'obligation de rendre des comptes dans la vie publique.

2. La République de Moldova a élaboré une stratégie nationale pour l'intégrité et contre la corruption pour la période 2017-2023. Elle a mis en place un cadre institutionnel d'intégrité, applicable à la fois aux PHFE et aux services répressifs. Il se compose du Centre national de lutte contre la corruption (CNA), qui est chargé, entre autres, d'enquêter sur les infractions (mineures ou graves) de corruption et de procéder à l'évaluation de l'intégrité institutionnelle ; de l'Autorité nationale pour l'intégrité (ANI), qui est chargée de vérifier les déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels et de veiller au respect des dispositions relatives aux conflits d'intérêts, aux incompatibilités, aux restrictions et aux limitations ; et du Parquet anticorruption, un parquet spécialisé chargé de mener les enquêtes et les poursuites pénales concernant certaines infractions de corruption et liées à la corruption commises par certaines catégories de fonctionnaires de haut niveau, notamment les PHFE. Son cadre juridique en matière d'intégrité comprend plusieurs lois régissant notamment l'évaluation de l'intégrité institutionnelle, la gestion des risques de corruption institutionnelle ainsi que la déclaration et la vérification du patrimoine et des intérêts personnels, pour n'en citer que quelques-unes.

3. En ce qui concerne les PHFE, des améliorations doivent être apportées dans plusieurs domaines. Des contrôles d'intégrité devraient être effectués pendant le processus de recrutement des PHFE. Des codes de conduite applicables aux PHEF devraient être adoptés de façon à viser toutes les questions d'intégrité pertinentes, accompagnés d'orientations pratiques ainsi que d'un mécanisme de suivi et de mise en œuvre crédible et efficace. Les PHFE devraient avoir accès à des formations consacrées à la sensibilisation et à des conseils confidentiels. Le lobbying n'est pas réglementé en tant que tel. Le système de gestion des conflits d'intérêts doit être renforcé. Les restrictions après la cessation des fonctions des PHFE ne sont pas réellement surveillées. Le contrôle approfondi réalisé par l'ANI sur les déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels des PHFE nécessite une amélioration significante, et un mécanisme de contrôle interne devrait être mis en place pour assurer la cohérence des décisions des inspecteurs de l'intégrité de l'ANI ainsi qu'une répartition égale et équitable de la charge de travail. Le mandat actuel du Parquet anticorruption et l'insuffisance de ses ressources ont entravé l'engagement de poursuites efficaces contre la corruption de haut niveau. Enfin, il conviendra de surveiller la mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'accès à l'information, qui entrera en vigueur en janvier 2024, pour s'assurer que les autorités l'appliquent réellement.

4. Des progrès supplémentaires sont également nécessaires en matière de prévention de la corruption dans les services répressifs. Des (séparés ou communs) code(s) de conduite spécifique(s) devraient être élaborés pour la police et la police des frontières, complétés par

des orientations pratiques pour chaque service répressif et un mécanisme de contrôle de leur mise en œuvre. Les agents des services répressifs devraient bénéficier de conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité. La préparation et la finalisation des registres récapitulatifs des risques pour la police et la police des frontières nécessitent l'organisation de formations régulières sur la gestion des risques. Il n'existe pas de contrôle d'intégrité régulier tout au long de la carrière des agents des services répressifs. La pratique des promotions à des postes d'encadrement par intérim devrait être limitée et les décisions concernant la promotion de carrière devraient être transparentes et objectives. La faiblesse des rémunérations dans la police et la police des frontières est considérée comme un obstacle pour attirer de nouvelles recrues et a poussé des agents des services répressifs à exercer des activités accessoires non autorisées dans l'économie informelle, en particulier lorsqu'ils sont en congé annuel et principalement à l'étranger. La nouvelle loi sur les lanceurs d'alerte donnera une nouvelle impulsion pour sensibiliser les agents des services répressifs au signalement des comportements répréhensibles et, ce qui est très important, pour mettre en place des systèmes d'alerte internes solides dans les services répressifs concernés afin de permettre aux agents de s'exprimer en toute sécurité et de les protéger des représailles.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. Depuis son adhésion au GRECO en 2001, la République de Moldova a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des Premier (octobre 2002), Deuxième (avril 2006), Troisième (novembre 2010) et Quatrième (novembre 2014) Cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation, ainsi que les rapports de conformité correspondants, sont disponibles sur le site web du GRECO (https://www.coe.int/fr/web/greco). Le Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1er janvier 2017[1].

6. L'objet de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités de la République de Moldova pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Le rapport présente une analyse critique de la situation, tout en passant en revue les mesures prises par les acteurs concernés et les résultats obtenus. Il met en évidence les lacunes éventuelles et formule des recommandations en vue d'améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités par l'intermédiaire du chef de la délégation de la République de Moldova au GRECO. Ce sont elles qui détermineront ensuite les institutions et/ou organes nationaux auxquels il incombera de prendre les mesures requises. La République de Moldova devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

7. Pour préparer le présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après l'« EEG ») s'est rendue en République de Moldova du 15 au 19 mai 2023. Les réponses de la République de Moldova au questionnaire d'évaluation (Greco(2016)19) et d'autres informations reçues par le GRECO, notamment de la société civile ont également été prises en compte. L'EEG était composée de M. Dražen JELENIĆ, procureur général adjoint (Croatie), M. Mikko HELKIÖ, conseiller principal pour l'audit interne, cabinet du Premier ministre (Finlande), Mme Anca JURMA, conseillère du Procureur général, Direction nationale de la lutte contre la corruption, parquet rattaché à la Haute Cour de cassation et de justice (Roumanie), et Mme Vita HABJAN BARBORIČ, cheffe du Bureau de la prévention de la corruption, Commission pour la prévention de la corruption (Slovénie). L'EEG a bénéficié de l'aide de M. Ylli PECO du Secrétariat du GRECO.

8. L'EEG a rencontré les représentants des services de la présidence, des services du Premier ministre, de la Chancellerie d'État, du ministère de la Justice, du Centre national de lutte contre la corruption (CNA), de l'Autorité nationale pour l'intégrité (ANI), du Parquet général, du Parquet anticorruption, du ministère de l'Intérieur, du Service de protection interne et de lutte contre la corruption du ministère de l'Intérieur (SPIA), de l'Académie *Ștefan cel Mare* du ministère de l'Intérieur, de l'Inspection générale de la police (IGP), de l'Inspection générale de la police des frontières (IGPF), de la Cour des comptes, de l'Inspection des finances du ministère des Finances et du Médiateur (Avocat du peuple). Elle s'est également entretenue avec des représentants de la délégation de l'Union européenne et a rencontré des représentants du Conseil suprême de sécurité, de la Commission consultative indépendante chargée de la lutte contre la corruption, du barreau moldave, du milieu universitaire, des médias, des organisations de la société civile et des syndicats de la police et de la police des frontières.

[1] Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur le site web du GRECO.

III. CONTEXTE

9. La République de Moldova est membre du GRECO depuis 2001 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur divers thèmes en rapport avec la prévention et la répression de la corruption. Pour résumer, la proportion des recommandations qu'elle a mises en œuvre au cours des cycles successifs s'établit comme suit : 93 % pour le Premier Cycle, 67 % pour le Deuxième Cycle et 88 % pour le Troisième Cycle. Seules 33 % des recommandations du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ont été pleinement mises en œuvre à ce jour. Dans le dernier rapport de conformité accessible au public, le GRECO avait conclu que le faible degré de conformité aux recommandations était « globalement insuffisant ».

10. Depuis l'élection d'une nouvelle Présidente en 2020[2], la lutte contre la corruption figure en bonne place dans le programme d'activités et le programme politique du gouvernement. À cet égard, une Commission consultative indépendante chargée de la lutte contre la corruption[3] (CCIA) a été créée en juin 2021, composée d'experts internationaux et nationaux. Une stratégie pour l'indépendance et l'intégrité du secteur de la justice (2022-2025) et un plan d'action pour sa mise en œuvre ont été adoptés. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie, plusieurs initiatives législatives importantes ont été prises, telles que des amendements constitutionnels relatifs à la composition de l'organe autonome des juges (c'est-à-dire le Conseil supérieur de la magistrature), la mise en place d'un cadre pour l'évaluation externe de l'intégrité (contrôle) des juges et des procureurs, l'adoption d'une nouvelle loi sur la Cour suprême de justice, des amendements au droit de procédure pénale relatifs à l'efficacité des procédures pénales, y compris le procès par contumace, la délimitation des compétences de l'APO et du CNA, l'amélioration de l'application des mesures d'enquête spéciales, etc. Un projet de loi sur la création de tribunaux spécialisés dans la lutte contre la corruption, qui a bénéficié d'un avis de la Commission de Venise, est en cours d'élaboration. En outre, des travaux sont en cours en vue d'élaborer un nouveau Programme national pour l'intégrité et contre la corruption pour la période 2024-2028.

11. La République de Moldova est arrivée à la 91e place sur 180 pays, avec une note de 39 sur 100 (étant entendu que 0 équivaut à un État très corrompu et 100 à un État exemplaire) dans le classement de l'Indice de perception de la corruption de Transparency International 2022[4], ce qui témoigne d'une progression constante par rapport aux deux années précédentes (elle avait obtenu une note de 36 en 2021, arrivant à la 105e place, et une note de 34 en 2020, arrivant à la 115e place). Toutefois, en 2022, un rapport de l'OCDE[5] affirmait que « la notion de corruption de haut niveau ne semble pas être clairement comprise par les institutions répressives moldaves. Rien n'indique que les autorités analysent ces affaires séparément des autres infractions ou s'appuient sur les enseignements tirés des condamnations pour corruption de haut niveau pour élaborer des politiques ou une législation anticorruption ».

12. La difficulté à mener des enquêtes et à engager des poursuites dans les affaires de corruption de haut niveau a été mise au grand jour dans les affaires de fraude bancaire et de

[2] https://www.irishtimes.com/news/world/europe/moldova-s-incoming-president-pledges-to-fight-corruption-and-build-the-economy-1.4410927
[3] https://ccia.md/en/about-us/
[4] https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/mda
[5] https://read.oecd.org/10.1787/9bb0367e-en?format=pdf

la « lessiveuse » russe : elles ont entraîné d'autres systèmes de fraude et de blanchiment d'argent dans les secteurs bancaire et financier et dans le secteur des assurances de la République de Moldova (entraînant le vol d'un milliard de dollars) et, selon les termes de la CCIA, « ont permis à la corruption systémique et endémique de métastaser parmi les organes de l'État », donnant lieu à ce que l'on appelle un « État captif »[6]. En 2016, un ancien Premier ministre a été condamné en lien avec cette affaire, mais il a été placé en liberté conditionnelle en décembre 2019[7]. En outre, des actes d'accusation ont été déposés à l'encontre de 17 personnes pour leur rôle dans l'affaire de fraude bancaire. Le rapport 2023 de la Commission européenne[8] sur la République de Moldova, qui vient d'être publié, indique qu'il n'y a pas eu de progrès significatifs dans la poursuite des affaires de corruption de haut niveau et des affaires criminelles de longue date, bien que le nombre de condamnations pour corruption de haut niveau ait légèrement augmenté. Un oligarque (magnat) en fuite a été condamné par contumace. Les autorités moldaves ont également adopté un plan de mesures visant à limiter l'influence excessive des intérêts privés sur la vie économique, politique et publique (plan d'action pour la désoligarchisation[9]), qui est actuellement révisé et mis à jour avec d'autres mesures pertinentes.

13. Dans le contexte de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, la République de Moldova a déposé en mars 2022 sa demande d'adhésion à l'Union européenne. En réponse à cette demande, les dirigeants européens ont reconnu la perspective européenne du pays et lui ont accordé le statut de pays candidat à l'UE. L'avis de la Commission européenne[10] énumère neuf mesures que la République de Moldova doit prendre pour progresser vers l'adhésion à l'UE, notamment « mener à bien[…] la réforme globale du système judiciaire, […] y compris par un recours efficace à la vérification des avoirs », « lutter contre la corruption à tous les niveaux en prenant des mesures décisives en vue d'enquêtes proactives et efficaces, et obtenir des résultats crédibles en matière de poursuites et de condamnation » et « renforcer la participation de la société civile aux processus décisionnels à tous les niveaux ». Le 8 novembre 2023, la Commission européenne a recommandé l'ouverture des négociations d'adhésion avec la République de Moldova, compte tenu des "progrès importants" accomplis dans la réalisation des neuf mesures[11].

[6] https://ccia.md/en/reports/the-offshore-republic/
[7] https://www.rferl.org/a/former-moldovan-pm-convicted-of-bribery-released-from-prison/30306678.html#:~:text=Former%20Moldovan%20Prime%20Minister%20Vlad%20Filat%20was%20released,and%20corruption.%20%22This%20decision%20took%20me%20by%20surprise.
[8] https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2023_en
[9] https://presedinte.md/app/webroot/uploaded/plan_CNIE_en_08.06.2023.pdf
[10] https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/0e2c1ba2-a821-439a-b697-101014d372c7_en?filename=Republic%20of%20Moldova%20Opinion%20and%20Annex.pdf
[11] https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-adopts-2023-enlargement-package-recommends-open-negotiations-ukraine-and-moldova-grant-2023-11-08_en

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

14. En vertu de l'article 1 de la Constitution[12], la République de Moldova est un État unitaire et indivisible. La forme de gouvernement de l'État est la république.

Système de gouvernement

15. L'article 96 de la Constitution précise que le gouvernement assure la mise en œuvre de la politique intérieure et extérieure de l'État et exerce la direction générale de l'administration publique. Dans l'exercice de ses prérogatives, le gouvernement s'appuie sur son programme d'activités approuvé par le Parlement.

Le Président de la République

16. En vertu de l'article 77 de la Constitution, le Président de la République de Moldova est le chef de l'État. Il représente l'État et est le garant de la souveraineté nationale, de l'indépendance, de l'unité et de l'intégrité territoriale de l'État. Conformément à l'article 80 de la Constitution, le Président est élu à la majorité au suffrage librement exprimé, universel, égal, direct et secret, pour un mandat de quatre ans renouvelable une seule fois.

17. En vertu de l'article 98 de la Constitution, le Président de la République, après consultation des groupes parlementaires, désigne un candidat à la fonction de Premier ministre. Après sa désignation, le candidat demande un vote de confiance du Parlement sur le programme d'activités et sur la liste complète des membres du gouvernement. Sur la base du vote de confiance accordé par le Parlement, le Président nomme le gouvernement le jour où ses membres prêtent serment. En cas de remaniement du gouvernement ou de vacance d'un poste, le Président de la République révoque et nomme, sur proposition du Premier ministre, les nouveaux membres du gouvernement.

18. Conformément à l'article 73 de la Constitution, le Président de la République a le droit d'initiative législative. En vertu de l'article 74 (4) de la Constitution, il promulgue la législation adoptée par le Parlement. Le Président de la République peut rejeter une fois une loi adoptée et, en cas de vote répété du Parlement, il doit signer la promulgation de la loi. En outre, l'article 85 de la Constitution confère au Président des pouvoirs dans le domaine de la politique étrangère, à savoir le pouvoir d'organiser des négociations officielles, de conclure des traités internationaux au nom de la République de Moldova et de les soumettre au Parlement pour ratification, selon les modalités prévues par la loi. Sur proposition du gouvernement, le Président accrédite et rappelle les représentants diplomatiques de la République de Moldova. En outre, l'article 86 de la Constitution définit les pouvoirs du Président dans le domaine de la défense nationale. Le Président de la République est le commandant en chef des forces armées et préside le Conseil suprême de sécurité. Parmi les autres pouvoirs qui lui sont conférés, le Président peut notamment attribuer des décorations et des titres honorifiques, attribuer des grades militaires, octroyer l'asile politique, nommer certains fonctionnaires (par exemple, les juges, le Procureur général, le directeur et le

[12] https://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_en/MDA_Constitution_EN.pdf

directeur adjoint du Service de protection et de garde de l'État, le président et le vice-président de l'Autorité nationale pour l'intégrité), accorder une grâce individuelle, appeler à organiser un référendum et suspendre des actes adoptés par le gouvernement en attendant que la Cour constitutionnelle ait rendu une décision définitive.

19. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont visés par le 5e Cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou bien conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs et la prise de décisions sur les dépenses publiques ou sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

20. L'EEG remarque que le Président est élu au suffrage universel direct. Il joue un rôle décisif dans la nomination du candidat au poste de Premier ministre, apparemment uniquement si ce candidat jouit de la confiance de la majorité au Parlement. Cependant, en 2021, la Présidente a nommé pour la deuxième fois la même candidate au poste de Première ministre, alors que le Parlement avait déjà voté contre cette nomination[13] ; cette décision a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle en février 2021. À la suite des élections législatives anticipées de juillet 2021, qui ont été remportées par le Parti de l'action et de la solidarité que la Présidente avait fondé et dirigé avant d'être élue à cette fonction, la Présidente a proposé à nouveau la même candidate au poste de Première ministre en août 2021[14], qui a été nommé à la suite du vote de confiance de la majorité parlementaire. Sur proposition du Premier ministre, le Président approuve ou rejette la nomination de nouveaux membres du gouvernement en cas de poste vacant ou de remaniement du gouvernement. Des consultations préalables avec le Premier ministre peuvent avoir lieu avant la nomination des membres du gouvernement. Des interlocuteurs non gouvernementaux rencontrés sur place ont affirmé que l'actuel Premier ministre, qui était auparavant conseiller de la Présidente et secrétaire du Conseil suprême de sécurité, avait consulté la Présidente au préalable au sujet du remaniement du gouvernement.

21. L'EEG remarque en outre que le Président a le droit d'initiative législative. Lors de l'exercice de ce droit, les services de la présidence jouent un rôle actif en fournissant des explications et en soutenant le processus d'approbation du projet de loi par le Parlement. Entre 2021 et 2023, le droit d'initiative législative a été exercé sept fois[15]. Certains grands projets de loi initiés par la Présidente concernaient des projets d'amendements du Code de l'exécution des peines (en 2021) et du Code pénal (en 2022). L'initiative la plus récente concerne un projet de loi sur le système anticorruption, qui vise à créer des tribunaux anticorruption spécialisés et au sujet duquel la Commission de Venise et la Direction générale Droits humains et État de Droit du Conseil de l'Europe ont adopté un avis conjoint[16]. En ce qui concerne la stratégie du secteur de la justice, la Présidente a ouvertement soutenu son

[13] https://www.aljazeera.com/news/2021/2/23/moldova-court-rules-against-presidential-decree-on-new-government

[14] https://emerging-europe.com/news/maia-sandu-is-about-to-become-the-most-powerful-leader-in-moldovas-history/ et https://www.reuters.com/world/europe/moldovan-parliament-confirms-gavrilita-presidents-choice-new-pm-2021-08-06/

[15] https://presedinte.md/rom/proiecte-de-decizii

[16] https://venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?id=3557&lang=FR

adoption et sa mise en œuvre[17]. En février 2021, la Présidente a rejeté sa version antérieure qui avait été adoptée par le Parlement[18] au motif que certains éléments clés n'y figuraient pas (par exemple, la création d'un mécanisme d'évaluation externe de l'intégrité (contrôle) des juges et procureurs) et l'a renvoyée au Parlement. La stratégie actuelle du secteur de la justice, qui a été adoptée par le Parlement et promulguée par la Présidente, prévoit l'évaluation externe des juges (voir également le paragraphe 10 ci-dessus).

22. Afin de contribuer à une meilleure compréhension du phénomène de la corruption de haut niveau, la Présidente a permis la création de la Commission consultative indépendante chargée de la lutte contre la corruption (CCIA) qui se compose d'experts internationaux et nationaux et fonctionne de manière indépendante. Les rapports analytiques de la CCIA contiennent des conclusions et des recommandations adressées à diverses autorités, accompagnées d'un calendrier. La CCIA surveille la mise en œuvre de ces recommandations et publie des rapports d'avancement. Le premier rapport d'activité de la CCIA est disponible en ligne[19].

23. Le Président influence la politique du gouvernement dans le domaine de la politique étrangère, toutefois, comme l'indique la décision n° 96 de la Cour constitutionnelle du 6 août 2020[20], il est tenu de coopérer avec le Parlement et le gouvernement compte tenu de leurs pouvoirs constitutionnels et de leur rôle dans le domaine de la politique étrangère. En outre, il représente l'État dans les relations avec les autres pays au plus haut niveau, conformément aux dispositions constitutionnelles. Dans les faits, la Présidente semble être la principale interlocutrice des dignitaires étrangers pour discuter de relations internationales et de questions intérieures, et elle semble occuper les gros titres des principaux médias nationaux et internationaux. Ainsi, en juillet 2021, la Présidente a présenté les priorités de la politique étrangère de la présidence au corps diplomatique moldave[21]. En mars 2022, la Présidente, ainsi que le Président du Parlement et le Premier ministre, a signé la demande officielle d'adhésion de la République de Moldova à l'Union européenne[22]. Dans ce contexte, la Présidente préside la Commission nationale pour l'intégration européenne[23], qui est un mécanisme de coordination pour l'intégration européenne. En mai 2023, la Présidente a représenté la République de Moldova au Quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe à Reykjavik, en Islande. En juin 2023, la Présidente a accueilli en République de Moldova le Sommet de la Communauté politique européenne[24], une réunion de dirigeants de tout le continent.

24. En vertu de la Constitution, le Président peut également organiser un référendum (une prérogative qui a été utilisée deux fois, en 1999 et 2017) et peut suspendre les lois du

[17] https://www.ipn.md/en/maia-sandu-corrupt-persons-from-system-are-biggest-obstacle-to-7967_1092232.html
[18] https://www.ipn.md/en/strategy-for-assuring-independence-of-justice-sector-returned-to-parliament-7965_1079772.html et http://www.infotag.md/politics-en/290427/
[19] https://ccia.md/en/reports/the-offshore-republic-progress-report-no-1/
[20] https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=decizii&docid=846&l=ro
[21] https://www.moldpres.md/en/news/2021/07/16/21005149
[22] https://www.reuters.com/world/europe/moldovan-president-says-moldova-applies-eu-membership-2022-03-03/
[23] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139020&lang=ro
[24] https://www.epcsummit2023.md/president-maia-sandus-message-regards-organisation-epc-summit et https://presedinte.md/eng/discursuri/discursul-presedintei-republicii-moldova-maia-sandu-la-deschiderea-summitului-comunitatii-politice-europene

gouvernement qui vont à l'encontre de la législation jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle rende une décision finale (ce droit a été exercé quatre fois, en 2004, 2009, 2010 et 2017). Dans le domaine de la défense, le Président est le commandant en chef des forces armées et initie l'élaboration des stratégies de défense nationale, qui sont ensuite approuvées par le Parlement. Ainsi, en novembre 2022, la Présidente a mis en place une commission chargée d'élaborer la stratégie de sécurité nationale, que la Présidente a soumise à l'approbation du Parlement en octobre 2023[25]. En outre, le Président préside le Conseil suprême de sécurité, qui analyse et élabore des propositions politiques pour répondre aux menaces et aux risques pesant sur la sécurité et la défense nationales, formule des propositions pour le Président de la République de Moldova afin d'optimiser le système garantissant la sécurité et de la défense nationales, et présente des propositions et recommandations aux autorités publiques centrales sur des questions relatives à la sécurité et à la défense nationales.

25. Les éléments ci-dessus, pris dans leur ensemble, sont suffisants pour considérer le Président de la République de Moldova comme une personne occupant de hautes fonctions de l'exécutif aux fins du présent rapport. Tous les interlocuteurs non gouvernementaux sur place ont indiqué à l'EEG que le Président exerçait un pouvoir considérable et était considéré comme le principal acteur politique du pays, contrairement aux points de vue exprimés par les représentants des services de la présidence rencontrés sur place.

26. Le règlement des services de la présidence, adopté par le décret présidentiel n° 1090/2019[26], prévoit que les services de la présidence sont dirigés par un secrétaire général, qui est une personne occupant une fonction de dignité publique au sens de la loi n° 199/2010[27] sur le statut des personnes occupant des fonctions de dignité publique, tel que modifié. Le Secrétaire général est nommé et révoqué par le Président de la République. En outre, le Président de la République, en qualité de personne occupant une fonction de dignité publique au sens de la loi n° 199/2010, est assisté par un cabinet de conseillers et d'assistants, dont l'activité est gérée par le Chef de Cabinet (ci-après les « conseillers présidentiels »). Ils sont nommés sur la base de la confiance personnelle par décret présidentiel et disposent de contrats de travail individuels, conformément à la loi n° 80/2010[28] sur le statut du personnel du cabinet de personnes occupant des fonctions de dignité publique. Conformément à l'article 16 du règlement des services de la présidence, les conseillers présidentiels sont chargés, entre autres, de fournir des conseils et une assistance au Président, de préparer l'analyse de la législation reçue en vue de sa promulgation et de formuler, si nécessaire, des propositions pour la renvoyer au Parlement pour réexamen, et de fournir une assistance au Président dans sa coopération avec d'autres autorités publiques, les médias et la société civile. Le Président peut également engager des experts ou des consultants temporaires (conseillers non titulaires) pour fournir des conseils techniques ou spécialisés sur une question spécifique. Étant donné qu'ils conseillent directement le Président de la République et qu'ils exercent une

[25] https://presedinte.md/eng/presa/presedinta-maia-sandu-a-prezenta-proiectul-strategiei-securitatii-nationale

[26] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113292&lang=ro

[27] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135516&lang=ro, tel que modifié par la loi n° 310/2023. Aux fins du présent rapport, l'annexe de la loi n° 199/2010 qualifie, entre autres, le Président de la République, le Premier ministre, le premier Vice-Premier ministre, les Vice-Premiers ministres, les ministres, le Secrétaire général des services de la présidence de la République, le Secrétaire général du gouvernement, les secrétaires d'État du Gouvernement et les secrétaires d'État de personnes occupant des fonctions de dignité publique, c'est-à-dire une fonction publique qui est exercée en vertu d'un mandat obtenu directement, à la suite d'élections, ou indirectement, par nomination en vertu de la loi.

[28] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136579&lang=ro

influence décisive sur l'élaboration des politiques ou la prise de décisions, l'EEG, conformément à la pratique du GRECO, considère le Secrétaire général des services de la présidence, les conseillers présidentiels et les experts ou consultants (conseillers non titulaires) comme des PHFE aux fins du présent rapport.

27. Outre les fonctions mentionnées ci-dessus, il existe un Secrétaire général adjoint des services de la présidence, qui est un haut fonctionnaire nommé sur la base d'une procédure de sélection par concours, et qui ne relève donc pas du champ d'application du présent rapport. Les services de la présidence emploient actuellement 96 personnes (sur un total de 150), dont des conseillers présidentiels, des fonctionnaires et du personnel technique et d'appui.

Le gouvernement

28. En vertu de l'article 97 de la Constitution, le gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un premier Vice-Premier ministre, de Vice-Premiers ministres, de ministres et d'autres membres, conformément à la loi organique. Le gouvernement actuel comprend 16 membres, dont trois femmes[29]**.** Il n'existe apparemment aucune norme ni disposition visant à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans la composition du gouvernement. Par conséquent, l'EEG attire l'attention des autorités moldaves sur la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique du Conseil de l'Europe, selon laquelle la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 %.

29. Selon l'article 101 de la Constitution, le Premier ministre assume la direction du gouvernement et coordonne l'activité de ses membres qui, à leur tour, dirigent le ministère qui leur est confié et le représentent dans leurs relations avec d'autres autorités, individus et entités. L'organisation, le fonctionnement, les compétences, la fin du mandat du gouvernement ou de ses membres ainsi que la fréquence de ses réunions sont régis par la loi n° 136/2017[30] relative au gouvernement. Ses ordres du jour sont publiés en ligne[31] et ses réunions sont diffusées en ligne[32]. Le gouvernement peut adopter des décisions, des ordonnances et des règlements.

30. La Chancellerie d'État est l'autorité publique qui assure l'organisation des activités du gouvernement, établit le cadre général permettant de définir les priorités du gouvernement, fournit un soutien méthodologique, organisationnel et de coordination en vue de la planification, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques au niveau des ministères et des autres autorités administratives centrales, surveille la mise en œuvre du programme d'activités du gouvernement, présente des documents d'analyse et d'information, prépare des projets de décisions et d'ordonnances et vérifie leur exécution. Elle est dirigée par le Secrétaire général du gouvernement, qui est considéré comme une personne occupant une fonction de dignité publique aux fins de la loi n° 199/2010. Le Secrétaire général du gouvernement est nommé et révoqué par le gouvernement et rend

[29] https://gov.md/en/profiles/team
[30] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133423&lang=ro
[31] https://gov.md/ro/advanced-page-type/sedinte-guvern
[32] https://gov.md/ro/content/live and https://www.privesc.eu/ pour la diffusion en direct et https://gov.md/ro/advanced-page-type/sedinte-guvern pour l'enregistrement des réunions.

directement compte au Premier ministre. Ses responsabilités comprennent, entre autres, la sélection et la proposition de points à inscrire à l'ordre du jour des réunions du gouvernement et leur soumission au Premier ministre, ainsi que l'élaboration de rapports sur les projets de loi et d'autres documents qui comprennent les propositions requises et doivent être examinés par le gouvernement. Il peut être assisté par un ou plusieurs secrétaires d'État du Gouvernement, qui ont le statut des personnes occupant une fonction de dignité publique aux fins de la loi nº 199/2010, et est nommé et révoqué par le gouvernement. Le secrétaire d'État du Gouvernement peut, entre autres, participer à l'élaboration des programmes et des plans d'activité et proposer l'initiation de projets de loi.

31. En outre, les membres du gouvernement peuvent déléguer certaines tâches de manière permanente ou temporaire aux secrétaires d'État, entre autres. En vertu de l'article 10 (2) de la loi nº 136/2017 relative au gouvernement, les membres de droit du gouvernement sont également considérés comme d'autres membres du gouvernement, conformément à la loi. Comme l'ont confirmé les autorités lors de la visite effectuée sur place, l'EEG est donc d'avis que les membres du gouvernement (c'est-à-dire le Premier ministre, le premier Vice-Premier ministre, les Vice-Premiers ministres, les ministres et les secrétaires d'État du Gouvernement et les secrétaires d'État) doivent être considérés comme des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) au sens du présent rapport. En outre, en raison de ses missions, de son rôle et de son mode de nomination et de révocation, le Secrétaire général du gouvernement doit également être considéré comme une PHFE. Les secrétaires généraux adjoints du gouvernement ainsi que les secrétaires généraux et les secrétaires généraux adjoints des ministères ont le statut de hauts fonctionnaires[33], sont nommés sur la base du professionnalisme, conformément à la loi n° 158/2008 relative à la fonction publique et au statut des fonctionnaires, et ne relèvent donc pas du champ d'application du présent rapport.

32. En raison de leur statut de personnes occupant des fonctions de dignité publique en vertu de la loi nº 199/2010, le Premier ministre, le premier Vice-Premier ministre, les Vice-Premiers ministres, les ministres et le Secrétaire général du gouvernement sont assistés par des conseillers, dont l'activité est gérée par le Chef de Cabinet (ci-après les « conseillers ministériels »). Leur nomination, leur statut, leurs missions et la cessation de leurs fonctions sont régis par la loi nº 80/2010, qui a été décrite au paragraphe 26 ci-dessus à propos des conseillers présidentiels. Les PHFE peuvent également engager d'autres personnes dans leur cabinet en qualité d'expert et de consultants (conseillers non titulaires) dans différents domaines d'activité/d'expertise afin de fournir des conseils ou un soutien technique ou spécialisé sur une question technique. Les services du Premier ministre sont donc une subdivision distincte de la Chancellerie d'État ; ils sont composés de conseillers et ont pour mission de fournir une assistance et un soutien au Premier ministre. En outre, le nouveau Bureau de coordination de la mise en œuvre des priorités du gouvernement[34], qui est une structure sans personnalité juridique, organisée au sein de la Chancellerie d'État et directement subordonnée au Premier ministre, sera composé d'employés ayant le statut du personnel du cabinet de personnes occupant des fonctions de dignité publique et seront également désignés conjointement sous le nom de « conseillers ministériels ». L'EEG considère donc que, même si les conseillers ministériels, y compris les experts et les consultants (conseillers non titulaires), ne sont pas investis de pouvoirs exécutifs *stricto sensu*,

[33] Voir, ainsi, articles 13 et 13[1] de la loi nº 98/2012 portant sur l'administration publique centrale spécialisée (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139821&lang=ro#).
[34] Voir la loi nº 310/2013 (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139658&lang=ro).

ils occupent des fonctions exécutives car ils fournissent directement des conseils et un soutien aux PHFE et participent au processus décisionnel ou l'influencent de manière décisive. Par conséquent, conformément à la pratique du GRECO, les conseillers ministériels ainsi que les experts et les consultants temporaires (conseillers non titulaires) doivent être considérés comme des PHFE au sens du présent rapport.

Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif

33. Comme indiqué au paragraphe 16 ci-dessus, le Président de la République est élu au suffrage universel pour un mandat de quatre ans renouvelable une seule fois.

34. L'article 16 de la loi n° 136/2017 relative au gouvernement énonce les conditions d'éligibilité auxquelles une personne doit satisfaire pour devenir membre du gouvernement, la plus pertinente aux fins du présent rapport étant qu'elle doit jouir d'une réputation irréprochable. Une personne n'est pas réputée jouir d'une réputation irréprochable et ne peut être nommée membre du gouvernement dans les cas suivants : elle a été condamnée par un tribunal pour avoir commis une infraction et son casier judiciaire n'a pas été effacé ; elle a un casier judiciaire, y compris effacé, ou a été exonérée de sa responsabilité pénale ou de sa peine, notamment du fait d'une amnistie ou d'une grâce, pour avoir commis une ou plusieurs infractions graves, particulièrement graves ou exceptionnellement graves ou pour avoir commis une ou plusieurs infractions contre le bon déroulement des activités dans le secteur public, pour corruption dans le secteur privé ou contre les autorités publiques et la sécurité de l'État ; des résultats négatifs au contrôle d'intégrité professionnelle pour violation des obligations prévues dans la loi sur l'évaluation de l'intégrité institutionnelle ont été inscrits dans son casier judiciaire au cours des cinq dernières années ; elle a été privée du droit d'occuper certains postes ou d'exercer certaines activités à la suite d'une peine ou d'une peine accessoire imposée par une décision de justice définitive ; elle fait l'objet d'une décision définitive indiquant qu'elle a enfreint le régime juridique des conflits d'intérêts, des incompatibilités ou des restrictions ; elle fait l'objet d'une décision de justice définitive ordonnant la confiscation d'une fortune injustifiée ; elle est visée par une interdiction d'occuper une fonction publique ou une fonction de dignité publique sur conclusion de l'Autorité nationale pour l'intégrité.

35. En outre, en vertu de la loi n° 271/2008[35] sur la vérification des personnes titulaires de fonctions publiques ou candidates à ces fonctions, les personnes titulaires de fonctions de dignité publique ou candidates à ces fonctions[36] doivent être soumises à une vérification[37] (c'est-à-dire à des contrôles de sécurité) effectuée par le Service de renseignement et de sécurité. Cette vérification est faite avec le consentement écrit de la personne, sur la base d'un modèle de déclaration. Le Service de renseignement et de sécurité recueille les informations requises dans des bases de données, des registres et d'autres sources d'autorités publiques, et demande des informations sur les candidats à des personnes morales,

[35] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106593&lang=ro

[36] Voir la note de bas de page 27 ci-dessus.

[37] La vérification est effectuée aux fins suivantes : prévenir et combattre la corruption dans les autorités publiques ; empêcher les personnes qui constituent une menace pour les intérêts de la sécurité nationale d'accéder à des fonctions publiques ; déterminer dans quelle mesure les titulaires et les candidats respectent les exigences de qualification et les restrictions prévues par la loi ; prévenir, identifier et exclure les facteurs de risque ; vérifier l'authenticité des informations communiquées par les titulaires et les candidats à des fonctions publiques dans les documents soumis pour leur poste ; appliquer les mesures prévues par la loi visant à écarter tout fait susceptible de constituer une menace pour les intérêts de la sécurité nationale.

notamment des copies de leurs dossiers d'emplois antérieurs et de leurs relevés bancaires, etc. En cas d'avis consultatif défavorable du Service de renseignement et de sécurité, l'autorité publique statuera sur la compatibilité ou l'incompatibilité avec la fonction publique après audition de l'intéressé.

36. L'EEG a appris lors de sa visite sur place que les PHFE étaient soumises à des contrôles des antécédents en matière de sécurité, qui sont effectués par les services de renseignement afin d'avoir accès à des informations sensibles et confidentielles. Les PHFE peuvent soumettre des déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels conformément à la législation en vigueur, bien qu'elles ne soient pas soumises à un contrôle d'intégrité avant ou immédiatement après leur nomination. Lors de la vérification de la « réputation irréprochable » des membres du gouvernement, l'accent semble être mis sur la vérification des casiers judiciaires. Les conseillers présidentiels et ministériels, y compris les experts et les consultants (conseillers non titulaires), sont nommés sur la base de la confiance qu'ils inspirent. Des certificats d'intégrité sont obtenus lors de l'embauche pour les conseillers provenant du secteur public, tandis qu'aucun contrôle d'intégrité n'est effectué pour les conseillers provenant du secteur privé. A la suite des questions posées par l'EEG lors de la visite sur place, les autorités n'ont pas fourni d'information sur la réalisation de contrôles d'intégrité. L'EEG reconnaît que l'existence de dispositions relatives à la réalisation de contrôles d'intégrité avant toute nomination permettraient de gérer les conflits d'intérêts éventuels au préalable ou de faire en sorte que certains domaines relevant de la compétence d'une PHFE soient gérés par une autre PHFE en cas de conflit d'intérêts potentiel. En outre, la nomination des secrétaires d'État et des secrétaires d'État du Gouvernement n'est pas régie par des critères clairs et n'est pas soumise à un contrôle d'intégrité. Enfin, l'EEG se félicite du fait que la majorité des noms, des fonctions et des curriculums vitae des conseillers présidentiels aient été publiés en ligne[38]. Cependant, cette publication n'a pas été effectuée de manière cohérente pour tous les conseillers présidentiels, et encore moins pour les conseillers ministériels dont les informations n'ont pas été rendues accessibles au public. Leur publication contribuerait à accroître la transparence et la confiance de la population. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'adopter des dispositions claires relatives aux contrôles d'intégrité pour soumettre les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif à des contrôles d'intégrité dans le cadre de leur recrutement, afin d'identifier, d'éviter et de gérer les conflits d'intérêts possibles et existants ; (ii) d'établir des dispositions qui définissent les critères de nomination des secrétaires d'État et des secrétaires d'État du Gouvernement; et (iii) de rendre publics les noms, fonctions (attributions), rémunérations et informations sur les activités accessoires des conseillers présidentiels, des conseillers ministériels et des experts ou consultants (conseillers non titulaires).**

37. Les traitements des PHFE sont établis conformément à la loi n° 270/2018 relative au système de rémunération unique dans le secteur financé par l'État et sont indiqués dans le tableau ci-dessous.

Fonction	**Traitement mensuel brut en leu moldave (MDL)**
Président	21 000 (environ 1 050 EUR)
Premier Ministre	21 000 (environ 1 050 EUR)
Vice-Premier Ministre	50 190 (environ 2 593 EUR)

[38] https://www.presedinte.md/rom/structura

Ministre	50 190 (environ 2 593 EUR)
Secrétaire d'État et secrétaire d'État du Gouvernement	40 110 (environ 2 072 EUR)
Secrétaire général des services de la présidence	27 790 (environ 1 400 EUR)
Secrétaire général du gouvernement	50 190 (environ 2 593 EUR)
Chef de Cabinet des services de la présidence	26 710 (environ 1 357 EUR)
Chef de Cabinet des services du Premier ministre	40 110 (environ 2 072 EUR)
Chef de Cabinet des ministres	23 790 (environ 1 227 EUR)
Conseiller présidentiel	24 660 (environ 1 269 EUR)
Conseiller du Premier ministre	36 870 (environ 1 900 EUR)
Conseiller ministériel	20 550 (environ 1 060 EUR)

38. Pendant l'exercice de son mandat, le Président de la République a droit à certains avantages prévus par la loi n° 1111/1997 visant à garantir l'activité du Président de la République. En cas d'expiration du mandat, de démission ou d'impossibilité d'exercer ses fonctions, l'ancien Président bénéficie d'une pension et, d'une assurance médicale à vie.

39. À compter du 1er janvier 2023, les PHFE ont droit à un supplément mensuel de 1 300 MDL (environ 67 EUR) compte tenu de la hausse de l'inflation. Ils peuvent recevoir des primes à l'occasion d'anniversaires, de congés professionnels et de jours fériés chômés. À la fin de son mandat, en cas de démission ou de révocation, la personne occupant une fonction de dignité publique bénéficie d'une indemnité unique égale à deux traitements de base, sauf si la loi spéciale régissant l'activité de cette personne prévoit un autre montant. Toutefois, cette indemnité n'est pas accordée si le haut responsable occupe son poste depuis moins de deux ans ou s'il a été révoqué pour des raisons qui lui sont imputables, comme indiqué dans l'acte administratif de révocation.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption

40. L'actuelle Stratégie nationale pour l'intégrité et contre la corruption a été initialement approuvée par le Parlement[39] en 2017 pour la période 2017-2020. Étant donné que seules 66 des 127 mesures qu'elle contient avaient été mises en œuvre à la mi-2020, elle a été prolongée jusqu'en 2023[40]. Elle s'appuie sur huit piliers d'intégrité (Parlement ; gouvernement, secteur public et administration locale ; autorités judiciaires et anticorruption ; commission électorale centrale et partis politiques ; Cour des comptes ; Médiateur ; secteur privé ; société civile et médias), et des plans d'action ont été préparés pour chaque pilier. Son suivi et son évaluation sont assurés par une unité spécialisée du Centre national de lutte contre la corruption (CNA)[41], par l'intermédiaire de trois groupes de suivi, et les rapports d'avancement sont publiés en ligne.

[39] Voir la décision n° 56/2017 du Parlement sur https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129679&lang=ro

[40] Décision du Parlement n° 241/2021 sur https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129663&lang=ro

[41] https://cna.md/tabview.php?l=ro&idc=64&t=/Strategia-nationala-anticoruptie/Strategia-nationala-anticoruptie

41. L'EEG a appris lors de la visite effectuée sur place que les autorités avaient engagé le processus de préparation et d'élaboration d'un nouveau document stratégique de lutte contre la corruption. Elle a ensuite reçu confirmation du fait que l'élaboration d'un nouveau programme national pour l'intégrité et contre la corruption pour la période 2024-2028 avait commencé, en s'appuyant sur les réussites et les défaillances de la mise en œuvre de la Stratégie actuelle. L'EEG invite donc les autorités à adopter un nouveau document stratégique national de lutte contre la corruption qui reflète les réalités actuelles et s'attaque aux problèmes de corruption de haut niveau et aux domaines à haut risque de corruption. Ce document devrait être soumis à un processus de consultation publique large et transparent avec les institutions publiques concernées, la société civile et les médias, et être accompagné d'un plan d'action spécifique de mise en œuvre et de suivi.

Cadre politique et juridique en matière d'intégrité

42. La loi n° 325/2013[42] sur l'évaluation de l'intégrité institutionnelle régit la réalisation d'évaluations de l'intégrité institutionnelle dans les entités publiques. Ces évaluations sont réalisées par le CNA en quatre étapes (identification des risques de corruption au sein de l'entité publique, contrôle d'intégrité professionnelle[43] des agents des entités publiques (facultatif), description et analyse des risques de corruption et adoption de recommandations pour améliorer l'environnement d'intégrité), et donnent lieu à l'élaboration d'un rapport. En réponse, l'entité publique est tenue d'adopter un plan d'intégrité, qui fait l'objet d'un suivi par le CNA jusqu'à sa mise en œuvre complète. Le CNA sélectionne l'entité publique en fonction d'au moins deux des critères suivants : activités vulnérables aux risques de corruption, informations statistiques concernant la perception de corruption par le grand public, fréquence des contacts avec les citoyens et incapacité à assurer un climat d'intégrité institutionnelle.

43. En outre, la loi n° 82/2017[44] sur l'intégrité vise à assurer un climat d'intégrité dans le secteur public, aux niveaux politique, institutionnel et professionnel, en régissant les responsabilités des entités publiques, des autorités anticorruption et d'autres organismes compétents, ainsi qu'en sanctionnant les agents publics[45] et les responsables d'entités publiques[46]. L'article 27 règle la gestion des risques de corruption institutionnelle, qui doit être

[42] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133183&lang=ro

[43] Les contrôles d'intégrité professionnelle des agents des entités publiques consistent en des situations simulées semblables à celles rencontrées dans l'exercice de leurs fonctions, qui prennent la forme d'opérations dissimulées, afin de surveiller passivement et d'observer la réaction et le comportement de la personne contrôlée. L'autorisation d'initier le contrôle d'intégrité professionnelle est donnée par un juge spécialisé du tribunal de Chisinau, et le délai pour le réaliser est de six mois. Les méthodes et moyens utilisés pour effectuer le contrôle d'intégrité professionnelle ne constituent pas des techniques spéciales d'enquête en vertu de la législation nationale. Les résultats et les documents issus du contrôle d'intégrité professionnelle ne peuvent pas être utilisés comme éléments de preuve dans le cadre d'enquêtes ou de poursuites pénales ou à l'occasion d'un procès visant la personne contrôlée.

[44] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120706&lang=ro

[45] La loi définit l'agent public comme une personne employée par une entité publique, qui occupe une fonction publique, une fonction publique à statut spécial, une fonction de dignité publique, qui est employée dans le cabinet d'une personne occupant une fonction de dignité publique ou qui fournit des services d'intérêt public, ainsi qu'un élu local.

[46] La loi définit le responsable d'une entité publique comme une personne ou un organe collégial chargé de prendre des mesures d'intégrité institutionnelle et d'appliquer des sanctions disciplinaires, dans les limites de ses compétences, en cas d'incidents liés à l'intégrité.

consignée dans un registre spécial contenant les éléments suivants : description de l'activité à risque/de l'objectif spécifique de l'activité de l'entité publique ; risque de corruption qui empêche la réalisation de l'activité/de l'objectif spécifique ; classement du risque (gravité/importance) ; réaction face au risque et mesures prises par l'entité publique ; personne responsable de ces mesures ; et délai de mise en œuvre des mesures.

44. L'EEG note que les entités publiques n'adoptent un plan d'intégrité qu'à l'issue des conclusions d'une évaluation de l'intégrité institutionnelle. Au cours de la visite sur place, il est apparu qu'il n'existait aucun plan d'intégrité pour les PHFE. Le Centre national de lutte contre la corruption (CNA) a confirmé que les évaluations de l'intégrité institutionnelle ont visé des institutions publiques subordonnées aux ministères centraux. En outre, en application de la loi n° 82/2017 sur l'intégrité, CNA contre la corruption a élaboré un guide méthodologique sur la gestion des risques de fraude et de corruption dans les entités publiques, qui est disponible en ligne[47]. Les services de la présidence ont fourni à l'EEG le registre approuvé des risques de fraude et de corruption, qui n'a pas été rendu public. Après l'avoir examiné, l'EEG note que lors de l'identification des risques pour la présidence, aucun risque visant le Président et/ou les conseillers présidentiels n'a été spécifiquement répertorié (les risques identifiés visent des fonctionnaires travaillant pour les services de la présidence). En outre, certains ministères ont mis en place ou sont en train de mettre en place des registres des risques de corruption institutionnelle, dont aucun n'a été transmis à l'EEG pour examen. L'EEG estime qu'en l'absence d'un plan d'intégrité visant les PHFE, les registres des risques de corruption institutionnelle devraient inclure les PHFE et les risques de corruption spécifiques auxquels elles peuvent être exposées, et notamment l'identification de mesures prises pour atténuer ces risques. L'examen de l'avancement de leur mise en œuvre devrait être rendu public afin d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'élargir l'adoption et/ou la révision, le cas échéant, de registres des risques de corruption institutionnelle pour viser plus spécifiquement les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et de mettre à jour les registres régulièrement, et (ii) de rendre publics les rapports d'état d'avancement périodiques sur leur mise en œuvre**.

45. La loi n° 133/2016[48] sur la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels régit l'obligation et les modalités de déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels pour les déclarants et les membres de leur famille, ainsi que le mécanisme de contrôle des déclarations. Des informations détaillées sur les dispositions de cette loi sont fournies ci-après dans les sections pertinentes du rapport.

Cadre institutionnel

46. Le CNA est un organisme spécialisé, indépendant et apolitique. Sa principale mission est de prévenir et déceler les infractions de corruption (mineures ou graves) et d'enquêter à leur sujet, conformément au Code de procédure pénale. Il met également en œuvre des techniques d'enquête spéciales. En outre, le CNA réalise l'examen anticorruption (évaluation de l'étanchéité à la corruption) des projets de loi ; effectue l'évaluation de l'intégrité institutionnelle, surveille la mise en œuvre des plans d'intégrité et évalue les progrès accomplis ; effectue des contrôles d'intégrité professionnelle ; identifie et récupère les

[47] https://cna.md/public/files/Ghid_metodologic.pdf
[48] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134895&lang=ro

produits du crime par l'intermédiaire de l'Agence de recouvrement des avoirs d'origine criminelle.

47. L'Autorité nationale pour l'intégrité (ANI) est une autorité publique indépendante créée par la loi nº 132/2016[49], chargée de vérifier les déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels ainsi que de veiller au respect des dispositions relatives aux conflits d'intérêts, aux incompatibilités, aux restrictions et aux limitations. En vertu de la loi nº 82/2017, à la demande des responsables d'entités publiques, l'ANI délivre des certificats d'intégrité aux personnes qui ont l'intention de postuler à des fonctions publiques éligibles. Le certificat d'intégrité comprend des informations concernant une personne qui proviennent des conclusions de l'ANI ou de décisions de justice rendues au cours des trois années précédentes et toujours en vigueur. Il ne comprend pas d'informations relatives à un casier judiciaire ou à des violations constatées par l'ANI qui ont expiré ou à d'autres décisions de justice rendues plus de trois ans avant la date du certificat d'intégrité.

48. Le Parquet anticorruption est un parquet spécialisé, avec pour mandat de poursuivre certaines infractions de corruption et liées à la corruption commises par certaines catégories de responsables publics de haut niveau, y compris les PHFE, et de représenter les affaires portées devant les tribunaux. Le Parquet anticorruption est présenté plus en détail aux paragraphes 94-96 ci-dessous.

Principes éthiques/règles de conduite

49. Les autorités ont confirmé qu'il n'existait pas de code de conduite applicable aux PHFE. L'EEG estime qu'il est important d'élaborer des codes de conduite applicables aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif. Ces codes devraient être le document de référence des normes éthiques applicables aux PHFE et devraient viser toutes les questions pertinentes (conflits d'intérêts, incompatibilités, cadeaux, contacts avec des lobbyistes et des tiers susceptibles d'influencer le processus décisionnel, restrictions après la cessation des fonctions, déclarations de patrimoine, informations confidentielles, etc.). Ils devraient être accompagnés d'orientations détaillées expliquant les principes éthiques et comportant des illustrations et/ou exemples concrets pour faciliter leur compréhension et leur application dans la pratique. Par ailleurs, il faudrait préciser les sanctions encourues en cas de violation des codes pour assurer leur mise en œuvre effective. Enfin, il conviendrait de faire connaître ces codes au grand public afin de le sensibiliser aux normes que les PHFE sont censées respecter et à l'égard desquelles elles sont tenues de rendre des comptes. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'adopter et de rendre publics des codes de conduite assortis d'éléments d'orientation pratiques pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, qui visent toutes les questions d'intégrité pertinentes (conflits d'intérêts, incompatibilités, cadeaux, contacts avec les lobbyistes et les tiers, restrictions après la cessation des fonctions, déclarations de patrimoine, traitement d'informations confidentielles et activités accessoires), et (ii) d'associer ces codes de conduite à un mécanisme de surveillance et de contrôle crédible et efficace assorti des sanctions appropriées.**

Sensibilisation

[49] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136391&lang=ro

50. Au cours de sa visite sur place, l'EEG a appris que, hormis les formations dispensées par le CNA aux fonctionnaires et au grand public, aucune formation spécialisée n'a été dispensée aux PHFE sur les principes éthiques. Aucun système de conseil officiel est en place, auquel elles peuvent recourir pour résoudre les dilemmes d'intégrité individuels, en dehors des conseils qu'elles obtiennent sporadiquement auprès de conseillers ou du service des ressources humaines. L'EEG souligne que les activités de sensibilisation, ainsi que les conseils confidentiels aux PHFE, constituent des outils importants pour renforcer leur intégrité dans la prise de décision et apprendre aux PHFE à faire face aux dilemmes éthiques dans le cadre de leurs activités et de leurs fonctions quotidiennes, d'autant plus lorsque de nouveaux codes de conduite auront été adoptés. **Le GRECO recommande (i) d'organiser systématiquement des formations ou séances spécialisées de sensibilisation destinées aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif sur les questions d'intégrité, lors de leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite, et (ii) de mettre à leur disposition des conseils confidentiels sur les questions d'intégrité et de les documenter.**

Transparence et surveillance des activités exécutives du gouvernement central

Accès à l'information

51. Le droit d'accès à l'information est consacré par l'article 34 de la Constitution, qui dispose que le droit d'accès à tout type d'information d'intérêt public ne peut être restreint. Ce point est encore renforcé par la loi n° 148/2023[50] sur l'accès aux informations d'intérêt public, qui abrogera l'actuelle loi n° 982/2000[51] lorsqu'elle entrera en vigueur le 8 janvier 2024. Cette section du rapport décrit donc la loi n° 148/2023.

52. Les informations d'intérêt public sont toutes les informations détenues par les fournisseurs d'informations (par exemple, les autorités publiques, les institutions publiques, les entreprises publiques ou municipales, etc.), quel que soit le support de stockage (papier, électronique ou tout autre format). L'accès à l'information sera assuré grâce à la transparence proactive (c'est-à-dire la diffusion d'office d'informations d'intérêt public, qui sont publiées sur le site web officiel des fournisseurs d'informations) et à la divulgation d'informations d'intérêt public sur demande.

53. En ce qui concerne la transparence proactive, l'article 10 de la loi n° 148/2023 définit une liste de seize éléments que les fournisseurs d'informations doivent publier et mettre à jour sur leur site web officiel (par exemple, données sur la structure organisationnelle et le budget de l'autorité publique, informations sur la gestion de l'autorité publique, actes normatifs régissant l'organisation et le fonctionnement de l'autorité publique, données et plan de passation de marchés, rapport annuel sur l'activité de l'autorité publique, informations relatives aux demandes d'accès à des informations d'intérêt public, etc.).

54. En ce qui concerne la divulgation d'informations sur demande, toute personne physique ou morale a le droit de présenter une demande pour obtenir des informations d'intérêt public oralement, sous forme électronique, par écrit ou par courrier, sans avoir à motiver ou justifier sa demande. Les fournisseurs d'informations doivent divulguer les informations d'intérêt public dans un délai de dix jours, qui peut être prolongé de sept jours au maximum si la demande est complexe ou si une grande quantité d'informations a été

[50] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137908&lang=ro
[51] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136300&lang=ro

demandée. La divulgation d'informations peut être refusée, en tout ou en partie, pour l'un des motifs prévus par la loi (par exemple, pour protéger la sécurité publique, les relations internationales, la prévention ou la détection d'infractions pénales, la conduite de procédures pénales, administratives ou judiciaires, les données à caractère personnel, les droits de propriété intellectuelle, les secrets d'affaires, etc.). Le refus des autorités de communiquer des informations peut faire l'objet d'un recours devant les tribunaux, qui sera examiné conformément aux dispositions du Code administratif. Le suivi et le contrôle de l'application de la loi nº 148/2023 seront exercés par le Médiateur, qui a notamment pour mission de veiller au respect et à l'application du droit constitutionnel d'accès à l'information. La Chancellerie d'État a été chargée de préparer un rapport statistique reflétant des données généralisées tirées des registres de demandes d'accès à l'information (le rapport sera soumis, entre autres, au Médiateur).

55. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics est entrée en vigueur en République de Moldova le 1er décembre 2020[52].

56. L'EEG salue l'adoption de la loi nº 148/2023, qui entrera en vigueur en janvier 2024 et apportera certaines améliorations par rapport à la loi nº 982/2000 devenue obsolète. Ainsi, la loi nº 148/2023 intégrera la notion d'« information d'intérêt public » ; définira la liste des fournisseurs d'informations qui sont tenus de communiquer des informations d'intérêt public ; élargira la liste d'informations qui doivent être diffusées d'office afin d'assurer une transparence proactive ; prévoira différents moyens pour soumettre des demandes d'informations d'intérêt public ; établira une liste exhaustive de motifs légitimes permettant de limiter l'accès aux informations ; et mettre en place l'obligation pour les fournisseurs d'informations de créer un registre distinct des demandes d'accès à l'information, pour ne citer que quelques dispositions. L'EEG note également que la loi n° 148/2023 a habilité le Médiateur à surveiller et à contrôler sa mise en œuvre et à garantir le respect du droit d'accès aux informations d'intérêt public. L'EEG comprend que le mandat du médiateur est plus large que la protection du droit d'accès à l'information et qu'il ne lui est pas exclusivement consacré (voir également le paragraphe 67 ci-dessous). Bien que l'EEG aurait trouvé avantageux d'établir un seul organisme spécialisé et indépendant habilité à assurer le suivi, la mise en œuvre et l'examen systémique de la loi n° 148/2023, elle s'attend à ce que le Médiateur soit doté de ressources et de pouvoirs adéquats pour s'acquitter efficacement de ses fonctions de suivi.

57. Toutefois, l'EEG a entendu lors de sa visite sur place que les autorités ont souvent reclassé les demandes d'accès à l'information en « requêtes », qui nécessitent un délai d'examen plus long (30 jours ouvrables pour une requête contre 10 jours pour une demande d'accès à l'information). Les préoccupations suivantes ont également été exprimées : la réponse des autorités aux demandes d'accès à l'information est excessivement lente ; les autorités recourent fréquemment aux motifs légitimes de limitation, notamment à la protection des données à caractère personnel, pour ne pas communiquer d'informations ou les communiquer partiellement ; les agents publics qui traitent les demandes d'informations doivent être formés ; les autorités ne publient pas les informations d'intérêt public sur leur site web comme l'exige la loi ; il n'existe pas d'organe spécifique habilité à surveiller le respect de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public ; et la durée des recours administratifs judiciaires contre le refus des autorités de communiquer des informations d'intérêt public est

[52] https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=205

excessive, ce qui fait que lorsque les informations sont enfin transmises, elles peuvent avoir perdu leur pertinence et leur importance. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'adopter des mesures efficaces pour assurer le respect des obligations nées des dispositions de la législation sur la liberté d'information en matière de transparence proactive, la création d'un registre des demandes d'informations d'intérêt public, le traitement des demandes d'informations d'intérêt public dans le délai prévu par la loi et l'application proportionnée des motifs légitimes de limitation de l'accès aux informations d'intérêt public ; et (ii) de dispenser régulièrement une formation de sensibilisation à la législation sur la liberté d'information aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et aux personnes chargées de sa mise en œuvre au gouvernement.**

Transparence du processus d'élaboration des lois

58. Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 18 ci-dessus, le Président dispose d'un pouvoir d'initiative législative. En fonction du projet de loi proposée, et une fois le projet de loi publié sur le site web du Président, le processus de consultation publique peut être géré soit par les services du Président, soit par le Parlement. La transparence du processus d'élaboration des lois par le Parlement a été examinée dans le rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation[53] et ne relève pas du champ d'application du présent rapport. Cette section examinera ci-après la transparence du processus d'élaboration des lois par le Président et le gouvernement.

59. En vertu de l'article 73 de la Constitution, le gouvernement a le pouvoir d'initier des projets de loi qui sont ensuite adoptés par le Parlement ; par ailleurs, le gouvernement peut lui-même adopter des décisions et des ordonnances, toutes deux qualifiées « d'actes normatifs » en droit national. Conformément à la loi n° 100/2017, un projet d'acte normatif est élaboré par l'autorité habilitée à l'initier. Pour assurer la transparence de l'activité législative, toutes les versions d'un projet d'acte normatif créées à différents stades de son élaboration doivent être publiées dans le système d'information e-Legislation, dont le fonctionnement et l'utilisation sont déterminés par le gouvernement. En fonction de l'importance et de la complexité du projet d'acte normatif concerné ou si un projet d'acte normatif prévoit des dispositions qui ont des répercussions sur le budget et/ou prévoit une réorganisation et des réformes structurelles ou institutionnelles, certains projets d'actes normatifs peuvent être précédés d'une analyse *ex ante*[54]. Une note d'information relative au projet d'acte normatif est alors élaborée. Le projet d'acte normatif, accompagné de la note d'information, est ensuite soumis à une consultation publique. Avant l'adoption du présent rapport, les autorités ont en outre indiqué que des efforts étaient en cours pour modifier la loi n° 100/2017 afin d'améliorer le mécanisme de réalisation, de préparation et d'approbation de différents types d'expertise (c'est-à-dire l'expertise de compatibilité, de lutte contre la corruption, juridique et d'alignement avec la législation pertinente de l'UE) et d'améliorer les mécanismes de consultation.

[53] https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168075bb45

[54] Conformément à l'article 26 de la loi n° 100/2017, l'analyse *ex ante* définit le problème, établit l'objectif et la portée de l'intervention juridique, identifie les possibilités et les moyens nécessaires pour résoudre le problème et/ou réaliser l'objectif, compare les possibilités existantes et sélectionne la meilleure pour réaliser l'objectif.

60. La transparence du processus décisionnel est également régie par la loi n° 239/2008[55] et par la décision gouvernementale n° 967/2016[56] relative au mécanisme de consultation de la société civile dans le processus décisionnel. L'autorité chargée d'élaborer le projet d'acte normatif publie un avis qui manifeste son intention d'engager l'élaboration du projet d'acte normatif sur son site web officiel, plus précisément sur une page web consacrée à la transparence de la prise de décision, ainsi que sur https://particip.gov.md/, pendant 15 jours. L'avis relatif à l'intention d'initier un projet d'acte normatif sera également envoyé aux parties intéressées. L'autorité publique lance une consultation publique sur le projet d'acte normatif afin de recevoir les commentaires, propositions ou recommandations des parties intéressées. L'avis d'organisation de la consultation publique, accompagné du projet d'acte normatif et des documents connexes (par exemple, la note d'information, l'analyse *ex ante*, etc.), est rendu public au moins 15 jours ouvrables avant que l'autorité publique initiatrice n'adopte le projet d'acte normatif. Le délai prévu pour soumettre des commentaires/recommandations est d'au moins dix jours ouvrables. Les recommandations sont examinées par l'autorité publique chargée d'initier le projet d'acte normatif, qui décide de les accepter ou de les rejeter. Les rejets doivent être motivés. Le résumé des recommandations reçues est publié sur le site web officiel de l'autorité publique. L'autorité publique peut également organiser des réunions publiques (auditions), qui sont annoncées trois jours avant leur tenue. Le projet d'acte normatif, tel qu'adopté par l'autorité publique initiatrice, est soumis à la Chancellerie d'État pour approbation par les Secrétaires généraux des ministères. Une fois approuvé dans le cadre des consultations officielles interservices, il est inscrit à l'ordre du jour du gouvernement, qui est publié trois jours avant sa réunion.

61. Lors de sa visite sur place, l'EEG a entendu les préoccupations d'interlocuteurs non gouvernementaux, qui ont indiqué qu'ils n'étaient pas régulièrement sollicités pour formuler des commentaires sur les projets d'actes normatifs qui concernent leur domaine d'activité. Lorsqu'ils sont invités à le faire, les délais de consultation publique sont courts, leurs commentaires et recommandations sont rejetés par les autorités sans que des motifs suffisants soient fournis, et la version finale du projet d'acte normatif envoyée pour approbation au gouvernement ne leur est souvent pas communiquée. De ce fait, la procédure de consultation publique s'en trouve selon eux vidée de son sens. Selon des interlocuteurs non gouvernementaux, certains projets d'actes normatifs n'étaient pas étayés par des documents d'information[57]. Selon les informations que l'EEG a reçues des autorités, le délai de dix jours prescrit pour soumettre des commentaires/recommandations est généralement respecté et prolongé, et tous les projets d'actes normatifs sont étayés par une note d'information. Un résumé des recommandations, qui comprend leur évaluation et leur conclusion, est publié sur le site web de l'autorité initiatrice, qui est tenue d'établir des rapports annuels sur le processus de consultation publique.

62. Quoi qu'il en soit, l'EEG considère que le délai légal actuel de dix jours ouvrables pour formuler des commentaires et des recommandations est insuffisant pour mener une consultation publique étendue et significative auprès des personnes et des organisations concernées. L'EEG reconnaît que les projets de législation d'urgence peuvent être approuvés dans des circonstances exceptionnelles et dûment justifiées et qu'ils devraient être soumis à

[55] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106638&lang=ro
[56] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137925&lang=ro
[57] Voir, ainsi, le rapport 2023 de la Commission européenne sur la République de Moldova, récemment publié, qui indique que « les projets d'actes législatifs manquent d'informations d'accompagnement et de documents explicatifs et ne donnent pas une vue d'ensemble du cycle décisionnel ».

des délais adéquats pour la consultation publique. Comme l'ont indiqué les autorités, aucune étude/analyse n'a été réalisée pour évaluer le niveau et la qualité de la transparence des projets de loi initiée par le gouvernement et des consultations publiques organisées à leur sujet. L'EEG est d'avis qu'une telle étude/analyse apporterait des réponses appropriées pour améliorer la transparence des projets de loi et assurer un processus de consultation efficace, par exemple en fournissant une « empreinte législative » qui permettrait de retracer toutes les interventions extérieures dès le début du processus législatif, en informant le public de l'examen des propositions et recommandations des citoyens/entités ainsi que de l'adoption du projet d'acte normatif, etc. Enfin, l'EEG note que l'ensemble du processus de consultation publique est divisé entre trois sites web/portails[58] et que, de ce fait, il est assez difficile de soumettre des commentaires. Afin d'améliorer la transparence des projets de loi émanant du Président et du gouvernement et assurer un large niveau de consultation publique sur les projets d'actes normatifs du gouvernement, il serait peut-être plus approprié de créer un site web/portail unique qui documenterait l'élaboration des projets d'actes normatifs dès le début du processus, et qui prévoirait la soumission de commentaires, de recommandations et de propositions du public et les réponses des autorités, ainsi que les projets d'actes normatifs finaux soumis au gouvernement pour approbation pour. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) de réaliser une étude pour évaluer l'efficacité et la qualité de la consultation publique et, au vu de ses conclusions, de prendre les mesures correctives ; (ii) d'allonger les délais minimums pour la consultation publique ; et (iii) qu'un portail unique qui documente l'ensemble du processus d'élaboration d'un acte normatif, la réalisation de la consultation publique et la prise de décision du gouvernement soit mis en place.**

Tierces parties et lobbyistes

63. Le lobbying n'est pas réglementé en tant que tel. Il n'existe pas de dispositions ou de procédures qui régissent la déclaration des contacts entre les PHFE et les tiers ou les lobbyistes susceptibles d'influencer le processus décisionnel. L'EEG tient à souligner combien il importe de réglementer les activités de lobbying pour éviter toute influence sur les PHFE. Bien que certaines PHFE considèrent parfois que leurs contacts avec les tiers sont d'ordre exclusivement privé, dans sa pratique, le GRECO préconise systématiquement de fournir des lignes directrices adéquates aux PHFE pour différencier clairement les échanges strictement privés des entretiens susceptibles d'influencer le processus décisionnel ou d'être perçus comme tels. Ces derniers devraient être dûment déclarés et rendus accessibles au public. Par conséquent**, le GRECO recommande (i) de mettre en place des dispositions sur les contacts entre les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus décisionnel du gouvernement, les décisions et les autres activités du gouvernement ; et (ii) de communiquer suffisamment d'informations sur l'objet de ces contacts, par exemple l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) le ou les entretiens ont eu lieu et le ou les sujets précis abordés lors de ces échanges**.

Mécanismes de contrôle

[58] Le portail e-Législation a été créé par la loi n° 107/2017. Le site web www.particip.gov.md a été créé en vertu de la loi n° 239/2008 et de la décision gouvernementale n° 967/2016. L'autorité initiatrice publie également des informations sur son propre site web.

64. En vertu de l'article 104 de la Constitution et de l'article 2 (6) de la loi nº 136/2017 relative au gouvernement, le gouvernement est responsable de son travail devant le Parlement et fournit les informations et les documents demandés par le Parlement, ses commissions et ses membres. La présence des membres du gouvernement aux sessions parlementaires est obligatoire si elle est demandée. Le Parlement exerce son contrôle par au moins quatre moyens : les motions (afin de formuler un point de vue sur une question de politique intérieure ou étrangère à la suite d'une interpellation ou d'exprimer une motion de censure), les interpellations (afin de demander des explications sur une activité spécifique de politique intérieure ou étrangère), les questions (qui sont posées aux membres du gouvernement chaque semaine) et les rapports (sur l'activité des membres du gouvernement). En outre, le Parlement approuve les ressources financières pour les services de la présidence, qui figurent dans le budget de l'État.

65. Un audit externe est effectué par la Cour des comptes, qui a contrôlé plusieurs ministères et les services de la présidence entre 2018 et 2022. Il ressort du document communiqué à l'EEG que la Cour des comptes a constaté à plusieurs reprises des défaillances ou des lacunes dans la bonne organisation et le bon fonctionnement du système de contrôle de gestion interne, notamment une insuffisance ou une réduction des effectifs et du fonctionnement des services d'audit interne en raison d'un taux élevé de rotation du personnel et d'un moratoire du gouvernement sur les recrutements aux postes vacants. Selon la Cour des comptes, cette situation a eu une incidence sur la réalisation des activités d'audit, l'identification et la gestion des risques, ainsi que la véracité et l'exhaustivité des rapports produits. L'EEG estime qu'il est important de disposer d'un service d'audit interne doté d'effectifs complets et pleinement opérationnel dans les ministères et les services de la présidence ; cela permettrait en effet de prévenir et de déceler les manquements à l'intégrité et d'autres irrégularités, y compris lorsque ces irrégularités pourraient concerner des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif. Par conséquent, **le GRECO recommande que le service d'audit interne des services de la présidence et de tous les ministères, y compris de la Chancellerie d'État, soit doté d'effectifs complets et rendu pleinement opérationnel.**

66. L'Inspection des finances, qui dépend du ministère des Finances et dont l'activité est régie par la décision gouvernementale nº 1026/2010[59], peut procéder à un contrôle financier des opérations et des transactions pour vérifier le respect du cadre réglementaire dans le domaine budgétaire et économique/financier. Si, dans l'exercice de ses fonctions, l'Inspection des finances détecte des irrégularités et/ou des préjudices, elle transmet les documents relatifs au contrôle financier et les références du préjudice occasionné aux autorités répressives.

67. L'Avocat du peuple (Médiateur) examine les demandes relatives aux violations des droits humains et des libertés fondamentales et soumet aux autorités et/ou aux personnes compétentes des propositions et des recommandations pour rétablir les droits des personnes victimes de ces violations. Il examine également les demandes de protection des lanceurs d'alerte contre les représailles et contribue à leur défense. Le Médiateur peut également agir d'office s'il dispose d'informations sur une violation des droits humains et des libertés fondamentales, dans les cas qui revêtent une importance sociale particulière ou s'il est

[59] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128909&lang=ro

nécessaire de défendre les intérêts de personnes qui ne peuvent pas recourir de manière indépendante aux moyens de défense légaux.

Conflits d'intérêts

68. La loi nº 133/2016 sur la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels, qui s'applique aux PHFE en vertu de l'article 3, définit le conflit d'intérêts comme une situation dans laquelle l'intérêt personnel d'un individu influence ou pourrait influencer l'exercice impartial et objectif des obligations et compétences qui lui incombent en vertu de la loi. « L'intérêt personnel » se définit comme « tout intérêt matériel ou immatériel de la personne qui fait l'objet de la déclaration qui découle de ses activités privées, de ses relations avec des proches ou avec des personnes morales, quel que soit leur forme de propriété, de ses relations ou liens avec des organisations à but non lucratif ou des organisations internationales, ainsi que de ses préférences ou engagements ».

69. L'article 12 de la loi nº 133/2016 prévoit les catégories de conflits d'intérêts suivantes : conflit d'intérêts possible[60], conflit d'intérêts réel[61] et conflit d'intérêts effectif[62]. En cas de conflit d'intérêts possible, le supérieur hiérarchique direct doit fournir des conseils à l'intéressé afin d'éviter l'apparition d'un conflit d'intérêts réel. En cas de conflit d'intérêts réel, l'intéressé est tenu d'en informer immédiatement son supérieur hiérarchique ou l'organe dont il dépend, au plus tard trois jours à compter de la date à laquelle il prend connaissance du conflit d'intérêts dans lequel il se trouve, et de ne prendre aucune mesure jusqu'à la résolution du conflit d'intérêts, à l'exception d'une abstention d'action. L'acte de déclaration d'un conflit d'intérêts réel est inscrit au registre des déclarations de conflits d'intérêts. L'organisme compétent est tenu de traiter le conflit d'intérêts réel dans les trois jours suivant sa notification en prenant l'une des mesures suivantes : restreindre l'accès de la personne qui fait l'objet de la déclaration et se trouve dans une situation de conflit d'intérêts à certaines informations ou restreindre sa participation à l'examen de situations en lien avec son intérêt personnel ; transférer la personne qui fait l'objet de la déclaration à un autre poste, avec son consentement écrit ; redistribuer les tâches et les missions de la personne qui fait l'objet de la déclaration ou déléguer la compétence de délivrer/d'adopter l'acte administratif, de conclure l'acte juridique, de participer à la prise de décision ou de prendre la décision à une autre personne ayant des pouvoirs décisionnels, notamment lorsque le conflit d'intérêts réel peut se répéter ; ordonner la délivrance/l'adoption de l'acte administratif, la conclusion de l'acte juridique, la participation à la prise de décision ou la prise de décision, si les autres mesures ne peuvent pas être appliquées. La personne qui fait l'objet de la déclaration est tenue de se conformer à la décision prise pour résoudre le conflit d'intérêts réel. Le Président

[60] Un conflit d'intérêts possible représente une situation dans laquelle les intérêts personnels de la personne faisant l'objet de la déclaration pourraient donner lieu à un conflit d'intérêts réel, qui doit être déclaré (conformément à la loi).

[61] Un conflit d'intérêts réel se produit lorsqu'il est demandé à la personne faisant l'objet de la déclaration de traiter une demande/réclamation, d'émettre un document administratif, de conclure directement ou par l'intermédiaire d'un tiers un acte juridique, de prendre une décision ou de participer à la prise d'une décision dans laquelle elle a des intérêts personnels ou qui vise des personnes qui lui sont proches, des personnes physiques et morales avec lesquelles elle a des relations patrimoniales et qui influencent ou sont susceptibles d'influencer l'exercice impartial et objectif du mandat, de la fonction publique ou de la dignité publique.

[62] Un conflit d'intérêts effectif représente l'acte du sujet de la déclaration sur la résolution d'une demande/réclamation, sur l'émission d'un acte administratif, sur la conclusion d'un document juridique directement ou par un tiers, sur la prise ou la participation au processus décisionnel dans l'exercice de son mandat, de sa fonction publique ou de sa dignité publique, en violation des dispositions (régissant un conflit d'intérêts réel).

de la République, le Premier ministre et les membres du gouvernement sont tenus d'informer immédiatement l'Autorité nationale pour l'intégrité (ANI), au plus tard trois jours à compter de la date à laquelle ils prennent connaissance de l'existence d'un conflit d'intérêts réel. Toutefois, si l'ANI ne résout pas les conflits d'intérêts dans le délai prévu par la loi, le Président, le Premier ministre et les membres du gouvernement ne peuvent pas être sanctionnés pour violation du régime juridique des conflits d'intérêts.

70. Au cours de la visite effectuée sur place, des préoccupations ont été exprimées à propos du manque de sensibilisation des PHFE aux situations de conflit d'intérêts. L'EEG estime que les mesures que les autorités entreprendront pour mettre en œuvre la recommandation du GRECO formulée au paragraphe 50 ci-dessus peuvent permettre de remédier à ce problème. L'EEG a également été informée du fait que les registres de déclaration de conflits d'intérêts n'étaient pas systématiquement rendus publics. Les services de la présidence ont confirmé que le registre des conflits d'intérêts était vide.

71. L'EEG estime qu'il est important, dans un souci de transparence, que le public soit informé des situations de conflit d'intérêts et des solutions proposées. En ce qui concerne les conflits d'intérêts possibles, l'EEG s'inquiète du fait que la loi ne prévoit pas la portée des mesures directes que le supérieur hiérarchique doit prendre ou des instructions qu'il doit donner ; la loi ne mentionne pas non plus de procédure générale de résolution d'une telle situation, semblable à la procédure de résolution d'un conflit d'intérêts réel. En outre, la loi ne traite pas de la définition, la déclaration et la résolution d'un conflit d'intérêts supposé (apparent), ce qui, pour les PHFE, exclut toute allégation susceptible d'être formulée par une personne raisonnable qui estimerait la décision d'une PHFE indûment influencée par un intérêt privé – que ce soit ou non le cas, c'est-à-dire même si la PHFE ne doute pas de sa propre objectivité[63]. Enfin, il convient de noter que l'EEG juge problématique que la législation permette au Président, au Premier ministre et aux membres du gouvernement de participer à la prise de décision si l'ANI n'a pas encore résolu une situation de conflit d'intérêts dont elle a pris connaissance. L'EEG juge indispensable que toutes les PHFE, sans exception, soient tenues de s'abstenir d'agir ou de se retirer du processus décisionnel si elles se trouvent dans un conflit d'intérêts possible (supposé) ou réel ou si elles ont déclaré un tel conflit. La loi devrait prévoir d'autres moyens de prendre une décision, même lorsqu'une situation de conflit d'intérêts possible (supposé) ou réel n'a pas encore été traitée ou a été traitée tardivement par l'organe compétent, par exemple en renforçant les compétences d'autres fonctions. Par conséquent, **le GRECO recommande de renforcer le système de gestion des conflits d'intérêts des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (i) en donnant une définition claire du conflit d'intérêts supposé (apparent) ; (ii) en veillant à ce que les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif se retirent du processus décisionnel en cas de conflit d'intérêts possible, supposé (apparent) ou réel ; et (iii) en rendant publics les registres de déclaration des conflits d'intérêts.**

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

[63] Voir ainsi le rapport 2022 de l'OCDE, mentionné dans la note de bas de page 5 ci-dessus, qui, dans le point de référence 2.1.3, indique, entre autres, que « la loi couvre à la fois les conflits d'intérêts réels et potentiels, mais pas les conflits d'intérêts apparents ».

72. L'article 81 de la Constitution dispose que la fonction de Président de la République est incompatible avec l'exercice de toute autre fonction rémunérée. En vertu de l'article 99 de la Constitution et de l'article 20 de la loi n° 136/2017 (relative au gouvernement), la fonction de membre du gouvernement est incompatible avec : l'exercice de toute autre fonction rémunérée ; toute activité entrepreneuriale exercée à titre personnel ou par l'occupation d'un poste de direction au sein d'une entreprise ; l'exercice de toute activité au sein d'entités de droit privé, y compris dans les organes de direction.

73. Conformément à l'article 12 de la loi n° 199/2010 (sur le statut des personnes occupant des fonctions de dignité publique), le dignitaire, comme indiqué dans la note de bas de page 27 ci-dessus, n'a le droit d'exercer aucune autre activité rémunérée, à l'exception d'activités pédagogiques et scientifiques. Par dérogation, la personne occupant la fonction de secrétaire d'État peut avoir le droit d'exercer une activité rémunérée au sein du conseil d'administration d'une entreprise publique et au sein du conseil d'administration d'une société à responsabilité limitée dans laquelle l'État détient une part du capital.

74. L'article 18 de la loi n° 80/2010 (sur le statut du personnel du cabinet de personnes occupant des fonctions de dignité publique) dispose que les conseillers du cabinet ne peuvent exercer des fonctions publiques ni occuper de poste de nature contractuelle auprès des autorités publiques. Ils ne peuvent pas exercer d'autres activités rémunérées dans le cadre d'un contrat de travail individuel ou d'un autre contrat à caractère civil au sein d'entreprises commerciales, de coopératives, d'entreprises publiques ou municipales, ainsi que d'organisations non commerciales du secteur public ou privé dont l'activité est contrôlée par ou subordonnée à l'autorité dans laquelle ils sont employés ou qui, dans une certaine mesure, relève de sa compétence, à l'exception d'activités scientifiques, pédagogiques et créatives ou en qualité de membres non permanents des organes collégiaux des autorités publiques autonomes. Ils peuvent exercer une activité rémunérée au sein des conseils d'administration d'entreprises publiques et au sein des conseils d'administration de sociétés par actions dans lesquelles l'État détient des parts du capital social.

75. Conformément à l'article 12 de la loi n° 82/2017 sur l'intégrité, les PHFE sont tenues de mettre fin à une situation d'incompatibilité dans un délai d'un mois à compter du début de leur mandat ou de leur emploi ou, si la suppression de l'incompatibilité dans le délai susmentionné ne dépend pas de leur volonté, de fournir la preuve qu'elles ont pris des mesures pour mettre fin à cette situation de bonne foi. En outre, les PHFE sont tenues de prendre des mesures, dans un délai de deux mois, pour mettre fin aux relations hiérarchiques directes avec les personnes avec qui elles ont des liens de parenté (parents, frères et sœurs, enfants), ou d'alliance (conjoint-e et belle-famille), avec le/la partenaire (concubin-e), qui travaillent au sein de la même entité publique.

Contrats conclus avec les pouvoirs publics

76. Il n'existe apparemment aucune interdiction de détention par les PHFE d'actions dans des entités juridiques susceptibles d'avoir conclu des contrats avec les pouvoirs publics. Ainsi, l'article 4 de la loi n° 133/2016 impose aux PHFE de déclarer les parts de capital détenues dans une société commerciale dans leur déclaration de patrimoine et des intérêts personnels. Toutefois, lorsqu'elles prennent une décision concernant des sociétés dans lesquelles elles détiennent des parts de capital, les PHFE doivent déclarer le conflit d'intérêts conformément au paragraphe 69 ci-dessus.

Cadeaux

77. Selon les autorités, l'article 16 de la loi n° 82/2017 sur l'intégrité interdit aux PHFE de solliciter ou d'accepter des cadeaux, des biens, des services, des faveurs, des invitations ou tout autre avantage à leur intention ou à celle de membres de leur famille, si leur offre ou leur octroi sont directement ou indirectement liés à l'exercice de leur activité professionnelle (cadeaux inadmissibles). Si un cadeau inadmissible est offert à une PHFE, elle doit : le refuser ; s'assurer qu'elle est accompagnée d'un collègue ; signaler immédiatement cette tentative à l'autorité de lutte contre la corruption compétente ; informer son supérieur et remettre les cadeaux qui lui ont été livrés à son insu ou en son absence, etc. La sollicitation ou l'acceptation de cadeaux inadmissibles engage la responsabilité pénale en vertu du Code pénal.

78. Cependant, les PHFE peuvent accepter des cadeaux offerts par politesse ou reçus à l'occasion d'actes protocolaires (cadeaux admissibles). L'argent, en devise nationale ou étrangère, à l'exception des pièces métalliques anniversaires ou commémoratives, les moyens financiers et les instruments de paiement ne sont pas considérés comme des cadeaux admissibles. Tous les cadeaux admissibles doivent être déclarés et inscrits dans un registre public tenu par chaque entité publique. En vertu de la décision gouvernementale n° 116/2020[64] sur le statut juridique des cadeaux, il n'est pas obligatoire de déclarer les cadeaux suivants : médailles, décorations, badges, insignes, colliers et autres objets semblables reçus dans l'exercice de leurs fonctions ; fournitures de bureau reçues par les PHFE à l'occasion de leur participation à des séminaires de formation, à des conférences, à des tables rondes et à d'autres événements similaires ; produits périssables ; cadeaux reçus par des agents publics sous forme d'avantages ou de réductions sur l'achat de biens et de services accordés à une large catégorie de personnes, au grand public ou à l'ensemble d'une clientèle ; dépenses payées par une organisation non commerciale ou une entité publique nationale ou étrangère pour la participation à une conférence, à une visite d'étude, à une mission de recherche ou à toute autre réunion dans l'intérêt de leur travail.

79. Une commission composée de trois membres chargée d'enregistrer et d'évaluer les cadeaux est mise en place dans chaque entité publique. Ses missions sont les suivantes : tenir des registres des cadeaux admissibles et inadmissibles ; déterminer la valeur des cadeaux admissibles sur la base du prix du marché indiqué dans la déclaration du destinataire, qui doit être soumise dans les trois jours suivant la réception du cadeau ; retourner les cadeaux admissibles au destinataire s'il en a fait la demande et que la valeur totale de tous les cadeaux admissibles reçus au cours d'une année donnée ne dépasse pas 1 000 MDL (environ 50 EUR) ; transférer les cadeaux admissibles à des entités publiques, auquel cas le destinataire peut contester cette décision devant le tribunal administratif compétent ; transmettre les cadeaux inadmissibles au CNA ; et tenir les registres des cadeaux admissibles et inadmissibles et les mettre à jour chaque trimestre sur le site officiel de l'entité publique. Si le destinataire d'un cadeau admissible exprime le souhait de conserver un cadeau admissible dont la valeur est supérieure à 50 EUR, il peut le racheter en payant la différence.

80. L'EEG s'est entretenue avec les autorités de ce qui constitue un cadeau admissible dans diverses situations, en particulier en ce qui concerne les produits périssables. Il est apparu que les interlocuteurs n'ont pas tous la même interprétation de la notion de « produits

[64] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120625&lang=ro

périssables ». Dans ce contexte, l'EEG estime que les règles relatives aux cadeaux devraient être plus spécifiques et être accompagnées d'orientations, notamment d'exemples pratiques, et prévoir des sanctions en cas de violations. L'EEG estime qu'il est important que les futurs codes de conduite pour les PHFE et les orientations qui les accompagnent (voir le paragraphe 49 ci-dessus) traitent de manière suffisamment détaillée de l'acceptation et du signalement des cadeaux, notamment des « produits périssables », et prévoient l'imposition de sanctions efficaces, dissuasives et proportionnées**.** L'EEG note avec satisfaction que les services de la présidence et presque tous les ministères ont publié le registre des cadeaux en ligne[65]. Elle encourage les autorités à continuer de mettre à jour le registre des cadeaux (admissibles et inadmissibles), comme l'exige la loi, afin d'assurer la transparence et l'obligation de rendre des comptes aux citoyens, et invite le CNA à assurer un suivi régulier avec les autorités concernant le registre des cadeaux inadmissibles.

Utilisation abusive des ressources publiques

81. Le Code pénal consacre un chapitre aux infractions portant atteinte au bon exercice des activités dans le secteur public, qui prévoit, entre autres, les infractions suivantes : abus de pouvoir ou abus de fonction (article 327), excès de pouvoir ou outrepassement des attributions officielles (article 328), négligence dans l'exercice des fonctions (article 329), falsification de documents publics (article 332), obtention frauduleuse de fonds provenant de sources extérieures (article 332[1]) et détournement de fonds provenant de sources extérieures (article 332[2]).

Utilisation abusive d'informations confidentielles

82. La loi n° 245/2008 sur les secrets d'État contient des dispositions sur la préservation des secrets d'État par les PHFE, qui sont tenues de protéger les données à caractère personnel conformément à la législation en la matière. En outre, l'article 15 (d) de la loi n° 80/2010 sur le statut du personnel du cabinet occupant des fonctions de dignité publique dispose que les conseillers du cabinet ont l'obligation de protéger les secrets d'État ainsi que la confidentialité des faits, des informations ou des documents dont ils prennent connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, à l'exception des informations d'intérêt public.

Restrictions après la cessation des fonctions

83. En vertu de l'article 24 de la loi n° 82/2017 sur l'intégrité, les PHFE doivent se conformer au régime des restrictions et des limitations après la cessation des fonctions prévues aux articles 18 à 21 de la loi n° 133/2016 sur la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels. Ainsi, les PHEF sont tenues d'informer par écrit leur employeur ou, le cas échéant, l'Autorité nationale pour l'intégrité, d'une offre d'emploi qu'elles ont l'intention d'accepter si elle est susceptible de générer un conflit d'intérêts, dans les trois jours suivant sa réception.

[65] Voir, par exemple, les services de la présidence - https://presedinte.md/rom/lista-cadourilor-protocolare ; la Chancellerie d'État - https://cancelaria.gov.md/ro/advanced-page-type/rapoarte-0 ; le ministère de la Justice - https://justice.gov.md/ro/content/registrul-cadourilor-0 ; le ministère des Finances - https://www.mf.gov.md/ro/ministerul-finan %C8% 9Belor/catalogul-de-date-deschise-al-ministerului-finan %C8%9Belor ; le ministère de l'Intérieur - https://mai.gov.md/ro/lista-cadourilor-declarate-de-catre-angajatii-mai ; le ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne - https://mfa.gov.md/ro/contistrul-cadourilor-admisibile ; le ministère de l'Environnement - https://mediu.gov.md/ro/content/registrul ; le ministère de la Santé - https://ms.gov.md/transparenta-decizionala/activitatea-anticortie ; et le ministère de la Défense - https://y.marmimuser/filesfortic/cadourilor-admisibile.

La législation nationale prévoit une période d'attente d'un an pendant laquelle les anciennes PHFE sont tenues : de ne pas tirer d'avantages qui ne sont pas prévus par la loi ou par leur contrat de travail individuel résultant de l'emploi qu'elles occupaient précédemment, notamment des informations commerciales qu'elles ont obtenues dans l'exercice de cette fonction ; de ne pas accepter d'emploi dans des sociétés commerciales et non commerciales si, au cours de leur dernière année d'activité au sein de l'entité publique, avant la fin du mandat ou de la relation de travail, elles exerçaient une surveillance et/ou un contrôle directs sur ces sociétés ; de ne pas demander à une société dans laquelle elles (ou des personnes qui leur sont proches) détiennent des actions ou font partie des organes de direction ou de surveillance de conclure des contrats commerciaux avec l'entité publique dans laquelle elles ont travaillé au cours de l'année précédant la fin du mandat ou de la relation de travail ; de ne pas exercer de pouvoirs de représentation des intérêts de personnes physiques et morales auprès de l'entité publique dans laquelle elles ont travaillé au cours de l'année précédant la fin du mandat ou de la relation de travail.

84. Au cours de sa visite sur place, l'EEG n'a entendu aucune critique concernant la période d'attente d'un an, bien qu'elle note que la plupart des membres du GRECO examinés à ce jour ont établi une période d'attente plus longue – le délai le plus courant étant de deux ans. L'EEG estime que la durée de la période d'attente importe moins que l'efficacité des limites prescrites afin de prévenir et gérer les conflits d'intérêts. Il convient de trouver un juste équilibre entre la promotion de l'intégrité des fonctionnaires et d'un marché du travail flexible. Toutefois, l'EEG a eu connaissance de graves préoccupations concernant la non-application des restrictions après la cessation des fonctions, même si, en vertu de la législation nationale, les responsables des institutions sont tenus de prendre des mesures pour assurer le respect du régime juridique des restrictions et limitations après la cessation des fonctions. En outre, à l'exception de la présentation d'une déclaration de patrimoine et d'intérêts dans les 30 jours suivant la date de cessation de leurs fonctions ou de leur emploi, les PHFE n'ont aucune autre obligation de déclarer l'acceptation d'un emploi après ce délai. Aucune statistique n'a été communiquée sur les éventuelles sanctions appliquées aux PHFE ayant enfreint les restrictions après la cessation de leurs fonctions. L'EEG considère que le système gagnerait en clarté si un organisme était chargé de superviser les restrictions après la cessation des fonctions et d'assurer l'imposition des sanctions proportionnées, dissuasives et effectives, comme la prévoit la loi. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) de mettre en place un mécanisme de surveillance efficace pour faire respecter les dispositions sur les restrictions imposées après la cessation des fonctions aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et (ii) que le mécanisme de surveillance soit doté des pouvoirs nécessaires pour infliger des sanctions adéquates en cas de violation des dispositions sur les restrictions imposées après la cessation des fonctions.**

Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

Obligations de déclaration

85. En vertu de l'article 3 de la loi n° 133/2016 sur la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels, toutes les PHFE sont tenues de déposer des déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels. L'article 4 contient une longue liste des éléments[66] qui doivent être

[66] Le champ d'application de la déclaration comprend les revenus, les biens mobiliers et immobiliers, les actifs financiers (par exemple, les comptes bancaires, les supports d'épargne et d'investissement, etc.), les dettes (par

indiqués dans la déclaration de patrimoine. En outre, les PHFE sont tenues de déclarer le patrimoine des membres de leur famille, notamment de leur conjoint-e, partenaire ou concubin-e et de leurs enfants mineurs, ainsi que des personnes à leur charge. Les formulaires de déclaration doivent être déposés dans les 30 jours suivant la prise de fonctions, chaque année au plus tard le 31 mars et dans les 30 jours suivant la cessation des fonctions ou de l'emploi, sur une plateforme en ligne (e-Integrity)[67] gérée par l'Autorité nationale pour l'intégrité (ANI). Les déclarations sont publiées par l'ANI[68] dans les 30 jours suivant la date limite de soumission, et sont accessibles pendant 15 ans à compter de la date de soumission, sauf les données à caractère personnel telles que la date de naissance, l'adresse, les numéros de comptes bancaires, etc. qui sont dissimulées ou supprimées.

Mécanismes de contrôle

86. Les déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels sont examinées par les inspecteurs de l'intégrité de l'ANI, dont les fonctions, droits et obligations sont définis aux articles 19 et 20 de la loi n° 132/2016 relative à l'ANI. 28 des 43 postes d'inspecteur de l'intégrité ont été pourvus. L'EEG estime qu'il n'est pas approprié de proposer une recommandation visant à accroître la capacité de l'ANI, car ce point fait déjà l'objet d'un examen dans le cadre de la procédure de conformité du Quatrième Cycle d'Évaluation (recommandation iv).

87. Les inspecteurs de l'intégrité effectuent deux types d'examens. Le premier consiste en une vérification, dont l'objectif est de vérifier la soumission en temps voulu des déclarations et le respect des exigences formelles. Conformément à l'article 27 de la loi n° 132/2016, cette vérification est effectuée de manière aléatoire en fonction des facteurs de risque, des facteurs de corruption, de la vulnérabilité des personnes faisant l'objet de la déclaration et des critères approuvés par le Conseil pour l'intégrité de l'ANI. Au moins 30 % des déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels vérifiées au cours d'une année civile concernent le Président, les députés, les ministres, les secrétaires d'État, les juges, les procureurs, etc. À l'issue de la vérification, l'inspecteur de l'intégrité délivre un rapport contenant une ou plusieurs constatations, conformément à l'article 27.

88. Le second est un contrôle approfondi, qui consiste en un examen détaillé d'une déclaration et est effectué pour un nombre plus restreint de déclarations. Conformément à l'article 28 de la loi n° 132/2016, le contrôle approfondi est initié d'office ou à la demande de personnes physiques ou morales (après dépôt d'une plainte par écrit, par courrier, par télécopie, oralement ou par voie électronique), conformément aux dispositions de ladite loi et à la méthode de réalisation des vérifications et contrôles. Le contrôle approfondi d'office est déclenché par une saisine effectuée par le président ou le vice-président de l'ANI ou par l'inspecteur de l'intégrité. L'inspecteur de l'intégrité décide de soumettre une déclaration à un contrôle approfondi si, après vérification, il constate : une violation du régime juridique régissant la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels ; la non-déclaration de l'ensemble du patrimoine et des intérêts personnels, ou une déclaration erronée ou

exemple, les emprunts, les hypothèques, les nantissements, les garanties, etc.), les biens précieux, les collections d'objets, les parts de capital, l'appartenance à des organes de direction, d'administration, d'audit ou de surveillance de sociétés non commerciales ou commerciales, les contrats dont elles sont bénéficiaires, les services et les biens et devises virtuels.

[67] https://ani.md/ro/node/62

[68] https://portal-declaratii.ani.md/

incomplète ; ou un écart substantiel entre les revenus perçus, les dépenses encourues et la richesse acquise qui en résulte. Au moins 20 % des contrôles approfondis des déclarations effectués au cours d'une année civile doivent concerner des personnes occupant des fonctions de dignité publique (dont certaines PHFE – voir la note de bas de page 27 ci-dessus).

89. À l'issue de la procédure de contrôle approfondi, l'inspecteur de l'intégrité délivre un acte constatant (ou non) la violation du régime juridique régissant la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels, qui est publié sur le site web de l'ANI. Cet acte peut être contesté devant la Cour d'appel de Chisinau, puis devant la Cour suprême de justice. Si l'inspecteur de l'intégrité constate l'existence d'une richesse injustifiée (c'est-à-dire une différence substantielle entre les revenus perçus, les dépenses encourues et les actifs acquis), il ordonne la résiliation du mandat ou de la relation de travail de la personne concernée et lui interdit d'occuper des fonctions publiques ou des fonctions de dignité publique. L'ANI dépose également une requête en justice pour confiscation de richesses injustifiées.

90. Au cours de la visite effectuée sur place, il est apparu que, compte tenu du nombre extrêmement élevé de déclarations soumises à l'ANI au cours d'une année civile, les inspecteurs de l'intégrité ne pouvaient en traiter qu'une infime partie. Selon le rapport annuel 2022 de l'ANI[69], un total de 72 202 déclarations ont été déposées, dont 7 % (soit 5 054 déclarations) étaient des rectificatifs des déclarations soumises ; 1 176 déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels déposées par des personnes occupant des fonctions de dignité publique ont été vérifiées d'office en 2022, mais aucune ne concernait des PHFE au sens du présent rapport (elles concernaient des députés, des juges, des procureurs et des responsables d'institutions/d'autorités publiques autonomes); 158 contrôles approfondis ont été initiés, dont 82 concernaient des déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels déposées par des personnes occupant des fonctions de dignité publique, mais aucune ne concernait des PHFE; 358 contrôles approfondis ont été achevés, donnant lieu à 165 actes constatant des violations du régime de déclaration du patrimoine et des intérêts personnels, dont un concernait un ancien Président de la République.

91. Au vu des chiffres ci-dessus, l'EEG considère que le nombre de déclarations soumises à un contrôle approfondi (sur le nombre total de déclarations déposées au cours d'une année civile) est si faible que toute constatation de violation du régime de déclaration du patrimoine et des intérêts personnels qui en résulte est loin d'être efficace et dissuasive. L'EEG a en outre été informée que le seuil réglementaire de 20 % des contrôles approfondis visant les déclarations déposées par des personnes occupant des fonctions de dignité publique, dont certaines PHFE, ne pouvait en pratique pas être atteint. Dans ces circonstances, l'EEG est fermement convaincue que l'ANI doit élaborer un plan annuel réaliste et réalisable (ainsi qu'une stratégie à moyen/long terme) relatif à la réalisation des contrôles approfondis, afin de renforcer la crédibilité du régime de déclaration du patrimoine et des intérêts personnels et de renforcer l'obligation de rendre des comptes des déclarants. Ce plan devrait traiter en priorité les PHFE, qui pourraient être sélectionnées au hasard, sur notification à l'ANI ou suivant des critères objectifs définis chaque année. Il convient d'améliorer encore la plateforme e-Integrity pour générer des signaux d'alerte sur le contenu des déclarations, après vérification croisée des données avec d'autres bases de données nationales existantes. Dans le cadre du plan annuel, les activités de l'ANI doivent également comprendre la publication régulière d'informations exhaustives, facilement accessibles et compréhensibles

[69] https://www.ani.md/sites/default/files/Raportul%20ANI%202022%20(aprobat).pdf

par le grand public. Par conséquent, afin de renforcer la crédibilité du processus d'examen des déclarations déposées par les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, **le GRECO recommande (i) d'élaborer et de mettre en œuvre un contrôle approfondi systématique (de préférence annuel), réaliste et réalisable des déclarations et (ii) de publier régulièrement des statistiques exhaustives sur le contrôle approfondi des déclarations et ses résultats.**

92. L'EEG a également été informée que les inspecteurs de l'intégrité étaient indépendants dans l'exercice de leurs fonctions, comme le prévoit également l'article 20 de la loi nº 132/2016. Chacun d'entre eux est libre de faire des constatations et de prendre des décisions, mais il n'existe aucun système de contrôle (par exemple, un système à « quatre yeux ») pour assurer la cohérence des décisions prises par différents inspecteurs de l'intégrité. Même si l'inspecteur en chef peut émettre un avis attirant l'attention d'un inspecteur de l'intégrité sur une décision incohérente avec la pratique, l'inspecteur de l'intégrité n'est pas lié par celle-ci. L'EEG considère qu'il est fondamental d'assurer la cohérence des décisions adoptées par les inspecteurs de l'intégrité ainsi que de la pratique de l'ANI pour promouvoir et maintenir la confiance des citoyens dans les institutions publiques. En outre, l'EEG a pris connaissance des conclusions d'autres rapports[70], qui indiquent que le travail est réparti de manière aléatoire et inégale entre les inspecteurs de l'intégrité et qu'il manque des outils de gestion et de contrôle. Par conséquent, en attendant l'adoption d'une méthodologie sur la réalisation des vérifications et des contrôles approfondis visant à résoudre ces problèmes, **le GRECO recommande la mise en place d'un mécanisme de contrôle interne efficace au sein l'Autorité nationale pour l'intégrité afin d'assurer la cohérence des décisions des inspecteurs de l'intégrité, ainsi qu'une répartition équitable de la charge de travail entre ces derniers.**

Mécanismes visant à rendre des comptes et à caractère répressif

Procédures pénales et immunités

93. L'article 81 de la Constitution dispose que le Président de la République jouit d'une immunité et n'est pas tenu légalement responsable des opinions exprimées dans l'exercice de son mandat. À la majorité d'au moins deux tiers des voix exprimées par ses membres, le Parlement peut décider de mettre en accusation le Président de la République si celui-ci commet une infraction pénale. En vertu de l'article 270 (1) (a) du Code de procédure pénale, le Parquet général mène l'enquête pénale sur les infractions pénales qui auraient été commises par le Président de la République. La Cour suprême de justice agit en qualité de juridiction de première instance, conformément à l'article 39 du Code de procédure pénale. Le Président est légalement démis de ses fonctions à la date à laquelle la Cour suprême de justice rend sa décision. Les autres PHFE ne jouissent d'aucune immunité et sont tenues responsables des infractions pénales qu'elles commettent.

94. Le Parquet anticorruption[71] a été créé comme un parquet spécialisé par la loi nº 3/2016[72] relative au Parquet. Conformément à l'article 2 de la loi nº 159/2016 sur les parquets spécialisés[73], le Parquet anticorruption est une entité indépendante au sein du Parquet, dirigée par un Procureur général, qui doit disposer d'un compte de trésorerie et de

[70] https://crjm.org/en/acts-national-integrity-authority-judicial-practice/
[71] https://procuratura.md/anticoruptie/
[72] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136011&lang=ro
[73] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120705&lang=ro

divisions organisationnelles internes (par exemple, un service d'information des médias et de communication, un service économique, financier et administratif, un service de secrétariat et d'archives, un site web officiel, etc.). En vertu de l'article 270[1] du Code de procédure pénale, le Parquet anticorruption mène les enquêtes pénale et les poursuites sur 20 infractions de corruption et liées à la corruption[74] définies dans le Code pénal si : (i) elles ont été commises par, parmi d'autres personnes, le Président et les membres du gouvernement ; (ii) les délits de corruption active (article 325) et de trafic d'influence (article 326) ont été commis à l'égard, entre autres, du Président de la République et de membres du gouvernement ; ou (iii) quel que soit le statut de l'auteur de l'infraction, la somme d'argent ou la valeur des services, des biens et de toute forme de privilèges réclamés, promis, acceptés, offerts ou reçus dépasse 300 000 MDL (environ 15 456 EUR) ou le montant des préjudices causés par l'infraction dépasse 3 000 000 MDL (environ 154 560 EUR).

95. L'EEG considère que, en ce qui concerne le Parquet anticorruption, il y a lieu de souligner deux éléments dans le présent rapport, étant donné que le Parquet anticorruption joue un rôle actif central dans les enquêtes et les poursuites relatives à la corruption de haut niveau. En premier lieu, l'EEG note que le Parquet anticorruption peut enquêter et poursuivre le Président de la République et les membres du gouvernement pour certains délits de corruption et infractions liées à la corruption, indépendamment de l'atteinte d'un seuil de profits ou de dommages. Toutefois, les autres PHFE, telles que considérées aux fins du présent rapport (c'est-à-dire le Secrétaire général des services de la présidence, le Secrétaire général du gouvernement, les secrétaires d'État, les secrétaires d'État du Gouvernement, les conseillers présidentiels, les conseillers ministériels, y compris les experts ou les consultants (conseillers non titulaires)) ne figurent sur la liste des personnes pouvant faire l'objet d'une enquête ou poursuite pénale du Parquet anticorruption en vertu de son mandat (à moins que certains seuils de profits ou de dommages n'aient été atteints). L'EEG estime qu'il serait utile d'inclure toutes les PHFE dans la compétence du Parquet anticorruption car, en raison de leur rôle et de leur influence directe, ils peuvent être impliqués dans la commission d'une des délits de corruption et infractions liées à la corruption énumérés à l'article 270[1] du Code de procédure pénale. Cela garantirait une approche cohérente des enquêtes et des poursuites à l'encontre de toutes les PHFE[75].

96. Deuxièmement, l'EEG a été informée par plusieurs interlocuteurs, comme le confirment les rapports récents[76], que le Parquet anticorruption souffre d'un manque

[74] Article 324 – Corruption active ; Article 324[1] – Corruption passive politique; Article 325 – Corruption passive ; Article 325[1] – Corruption active politique ; Article 326 – Trafic d'influence ; Article 326[1] – Exercice de fonctions par un agent public dans des situations de conflit d'intérêts ; Article 327 – Abus de pouvoir ou abus de fonction ; Article 328 – Excès de pouvoir ou outrepassement des attributions officielles ; Article 329 – Négligence dans l'exercice des fonctions ; Article 330[2] – Enrichissement illicite; Article 332 – Falsification de documents publics ; Article 332[1] – Obtention frauduleuse de fonds provenant de sources extérieures ; Article 332[2] – Détournement de fonds provenant de sources extérieures ; Article 333 – Offre de pots-de-vin ; Article 334 – Réception de pots-de-vin ; Article 335 – Abus de fonction (commis par des parties privées) ;and Article 335[1] – Falsification de documents comptables.

[75] Avant l'adoption du présent rapport, les autorités ont indiqué que, le 24 novembre 2023, le Parlement a adopté des amendements au Code de procédure pénale, qui élargiraient la compétence du Parquet anticorruption pour couvrir les PHFE identifiés dans le présent rapport. (https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6725/language/ro-RO/Default.aspx). Les amendements doivent encore entrer en vigueur.

[76] Voir le rapport de l'OCDE dans la note de bas de page 5 ci-dessus ; le rapport de la CCIA intitulé « Disrupting dysfunctionality: Resetting Republic of Moldova' s Anti-corruption Institutions » sur

chronique de ressources humaines[77], qui sont pourvues grâce à des affectations temporaires (*delegare*) réguliers de personnel d'autres parquets et des détachements (*detasare*) du CNA, notamment parce qu'il ne peut pas disposer de son propre budget (qui est *de facto* géré de fait par le Parquet général) et ne peut pas répondre à ses propres besoins de manière suffisamment indépendante (le Procureur général, sur proposition du Procureur général du Parquet anticorruption, approuve et modifie la structure organisationnelle du Parquet anticorruption ; il lui manque actuellement un comptable, des spécialistes des technologies de l'information, des analystes financiers, des traducteurs/interprètes et une unité d'information des médias et de communication). Cette situation a eu un impact négatif sur l'efficacité des enquêtes et des poursuites en matière de corruption de haut niveau[78] (les ressources et les efforts du Parquet anticorruption ayant également été détournés vers la poursuite de la petite et moyenne corruption jusqu'à récemment), sur l'indépendance du Parquet anticorruption, sur la coopération avec d'autres autorités ainsi que sur la transparence et l'obligation de rendre des comptes au public. En outre, compte tenu de l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation[79] qui a délimité les compétences entre le CNA et le Parquet anticorruption et a confié aux parquets territoriaux la poursuite des affaires instruites par le CNA, le Parquet anticorruption ne peut plus travailler avec les ressources et les capacités techniques du CNA. Les affectations temporaires d'autres parquets territoriaux ont été réduits et soumis à des règles plus strictes[80]. Cette situation entraîne la nécessité de renforcer les ressources du Parquet anticorruption et ses capacités à mener des enquêtes, y compris des techniques d'enquête spéciales. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'inscrire toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif sur la liste des catégories de responsables susceptibles de faire l'objet d'une enquête et poursuite du Parquet anticorruption pour la commission de certains délits de corruption et infractions liées à la corruption, et (ii) de doter le Parquet anticorruption de ressources humaines, financières et techniques adéquates, ainsi que de l'autonomie nécessaire afin de mener des enquêtes et des poursuite efficaces sur les infractions impliquants les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et d'informer régulièrement les citoyens de l'avancement de ses travaux.**

Mécanismes à caractère répressif non pénaux

---

https://ccia.md/en/reports/disrupting-dysfunctionality/ ; et le rapport 2022 du Parquet anticorruption : Analyse fonctionnelle du Parquet anticorruption sur https://procuratura.md/anticoruptie/sites/procuratura.md.anticoruptie/files/2023-03/Raportul%20Procuraturii%20Anticorup%C8%9Bie%2C%202022.pdf

[77] Selon le rapport 2022 du Parquet anticorruption, le Parquet anticorruption devrait disposer d'un effectif de 130 agents, dont 50 procureurs, 15 agents d'enquête pénale (*ofițeri de urmărire penală detașați*) et 15 agents d'enquête (*ofițeri de investigații detașați*) détachés du CNA, 36 consultants auprès des procureurs (*consultanți ai procurorului*) et 12 spécialistes. Dans les faits, en octobre 2023, l'effectif du Parquet anticorruption se composait de 48 procureurs (dont 8 étaient temporairement affectés auprès du Parquet anticorruption par d'autres bureaux du parquets), 10 agents d'enquête pénale et 6 agents d'enquête détachés par le CNA et d'autres services répressifs, de 23 consultants, de 5 spécialistes et de 5 membres du personnel technique.

[78] Voir également le paragraphe 12 ci-dessus.

[79] Loi n° 245/2023, entrée en vigueur le 22 août 2023https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138674&lang=ro). Selon les amendements législatifs, le Parquet anticorruption enquêtera et poursuivra la corruption de haut niveau, tandis que le CNA et le bureau du procureur territorial s'occuperont de la corruption systémique et de la petite corruption.

[80] Voir la loi n° 200/2023 sur la modification de certains actes normatifs (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138387&lang=ro), qui a introduit des règles plus strictes sur le détachement des procureurs des parquets territoriaux vers les parquets spécialisés.

97. La vérification du respect du régime des conflits d'intérêts, des incompatibilités, des limitations et des restrictions passe par les mêmes procédures de vérification et de contrôle approfondi décrites ci-dessus. À l'issue du contrôle approfondi, l'inspecteur de l'intégrité de l'ANI établit un rapport et applique une sanction prévue par le Code des contraventions[81] s'il constate une violation des dispositions pertinentes. En outre, il peut demander la résiliation du mandat ou du contrat de travail et imposer une interdiction d'exercer une fonction publique ou une fonction de dignité publique pour une période de trois ans. Dans le cas où la personne n'exerce plus de fonction publique ou de fonction de dignité publique, l'interdiction s'applique à compter de la date du rapport ou lorsqu'une décision de justice confirmant l'existence d'une violation des dispositions devient définitive.

98. En vertu de l'article 330^2 du Code des contraventions, les violations des dispositions de déclaration du patrimoine et des intérêts personnels sont passibles d'une amende de 1 500 à 4 500 MDL (environ 76 à 227 EUR). Selon l'article 313^2 du Code des contraventions, la non-déclaration d'un conflit d'intérêts est passible d'une amende de 2 250 à 3 000 MDL (environ 114 à 152 EUR) pour le déclarant et d'une amende de 6 000 à 9 000 MDL (environ 303 à 455 EUR) pour son supérieur hiérarchique. La non-résolution du conflit d'intérêts est passible d'une amende de 3 000 à 4 500 MDL (environ 152 à 227 EUR) pour la personne concernée et d'une amende de 9 000 à 12 000 MDL (environ 454 à 606 EUR) pour la personne occupant un poste à responsabilité. L'article 313^4 prévoit qu'une violation du régime juridique des incompatibilités est passible d'une amende de 2 500 à 3 000 MDL (environ 126 à 152 EUR) pour la personne concernée, et d'une amende de 6 000 à 12 500 MDL (environ 303 à 631 EUR) pour son supérieur hiérarchique. Les violations du régime juridique des restrictions et des limitations liées à la fin du mandat ou de l'emploi et au transfert d'agents publics vers le secteur privé sont passibles d'une amende de 2 500 à 4 000 MDL (environ 126 à 201 EUR) pour la personne physique et d'une amende de 6 000 à 15 000 MDL (environ 303 à 758 EUR) pour la personne occupant un poste d'encadrement.

99. En vertu de l'article 313^5 du Code des contraventions, si des mesures ne sont pas prises pour faire respecter les dispositions de la loi n° 133/2016 (sur la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels), une amende de 6 000 à 10 000 MDL (environ 303 à 505 EUR) peut être infligée à la personne occupant un poste d'encadrement. L'article 313^8 prévoit que le non-respect par le responsable d'une entité publique des mesures prévues par la loi n° 82/2017 (sur l'intégrité) pour assurer l'intégrité au sein de l'entité publique est passible d'une amende de 6 000 à 10 000 MDL (environ 303 à 505 EUR) pour la personne occupant un poste d'encadrement, avec ou sans privation du droit d'exercer une certaine activité ou d'occuper certaines fonctions pour une période de six mois à un an.

100. Selon l'article 319^1 du Code des contraventions, l'entrave aux activités de l'ANI est passible d'une amende de 3 000 à 4 500 MDL (environ 152 à 227 EUR) pour la personne physique, d'une amende de 7 500 à 13 500 MDL (environ 379 à 682 EUR) pour la personne occupant un poste d'encadrement, et d'une amende de 9 000 à 15 000 MDL (environ 455 à 758 EUR) pour la personne morale.

[81] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136631&lang=ro. Le Code des contraventions prévoit des amendes exprimées en unités conventionnelles, une unité conventionnelle étant égale à 50 MDL (environ 25 EUR). Dans le présent rapport, les amendes ont été converties en valeur monétaire.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et obligation de rendre des comptes des services répressifs/autorités de police

Aperçu des diverses autorités répressives

101. Le ministère de l'Intérieur est considéré comme une autorité répressive. Ses principaux domaines d'activité comprennent l'ordre et la sécurité publics, la gestion intégrée des frontières de l'État, la lutte contre la criminalité organisée, la gestion des migrations, de l'asile et de l'intégration des étrangers, etc. Son administration centrale est composée de différentes directions et services. En outre, plusieurs institutions lui sont subordonnées, telles que l'Inspection générale de la police, l'Inspection générale de la police des frontières, l'Inspection générale des situations d'urgence, l'Inspection générale des carabiniers, l'Inspection générale des migrations, l'Académie *Ștefan cel Mare* et le Service de protection interne et de lutte contre la corruption (SPIA), pour n'en citer que quelques-unes.

102. Le présent rapport examinera le mandat, les missions, les effectifs et l'exposition aux risques pour l'intégrité de l'Inspection générale de la police (ci-après la « police ») et de l'Inspection générale de la police des frontières (ci-après la « police des frontières »). Pour les besoins de ce rapport, (i) les caractéristiques communes à la police et à la police des frontières sont regroupées, une appréciation détaillée étant apportée chaque fois qu'elle s'avère nécessaire, afin de souligner les différences ou les dispositifs propres à chaque service répressif – que ces différences représentent des atouts ou des difficultés à venir ; (ii) le terme « services répressifs » est utilisé pour désigner à la fois la police et la police des frontières sans distinction et le terme « agents des services répressifs » pour désigner les policiers et les agents de police des frontières.

Organisation et obligation de rendre des comptes des services répressifs examinés

103. La police est une institution publique spécialisée qui dépend du ministère de l'Intérieur, et qui a pour mission de défendre les libertés et droits fondamentaux des citoyens grâce à des activités de maintien et de rétablissement de l'ordre et de la sécurité publics et à des activités de prévention, d'enquête et de découverte des crimes et délits. Elle est régie par la loi n° 320/2012[82] sur les activités de la police et le statut des policiers, la loi n° 288/2016 sur les fonctionnaires jouissant d'un statut spécial au sein du ministère de l'Intérieur[83] et la décision gouvernementale n° 547/2019[84] sur l'organisation de la police.

104. Conformément à la loi n° 320/2012 et à la décision gouvernementale n° 547/2019, l'Inspection générale de la police (ci-après l'« IGP ») est l'unité centrale chargée de l'administration et du contrôle de la police ; elle a le statut de personne morale et est compétente sur l'ensemble du territoire de la République de Moldova. Sa direction et sa gestion globale sont assurées par un chef/responsable, qui est actuellement assisté de trois adjoints. Des subdivisions spécialisées centralisées, telles que la direction de la gestion opérationnelle, ont été créées au sein de l'IGP ; elles comprennent une section d'analyse des risques, la direction de la gestion des ressources humaines, le service juridique, etc. En outre,

[82] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136334&lang=ro
[83] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135604&lang=ro#
[84] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135309&lang=ro

des subdivisions territoriales de la police[85] ont été mises en place ; elles ont chacune une compétence territoriale spécifique correspondant aux subdivisions territoriales administratives du pays et dépendent toutes de l'IGP.

105. La police des frontières est l'organe de l'administration publique dépendant du ministère de l'Intérieur qui met en œuvre la politique de l'État dans le domaine de la gestion intégrée des frontières nationales, en prévenant et combattant la migration illégale et la criminalité transfrontière. Elle est régie par la loi n° 283/2011[86] sur la police des frontières, la loi n° 288/2016 sur les fonctionnaires jouissant d'un statut spécial au sein du ministère de l'Intérieur et la décision gouvernementale n° 1145/2018[87] sur le fonctionnement de la police des frontières.

106. La structure centrale de la police des frontières est l'Inspection générale de la police des frontières (ci-après l'« IGPF »), dont la direction et la gestion sont assurées par son chef/responsable. Comme indiqué sur son site internet et dans la décision gouvernementale n° 1145/2018, l'organigramme de l'IGPF est composé de plusieurs directions[88], telles que la direction de l'analyse des risques, la section de l'audit interne, la direction des ressources humaines et de la gestion, etc. Elle comprend en outre cinq directions régionales, qui ne correspondent pas aux divisions territoriales administratives du pays, une unité de police des frontières à l'aéroport international de Chisinau et un centre d'excellence en matière de sécurité des frontières.

107. Le personnel de la police est composé de policiers, de fonctionnaires, d'employés civils et de personnel des services techniques (article 31 de la loi n° 320/2012). Sur les 7 846 membres du personnel, 4 760 sont des officiers de police, 2 869 des sous-officiers et 217 des employés civils. Le personnel de la police des frontières est composé de gardes-frontières, de fonctionnaires, d'employés civils et de personnel des services techniques (article 14 de la loi n° 283/2011). Sur les 3 748 membres du personnel, 240 sont des employés civils et 3 508 sont des gardes-frontières (1 363 officiers et 2 145 sous-officiers/agents).

108. Le personnel de la police compte 1 720 femmes. Le tableau ci-dessous présente la répartition par sexe des postes d'encadrement au sein de la police et de la police des frontières.

	Police		**Police des frontières**	
	Hommes	*Femmes*	*Hommes*	*Femmes*
Cadre (A03)	656	99	232	45
Cadre intermédiaire (A02)	154	9	40	5
Cadre supérieur (A01)	20	1	0	1
Total	**830**	**109**	**272**	**51**

109. D'après le tableau ci-dessus, l'EEG note que les femmes occupent 11,6 % des postes d'encadrement dans la police (109 sur 939) et 15,78 % dans la police des frontières (51 sur

[85] Les subdivisions territoriales comprennent le service de police de Chisinau, le service de police de l'unité territoriale autonome de Gagaouzie et 34 services d'inspection de la police.
[86] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136377&lang=ro
[87] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=132525&lang=ro
[88] https://border.gov.md/despre-noi

323). Les femmes représentent 22,74 % des effectifs totaux de la police et 26 % des effectifs de la police des frontières. L'EEG se félicite de ces chiffres, bien qu'elle ait appris lors de sa visite sur place qu'ils sont attribuables à une amélioration des conditions physiques de travail, notamment au sein de la police des frontières. Toutefois, l'EEG remarque qu'il y a une seule femme représentée parmi les cadres supérieurs de la police des frontières, et qu'elles sont sous-représentées au sein des postes d'encadrement de la police. Au cours de la visite sur place, les autorités ont reconnu que davantage d'efforts pourraient être consentis pour assurer une meilleure représentation des femmes parmi les cadres supérieurs et au niveau opérationnel. En effet, la diversité, notamment aux postes d'encadrement, peut avoir des effets positifs sur la profession, par exemple dans les contacts avec le public, mais aussi en créant un environnement plus hétérogène dans certaines parties de la police et de la police des frontières pour briser une éventuelle loi du silence, réduire le risque d'une pensée de groupe, continuer à généraliser le principe des « quatre yeux », etc. Par conséquent, **le GRECO recommande de prendre des mesures proactives pour accroître la représentation des femmes à tous les niveaux de la police et de la police des frontières, en particulier niveau des cadres moyens et supérieurs.**

110. La police et la police des frontières sont financées par le budget de l'État et par d'autres sources « non interdites par la loi » (article 10 de la loi n° 320/2012) ou « de la manière prévue par la législation » (articles 56 et 57 de la loi n° 283/2011). Le contrôle de l'utilisation des ressources budgétaires allouées aux services répressifs est effectué par le ministère de l'Intérieur et la Cour des comptes. Des directions/unités d'audit interne ont été mises en place au sein de la police et de la police des frontières. L'EEG a été informée par les autorités qu'en règle générale, les autorités répressives ne peuvent accepter que des dons en nature de donateurs ou de partenaires internationaux, dont la réception est régie par la loi n° 491/2002[89] sur l'aide humanitaire et la décision gouvernementale n° 653/2003[90] sur la Commission interministérielle pour l'aide humanitaire. L'EEG a ensuite reçu des liens vers des articles d'actualité concernant la réception de dons (armes, munitions, véhicules, matériel informatique, équipements de protection individuelle contre la covid-19, etc.).

111. L'EEG note que le cadre juridique en vigueur qui régit l'acceptation des dons concerne exclusivement la réception de l'aide humanitaire, qui est accordée pour des raisons humanitaires. Cependant, ni la police ni la police des frontières ne sont reconnues comme bénéficiaires de l'aide humanitaire en vertu de l'article 5 de la loi. Dans ces circonstances, l'EEG considère qu'il convient de mettre en place un fondement juridique approprié pour la réception de dons, ainsi que des dispositions et des procédures claires qui régissent leur acceptation et leur utilisation. Dans un souci de transparence envers les citoyens et d'accessibilité de ces informations, la publication des dons devrait être centralisée et figurer

[89] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=132813&lang=ro. La loi définit l'aide humanitaire comme une aide gratuite fournie par des donateurs étrangers sous forme de biens, d'une aide financière non remboursable ou de dons volontaires sous forme d'exécution de travaux ou de prestation de services, accordée pour des raisons humanitaires aux bénéficiaires de l'aide humanitaire en cas de protection sociale insuffisante, de moyens matériels insuffisants, de situation financière difficile ou de survenue de situations exceptionnelles, notamment à la suite de conflits armés, de catastrophes naturelles, de dommages, d'épidémies et d'épizooties ou de catastrophes écologiques, techniques et autres qui mettent en danger la vie et la santé de la population ou en cas de maladie grave de personnes spécifiques. En vertu de son article 5, les organes chargés d'administrer et de coordonner la réception et la distribution de l'aide humanitaire sont le ministère du Travail et de la Protection sociale, la Commission interministérielle pour l'aide humanitaire et la commission spécialisée du ministère de la Santé.

[90] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138282&lang=ro

sur une seule page web spécifique de la police et de la police des frontières. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'élaborer une législation qui règle la réception des dons par la police et la police des frontières et (ii) de publier les dons sur une page web spécifique et accessible, en indiquant clairement la nature et la valeur de chaque don, l'identité du donateur et la manière dont les dons ont été utilisés.**

112. La police a les pouvoirs suivants en matière d'enquête sur les crimes et les délits : elle met en œuvre des techniques d'enquête spéciales ; elle mène des enquêtes pénales et exécute les ordres et les instructions du procureur ainsi que du tribunal, elle recherche les fugitifs, elle incarcère des personnes conformément à la loi, etc. La police des frontières est habilitée, dans les limites fixées par la loi, à enquêter sur les infractions, à les détecter et à les examiner, à procéder à des expertises médico-légales et à mettre en œuvre des techniques d'enquête spéciales afin de prévenir et de combattre la criminalité transfrontière (par exemple, la traite des êtres humains, l'organisation de la migration illégale, le franchissement illégal des frontières de l'État, la contrebande, la contrefaçon et l'utilisation frauduleuse de documents).

113. Le ministre de l'Intérieur (ci-après le « ministre ») détermine les orientations stratégiques des activités de la police et de la police des frontières pour mettre en œuvre le programme d'action du gouvernement ; il élabore et promeut la politique de l'État relative aux activités de la police et de la police des frontières. L'EEG a été informée lors de sa visite sur place que les agents d'enquête pénale et les agents d'enquête sont indépendants lorsqu'ils mènent des enquêtes pénales et prennent des décisions en la matière. Ils rendent compte au procureur chargé de superviser l'enquête, qui est la seule personne habilitée à donner des instructions. Ni le ministre ni le chef de l'IGP ou de l'IGPF ne peuvent influer sur le résultat de l'enquête pénale. L'EEG n'a pas eu connaissance de préoccupations contraires lors de sa visite sur place.

Accès à l'information

114. Mentionnons les dispositions de la loi n° 148/2023 (sur l'accès aux informations d'intérêt public), qui entrera en vigueur en janvier 2024 et mettra en place des obligations visant à assurer une transparence proactive, à créer un registre des demandes d'informations d'intérêt public, à traiter les demandes d'informations d'intérêt public dans le délai prévu par la loi et à assurer l'application proportionnée des motifs légitimes de limitation de l'accès aux informations d'intérêt public (voir les paragraphes 51-54 ci-dessus).

115. La police et la police des frontières disposent chacune d'un service spécifique qui gère les relations avec les médias par divers moyens de communication (par téléphone, en personne, sur les réseaux sociaux, etc.) et répond aux demandes d'accès aux informations d'intérêt public. Des communiqués de presse sur la conduite et l'avancement des enquêtes sont publiés en étroite coordination avec le Parquet. La police dispose de bureaux de presse régionaux.

116. Des interlocuteurs non gouvernementaux ont indiqué à l'EEG lors de sa visite sur place que le degré d'interaction de la police et de la police des frontières avec le public était variable. Bien que ces deux services répressifs communiquent par différents canaux (par téléphone, sur les réseaux sociaux, au moyen de communiqués de presse ou de conférences), les informations d'intérêt public n'ont pas toujours été mises à jour sur leurs sites web en raison

d'un manque de ressources. En outre, un nombre important de demandes d'informations d'intérêt public n'ont pas été traitées au motif de la protection des données à caractère personnel. L'EEG espère que l'entrée en vigueur de la loi n° 148/2023 contribuera à accroître la transparence proactive de la police et de la police des frontières, à fournir des informations en réponse aux demandes d'informations d'intérêt public et à limiter le recours aux motifs de non-communication d'informations. Étant donné que sa future mise en œuvre par les autorités répressives est essentielle pour accroître la transparence et améliorer l'accès aux informations d'intérêt public, **le GRECO recommande à la police et à la police des frontières de prendre des mesures pour se conformer aux exigences de la nouvelle législation sur la liberté d'information (en ce qui concerne, par exemple, le renforcement de la transparence proactive, la création d'un registre des demandes d'informations d'intérêt public, le traitement des demandes d'informations d'intérêt public dans le délai prévu par la loi et l'application proportionnée des motifs légitimes de limitation de l'accès aux informations d'intérêt public).**

Confiance du public à l'égard des services répressifs

117. Les autorités ont mentionné un rapport final sur la mise en œuvre de la stratégie de développement de la police pour la période 2016-2020[91], selon lequel la confiance du public à l'égard de la police s'élevait à 30,9 %.

118. Le tableau ci-dessous présente le niveau de confiance à l'égard de la police et de la police des frontières en juin 2021, d'après le baromètre de l'opinion publique[92]. L'EEG encourage les autorités répressives à surveiller ces chiffres et à rester attentives à ces perceptions, car elles ont une incidence sur l'élaboration des politiques et mesures de prévention de la corruption recommandées dans le présent rapport.

Niveau de confiance	Police	Police des frontières
Très confiant	4,8 %.	8 %.
Plutôt confiant	34,3 %.	37,9 %.
Plutôt méfiant	29 %.	25,5 %.
Très méfiant	27,6 %.	23,4 %.
Pas de réponse	4,2 %.	5,2 %.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption et d'intégrité

119. Suite à l'évaluation de son intégrité institutionnelle réalisée par le CNA (voir le paragraphe 42 ci-dessus), la police des frontières a adopté un plan d'intégrité, qui comprend un rapport d'état d'avancement disponible sur son site web[93]. L'inspection nationale de la sécurité publique de l'IGP a fait l'objet d'une évaluation de l'intégrité institutionnelle en

[91] https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/12/A4_RF_Politie_ENG_web.pdf
[92] http://bop.ipp.md/en
[93] https://border.gov.md/files/2023-01/Raport%20Plan%20integritate%20IGPF%2060%20de%20zile.pdf

2022[94], et le rapport final sur la mise en œuvre du plan d'intégrité correspondant a été publié en ligne[95].

Mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption

120. Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 43 ci-dessus, la loi nº 82/2017 sur l'intégrité oblige les entités publiques et leurs responsables à créer un climat d'intégrité institutionnelle. En application de son article 27, le ministre de l'Intérieur a adopté l'arrêté nº 266/2019 relatif à la méthodologie d'évaluation des risques de corruption au ministère de l'Intérieur et le règlement nº 350/2020 relatif à l'organisation et au fonctionnement du système de contrôle de gestion interne au ministère de l'Intérieur (ci-après le « règlement »). En vertu du règlement, les institutions dépendant du ministère de l'Intérieur, telles que la police et la police des frontières, sont tenues d'établir un registre des risques. Ce registre doit inclure les risques identifiés, les facteurs qui y contribuent et les mesures d'atténuation en fonction du degré d'impact des risques et de la probabilité qu'ils se concrétisent (section 2 – gestion des risques). Des registres des risques doivent être établis dans chaque subdivision organisationnelle de la police et de la police des frontières et mis à jour chaque année. Les procédures de contrôle peuvent inclure une autorisation/approbation préalable, une division/séparation des tâches et des responsabilités, une surveillance accrue et l'application du principe des « quatre yeux », le signalement des exceptions, une rotation régulière des agents (généralement au bout de trois ans), l'accès aux ressources et aux dossiers, des vérifications et des exercices de rapprochement. En outre, la police et la police des frontières doivent établir une liste (inventaire) des fonctions sensibles[96], et définir les mesures de gestion des risques pertinentes.

121. La police a mis en place un registre récapitulatif des risques pour 2023. Il comprend huit objectifs opérationnels (et 66 risques identifiés), dont l'un concerne la promotion et la mise en œuvre de la tolérance zéro à l'égard de la corruption sur le lieu de travail. Des risques ont été identifiés à propos de la réception et la non-déclaration de cadeaux, la non-déclaration des influences excessives et des manifestations de corruption, le non-respect du régime des incompatibilités et des restrictions, ainsi que la non-déclaration de conflits d'intérêts, la tolérance à l'égard de la corruption et du favoritisme et le manque de protection des lanceurs d'alerte. La police des frontières a également adopté un registre récapitulatif des risques pour 2023 qui comprend neuf objectifs opérationnels, parmi lesquels figurent les risques de fraude et de corruption, qui concernent la non-déclaration des conflits d'intérêts et des cadeaux, la divulgation d'informations non autorisées et le non-respect des dispositions sur l'accès à l'information.

---

94 https://cna.md/libview.php?l=ro&idc=83&id=4195&t=/Evaluarea-integritatii-institutionale/Rapoarte-de-evaluare/Rapoarte-privind-rezultatele-evaluarii/Raport-privind-rezultatele-evaluarii-integritatii-institutionale-in-cadrul-Inspectoratului-National-de-Securitate-Publica-al-IGP

95 https://cna.md/libview.php?l=ro&idc=165&id=4889&t=/Evaluarea-integritatii-institutionale/Rapoarte-de-monitorizare/Raport-privind-monitorizarea-implementarii-Planului-de-integritate-al-Inspectoratului-national-de-securitate-publica-al-IGP-al-MAI

96 Les fonctions sensibles sont des postes où, en raison de la nature des tâches, du niveau de compétence décisionnelle ou du degré de représentativité, des défaillances de nature éthique et opérationnelle peuvent générer des préjudices ou des conséquences négatives considérables de nature financière, réputationnelle ou fonctionnelle ou des risques importants de détournement de fonds, de fraude ou de corruption. Les postes qui exercent des fonctions de contrôle ou qui effectuent un travail en relation directe avec les bénéficiaires (citoyens, employés ou agents économiques) sont également considérés comme des fonctions sensibles.

122. L'EEG se félicite du fait que la police et la police des frontières aient mis en place des registres récapitulatifs des risques. Les subdivisions de la police et de la police des frontières établissent leurs propres registres des risques ainsi qu'un inventaire des fonctions sensibles, qui sont ensuite intégrés aux registres récapitulatifs des risques des services répressifs. Il est ressorti des discussions sur place que les responsables des subdivisions (ou d'autres personnes désignées) étaient chargés de cette tâche. L'EEG a eu l'impression que les contrôles ultérieurs visant à déterminer si les risques ou les fonctions sensibles au niveau des subdivisions avaient été correctement et adéquatement identifiés, notamment les mesures de contrôle des risques, faisaient défaut ou étaient effectués de manière sporadique. En outre, l'EEG a appris qu'il n'existait aucune formation sur la gestion des risques à l'intention des responsables ou des autres personnes désignées, même si des formations isolées ont été dispensées par le CNA. Après la visite sur place, les autorités ont indiqué que SPIA, en coopération avec CNA, a organisé des ateliers de formation occasionnels pour l'appareil central du ministère de l'Intérieur, et qu'un autre projet sur le renforcement du gouvernement des secteurs de la sécurité est en cours. L'EEG considère que, pour améliorer le système de gestion des risques dans les services répressifs, il convient de renforcer les capacités des responsables ou des autres personnes désignées en proposant des formations régulières, notamment parce que la procédure de gestion des risques est nouvelle et existe depuis peu de temps. Dans ces circonstances, **le GRECO recommande que des formations régulières sur la gestion des risques soient dispensées aux agents de la police et de la police des frontières qui participent à l'élaboration et à la finalisation des registres des risques, y compris à l'inventaire des fonctions sensibles.**

Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins

123. En vertu de l'article 132^2 du Code de procédure pénale, le procureur autorise les opérations d'infiltration, de livraisons contrôlées, de surveillance transfrontière et d'achats contrôlés, tandis que le juge d'instruction autorise le recours à des techniques d'enquête spéciales, telles que la surveillance et l'enregistrement audio et vidéo au domicile, les écoutes téléphoniques et l'enregistrement des communications, la surveillance des connexions des communications télégraphiques et électroniques, la surveillance ou le contrôle des transactions financières et l'accès aux informations financières, ainsi que la localisation ou la surveillance au moyen d'un système de géolocalisation.

124. L'article 132^4 (7) du Code de procédure pénale prévoit que les opérations d'infiltration sont autorisées pendant la période requise (en règle générale, pendant une période de 30 jours, qui peut être prolongée jusqu'à six mois). Les agents infiltrés peuvent être des employés du ministère de l'Intérieur, du Service de la sécurité et de l'information, du Centre national de lutte contre la corruption et de l'Administration nationale des établissements pénitentiaires du ministère de la Justice, ou des personnes formées à la mise en œuvre de techniques d'enquête spéciales spécifiques. Il est interdit à l'agent infiltré d'inciter à la commission d'une infraction. Les agents infiltrés peuvent être interrogés en qualité de témoins dans le cadre de la procédure pénale, conformément à la loi sur la protection des témoins et des autres participants à la procédure pénale.

Principes éthiques et règles de conduite

125. Un Code d'éthique et de déontologie des fonctionnaires jouissant d'un statut spécial au sein du ministère de l'Intérieur, qui s'applique à la police et à la police des frontières, a été

adopté par la décision gouvernementale n° 629/2017[97]. Les principes sur lesquels repose la déontologie comprennent notamment : l'intégrité professionnelle, qui est définie comme la capacité du fonctionnaire jouissant d'un statut spécial à exercer ses obligations et fonctions juridiques et professionnelles de manière honnête et irréprochable, en faisant preuve d'une grande moralité et équité, ainsi que la capacité à exercer son activité de manière impartiale et indépendante, sans commettre d'abus, dans le respect de l'intérêt général, de la primauté de la Constitution et de la loi ; l'intolérance à l'égard de la corruption, qui suppose l'application des mesures juridiques visant à prévenir, détecter, réprimer et punir les comportements corrompus ; l'intégrité morale, définie comme l'adoption d'un comportement conforme aux normes éthiques acceptées et respectées dans la société, et la confidentialité.

126. Le Code comporte un article sur l'intégrité des fonctionnaires jouissant d'un statut spécial, qui dispose qu'ils sont tenus : d'éviter les conflits d'intérêts et de signaler immédiatement à leur supérieur hiérarchique un conflit d'intérêts réel dans les trois jours suivant sa découverte ; de ne pas commettre d'infractions de corruption ; de signaler immédiatement à l'autorité compétente toute tentative d'implication dans la commission d'infractions de corruption ; de ne pas s'immiscer dans les activités d'un autre employé ; de signaler toute influence excessive ; de ne pas demander ou accepter de faveurs, d'invitations, de cadeaux ou de services ; de déclarer tout cadeau conformément à la loi ; de se conformer au régime des restrictions, des interdictions et des incompatibilités ; de signaler la commission de toute infraction de corruption à leur supérieur hiérarchique ou à l'organe compétent. Les cadres sont tenus de ne pas autoriser les membres du personnel qu'ils supervisent à exercer leurs fonctions en cas de conflits d'intérêts et de prendre les mesures nécessaires pour prévenir la corruption, et seront tenus responsables des manquements aux obligations qui leur incombent.

127. Les dispositions du Code font partie des conditions d'emploi, et toute violation peut engager la responsabilité disciplinaire, civile ou pénale.

128. Bien qu'il existe un Code d'éthique applicable à tous les fonctionnaires jouissant d'un statut spécial au sein du ministère de l'Intérieur (et des institutions qui lui sont subordonnées telles que la police et la police des frontières), l'EEG constate qu'il n'existe pas de code(s) spécifiques pour la police et la police des frontières. Compte tenu des fonctions particulières exercées par les agents des services répressifs, l'EEG considère qu'il est nécessaire d'élaborer des (séparé ou commun) codes de conduite spécifiques pour la police et la police des frontières, qui traitent de toutes les questions d'intégrité (l'EEG a été informée que des codes spécifiques existaient par le passé). Ces codes devraient être accompagnés d'éléments d'orientation pratiques pour chacune de la police et la police des frontières, assortis d'exemples qui s'inspirent de cas réels de violations commises par des agents des services répressifs. Il est important de publier ces codes pour renforcer l'obligation de rendre des comptes aux citoyens, et les violations des codes doivent aboutir à des sanctions dissuasives et proportionnées à la gravité des violations. **Le GRECO recommande (i) d'élaborer des code(s) d'éthique spécifique(s) (séparé ou commun) pour la police et la police des frontières qui visent toutes les questions d'intégrité pertinentes (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec les tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles, etc.) et (ii) de compléter ces codes d'éthique par des éléments d'orientation**

[97] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=102524&lang=ro

pratiques sur mesure pour chacune de la police et la police des frontières et un mécanisme visant à les faire respecter.

Conseils, formations et sensibilisation

129. Les officiers de police suivent un programme de formation initiale de trois ans à l'Académie *Ștefan cel Mare* du ministère de l'Intérieur, qui comprend notamment deux modules sur les normes d'éthique professionnelle et la déontologie et l'intégrité institutionnelle. Les sous-officiers suivent un programme de formation professionnelle initiale d'un an qui met l'accent, entre autres, sur l'intégrité dans la profession. À la fin de leur formation initiale, les officiers et les sous-officiers doivent réussir un examen. Treize programmes de formation initiale ont été organisés de 2021 à 2023 et 592 membres du personnel de police ont été formés comme suit : quatre programmes de formation initiale en 2023, pour 41 officiers et 152 sous-officiers ; cinq programmes de formation initiale en 2022, pour 34 officiers et 167 sous-officiers ; et quatre programmes de formation initiale en 2021, pour 51 officiers et 147 sous-officiers. Le personnel de police bénéficie d'une formation continue, qui porte sur les sujets relatifs à l'éthique et à l'intégrité dans les modules respectifs. La participation à la formation continue est mentionnée dans l'évaluation des performances et les décisions d'évolution de carrière tiennent compte des résultats obtenus aux formations.

130. Les officiers de la police des frontières suivent un programme de formation initiale de deux ans dans son centre d'excellence pour la sécurité des frontières, contre six mois pour les sous-officiers[98]. Le programme de formation comprend entre autres un cours sur l'éthique et l'intégrité professionnelle. Au cours des trois dernières années, 222 officiers (85 officiers en 2020, 58 en 2021 et 79 en 2022) et 449 sous-officiers (57 sous-officiers en 2020, 21 en 2021 et 149 en 2022) ont suivi la formation initiale. La police des frontières a mis en place une formation en ligne sur l'intégrité et la lutte contre la corruption ouverte à tous les employés, qui dure huit heures et porte sur des sujets tels que la définition de l'éthique, de la déontologie et de la moralité, les règles de déontologie spécifiques, la notion d'intégrité et de corruption, les conflits d'intérêts, les contrôles d'intégrité professionnelle, les lanceurs d'alerte, etc. En 2022, elle a organisé six formations sur l'intégrité et la lutte contre la corruption, qui ont été dispensées à 191 employés.

131. Le Service de protection interne et de lutte contre la corruption et le CNA peuvent organiser des formations pour les agents de la police et de la police des frontières.

132. L'EEG note que les agents des services répressifs suivent un programme de formation initiale qui, à première vue, est consacré à l'intégrité et à l'éthique professionnelle sur le lieu de travail. Toutefois, au vu des discussions qu'elle a eues avec les autorités, ainsi que des informations supplémentaires qui lui ont été communiquées après sa visite sur place, l'EEG n'est pas convaincue que les agents des services répressifs bénéficient d'une formation continue systématique et adéquate. Malheureusement, le faible niveau de confiance des citoyens à l'égard de la police et de la police des frontières en témoigne (voir les paragraphes 117 et 118 ci-dessus). L'EEG estime qu'il faudrait prendre davantage de mesures pour que les questions d'éthique et d'intégrité restent au cœur des préoccupations lors de la formation continue des agents des services répressifs, en particulier pour les cadres, d'autant plus lorsque de nouveau(x) code(s) de conduite aura(auront) été adopté(s). En outre, l'EEG a

[98] https://border-school.md/about/our-mission/

appris qu'il n'y avait pas de personnes spécialisées qui puissent fournir des conseils confidentiels sur les dilemmes éthiques et à qui les agents des services répressifs pourraient s'adresser pour demander conseil. Cela serait particulièrement important dans les cas où des agents des services répressifs souhaiteraient signaler d'éventuels comportements répréhensibles à propos des supérieurs hiérarchiques ou des cadres, par exemple. **Le GRECO recommande (i) de dispenser régulièrement une formation continue aux agents de la police et de la police des frontières, y compris aux cadres, sur les questions d'éthique et de lutte contre la corruption, et (ii) de mettre en place un mécanisme permettant de fournir des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité aux agents de la police et de la police des frontières.**

Recrutement, carrière et conditions de service

Critères de recrutement

133. Toutes les personnes employées dans les structures centrales du ministère de l'Intérieur et les institutions qui lui sont subordonnées, telles que la police et la police des frontières, sont des fonctionnaires qui jouissent d'un statut spécial au sein du ministère de l'Intérieur. Leur régime est régi par la loi n° 288/2016[99] sur les fonctionnaires jouissant d'un statut spécial au sein du ministère de l'Intérieur, la décision gouvernementale n° 460/2017[100] sur la mise en œuvre de la loi n° 288/2016 et d'autres décrets d'application adoptés par les chefs de l'IGP et de l'IGPF.

134. Les postes d'agents des services répressifs peuvent être classés dans les fonctions d'encadrement ou d'exécution. Ils peuvent appartenir au corps des officiers ou au corps des sous-officiers et agents. Le présent rapport s'intéresse au corps des officiers, qui peuvent occuper des postes d'encadrement (A01 – cadres supérieurs, A02 – cadres intermédiaires et A03 – cadres de premier niveau) ou des postes d'exécution (B01 – niveau de complexité élevé, B02 – niveau de complexité intermédiaire et B03 – niveau d'exécution de base).

135. L'article 13 de la loi n° 288/2016 définit les conditions de recrutement des agents des services répressifs. Conformément à la décision gouvernementale n° 460/2017, les diplômés des établissements d'enseignement du ministère de l'Intérieur sont nommés à des postes d'exécution vacants au niveau B03, sauf exception. La police et la police des frontières réservent chaque année un certain nombre de postes qui doivent être pourvus par de nouveaux diplômés. Les nouvelles recrues passent par une période d'essai au terme de laquelle elles peuvent devenir des fonctionnaires jouissant d'un statut spécial au sein du ministère de l'Intérieur.

136. L'arrêté ministériel n° 239/2017 prévoit un règlement sur le contrôle spécial/la vérification préalable des candidats à un emploi ou à une promotion à une fonction publique jouissant d'un statut spécial au sein du ministère de l'Intérieur. Le contrôle spécial est défini comme le processus auquel les candidats sont soumis pour vérifier l'existence de facteurs de risque dans leur mode de vie, de restrictions, d'interdictions et d'incompatibilités. Il est effectué par le Service de protection interne et de lutte contre la corruption (pour les postes qui ont pour employeur le ministre de l'Intérieur et les cadres supérieurs et intermédiaires de niveau A01 et A02) et les services des ressources humaines (pour les autres postes dans les

[99] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135604&lang=ro
[100] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138878&lang=ro

institutions dépendant du ministère de l'Intérieur, telles que la police et la police des frontières) ; il peut s'agir de vérifier la véracité des documents soumis par le candidat, de déterminer la conduite du candidat, d'interroger le candidat, d'obtenir des informations auprès de personnes physiques et morales ou d'autres informations sur le candidat, d'obtenir des informations auprès des divisions de la police territoriale et d'effectuer un test polygraphique sur le candidat, le cas échéant. En cas d'avis négatif, le candidat est exclu de la procédure de recrutement ou de promotion.

137. En outre, lorsqu'elles intègrent la police ou la police des frontières, les nouvelles recrues signent un engagement indiquant qu'elles acceptent d'être soumises à un contrôle de leur train de vie, réglementé par l'arrêté ministériel n° 160/2017. Le contrôle du train de vie peut être initié à la suite de demandes de personnes physiques ou morales, d'actes et de notifications émanant d'autorités publiques, d'entreprises, d'organisations et d'institutions, de communications d'autres agents des services répressifs ou d'autres informations obtenues auprès des médias, des réseaux sociaux et d'autres sources d'information ouvertes. Il est réalisé dans un délai de trois mois par le Service de protection interne et de lutte contre la corruption, qui vérifie : si les agents des services répressifs ont acquis des biens autres que ceux mentionnés dans la déclaration de patrimoine ; s'il existe une différence substantielle entre les revenus que les agents des services répressifs ont tirés de leur emploi et tout bien acquis au cours de la même période, qui ne peut être justifiée ; si le train de vie des agents des services répressifs correspond à leur niveau de rémunération ; et s'ils respectent les exigences de conduite irréprochable, conformément au cadre réglementaire applicable. Le contrôle du train de vie donne lieu à un rapport. L'ANI est informée des conclusions du contrôle si le rapport révèle que le train de vie des agents des services répressifs ne correspond pas à leur niveau de rémunération. Les agents des services répressifs peuvent faire l'objet d'une sanction disciplinaire, dont ils peuvent faire appel devant les tribunaux, si le rapport constate que leur conduite ne répond pas aux exigences de conduite irréprochable. Si le rapport constate des activités illégales susceptibles d'engager leur responsabilité pénale, l'affaire est renvoyée aux autorités compétentes.

138. L'EEG note qu'il existe un cadre réglementaire pour procéder à un contrôle des candidats avant qu'ils intègrent les établissements d'enseignement du ministère de l'Intérieur, la police ou la police des frontières ou avant leur promotion. Lors des discussions qui se sont tenues sur place, l'EEG a eu l'impression que le contrôle était considéré comme une simple formalité ou n'était pas systématiquement ou efficacement effectué pour toutes les nouvelles recrues par le service des ressources humaines. Quoi qu'il en soit, l'EEG remarque en outre que ce contrôle n'est pas effectué à intervalles réguliers tout au long de la carrière des agents des services répressifs. En effet, le cadre réglementaire ne prévoit pas ces contrôles périodiques (seuls les agents des services répressifs qui doivent être promus, en particulier à des postes de direction, sont soumis à un nouveau contrôle), bien que la situation d'une personne puisse évoluer dans le temps et dans certains cas, la rendre plus vulnérable à d'éventuels risques de corruption (problèmes financiers découlant par exemple d'une hypothèque ou d'un prêt à la consommation, d'un divorce, de la maladie d'un proche, de la faillite du conjoint, etc.). Il en va de même pour le contrôle du train de vie, qui n'est initié qu'à la suite d'un signalement à l'autorité compétente. Il serait donc bénéfique d'assurer un contrôle fréquent (y compris un contrôle du train de vie) des postes identifiés comme des fonctions sensibles ainsi que de tous les cadres, notamment les cadres supérieurs. Dans ces circonstances, **le GRECO recommande de réaliser systématiquement avant le recrutement et tout au long de leur carrière des contrôles d'intégrité des agents des services répressifs**

au sein de la police et de la police des frontières, notamment pour les fonctions sensibles et les cadres.

139. Il convient d'ajouter que les agents des services répressifs peuvent être soumis à des tests d'intégrité professionnelle, qui sont effectués par le CNA dans le cadre du processus d'évaluation de l'intégrité institutionnelle (voir le paragraphe 42 ci-dessus).

Procédure de nomination et promotions

140. L'article 13 de la loi n° 320/2012 (sur la police) et l'article 5 de la loi n° 283/2011 (sur la police des frontières) prévoient que les chefs de l'IGP et de l'IGPF sont nommés par le gouvernement pour une durée déterminée avec possibilité de renouvellement, sur proposition du ministre de l'Intérieur. La législation nationale prévoit des critères d'éligibilité très semblables pour les deux chefs. Sur leur proposition, le ministre nomme leurs adjoints respectifs pour une durée indéterminée. Conformément à l'article 5 (5) de la loi n° 283/2011, la nomination des chefs adjoints de l'IGPF se fait par voie de concours.

141. La promotion à des postes d'encadrement se fait par voie de concours si deux candidats ou plus réunissent les conditions pour occuper un poste plus élevé. L'article 28 de la loi n° 288/2016 (sur les fonctionnaires jouissant d'un statut spécial au sein du ministère de l'Intérieur) fixe les conditions de promotion. En outre, l'article 36 de la loi prévoit la nomination par intérim à un poste qui est temporairement vacant, pour une période de six mois pouvant être prolongée de six mois supplémentaires.

142. Au cours de sa visite sur place, l'EEG a longuement discuté de la promotion des agents des services répressifs à des postes d'encadrement par intérim. Elle a appris que ce phénomène était répandu et se caractérisait par un manque de transparence. L'accès à un poste d'encadrement par intérim augmente la possibilité d'être admis dans les formations au management qui sont organisées avec parcimonie (entre une et cinq par an, selon le niveau d'encadrement) et constituent une condition préalable à la progression de carrière et à la candidature à des postes d'encadrement permanents et supérieurs. Dans la police, 173 postes d'encadrement sur 907 sont assurés par intérim, contre 84 postes sur 390 dans la police des frontières.

143. L'EEG remarque que le cadre juridique ne prévoit aucun critère et aucune procédure concurrentielle de sélection des chefs adjoints de la police, contrairement à la procédure concurrentielle prévue pour les chefs adjoints de la police des frontières. L'EEG estime que la nomination à un niveau aussi élevé au sein de la police devrait être fondée sur le mérite, selon une procédure transparente et des critères objectifs. Elle a appris lors de sa visite sur place que des mesures étaient en cours pour remédier à cette situation. En outre, l'EEG observe que la promotion à des postes d'encadrement par intérim semble échapper à toute concurrence de candidature. Bien que les autorités affirment recourir à cette solution pour pourvoir des postes d'encadrement vacants urgents afin d'assurer la continuité du service, l'EEG est préoccupée par la prévalence de cette méthode de nomination à des postes d'encadrement (19 % de l'ensemble des postes d'encadrement dans la police et 21,5 % dans la police des frontières), qui est laissée à la discrétion du responsable hiérarchique et ne repose pas sur un processus objectif, transparent, public et fondé sur le mérite. Il convient de remédier à cette situation en priorité. **Le GRECO recommande (i) d'établir une procédure fondée sur le mérite, concurrentielle et transparente pour sélectionner et nommer les adjoints du chef de la**

police et (ii) de limiter la pratique des promotions par intérim au sein de la police et de la police des frontières à des situations exceptionnelles et de renforcer la transparence et l'objectivité de toutes les décisions concernant la promotion de carrière des agents des services répressifs.

Évaluation de la performance

144. L'évaluation de la performance est effectuée une fois par an et les conclusions sont consignées dans la fiche d'évaluation de la performance professionnelle. Les agents des services répressifs peuvent recevoir l'une des appréciations suivantes : « très bien », « bien », « satisfaisant », « insatisfaisant ». Les résultats de l'évaluation de la performance peuvent être contestés par voie administrative et, en dernier ressort, devant un tribunal administratif.

145. En outre, conformément à la loi n° 270/2018 relative au système de rémunération unitaire dans le secteur financé par l'État et à la décision gouvernementale d'application n° 1231/2018[101], les agents des services répressifs font l'objet d'une évaluation trimestrielle de la performance, qui détermine une prime fondée sur la performance qui est ajoutée à leur traitement du trimestre suivant.

Rotation

146. La rotation est l'une des mesures de contrôle des risques prescrites par le règlement n° 350/2020 relatif à l'organisation et au fonctionnement du système de contrôle de gestion interne du ministère de l'Intérieur (voir paragraphe 120 ci-dessus). L'EEG a appris lors de sa visite sur place qu'il existe une pratique de rotation entre les secteurs et les subdivisions régionales de la police et de la police des frontières, qui est utilisée de manière sporadique et surtout pour répondre aux besoins en personnel (et non pas comme mesure de contrôle des risques). Il est important que la rotation soit utilisée comme mesure de contrôle des risques, et l'EEG encourage les autorités à envisager d'utiliser la rotation régulièrement, notamment pour les fonctions sensibles considérées comme particulièrement exposées aux risques de corruption.

Cessation de fonctions et révocation

147. L'article 38 de la loi n° 288/2016 (sur les fonctionnaires jouissant d'un statut spécial au sein du ministère de l'Intérieur) contient une liste exhaustive des motifs de cessation des fonctions. La cessation des fonctions peut être ordonnée, par exemple, en cas de résultat « insatisfaisant » à l'évaluation des performances, de violations répétées à la discipline au cours d'une année ou de violation grave, de non-respect des restrictions et interdictions, de constatation d'une situation d'incompatibilité, de non-soumission de la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels ou de refus de la soumettre, de conflit d'intérêts effectif, etc. Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal administratif.

Traitement et avantages

148. Le traitement de départ d'un officier de police est de 8 730 MDL (environ 450 EUR) et le traitement maximum est de 10 880 MDL (environ 562 EUR). La rémunération des postes de

[101] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138885&lang=ro

cadres intermédiaires va de 12 320 à 14 380 MDL (de 636 à 742 EUR environ), et le traitement du chef et des chefs adjoints de la police sont publiés en ligne[102].

149. Un officier de la police des frontières de grade inférieur dans une direction régionale gagne entre 8 137 et 8 382 MDL (entre 420 et 432 EUR environ), tandis qu'à l'IGPF de Chisinau, il gagne 10 853 MDL (environ 560 EUR). Le traitement d'un cadre intermédiaire dans une direction régionale va de 10 553 à 12 460 MDL (de 545 à 643 EUR environ), alors qu'il se situe entre 14 613 et 15 503 MDL (de 754 à 800 EUR environ) à l'IGPF de Chisinau. Un cadre supérieur d'une direction régionale touche 18 030 MDL (environ 931 EUR), tandis qu'un cadre supérieur de l'IGPF à Chisinau touche entre 20 592 et 28 028 MDL (de 1 063 à 1 447 EUR environ).

150. L'EEG note que lors des réunions sur place, le faible niveau des traitements des agents des services répressifs et la non-rémunération de leurs heures supplémentaires ont constitué une préoccupation récurrente soulevée par tous les interlocuteurs. Cette situation les pousse à prendre des congés sans solde pour aller travailler et gagner leur vie dans l'un des États membres de l'Union européenne ou à exercer des activités accessoires rémunérées, principalement dans l'économie informelle. Par ailleurs, le faible niveau des traitements a contribué à l'incapacité de la police et de la police des frontières à attirer de nouvelles recrues pour pourvoir les postes vacants. L'EEG considère que les autorités devraient revoir le niveau de rémunération accordé aux agents des services répressifs afin d'éviter tout conflit d'intérêts qui peut résulter de l'exercice d'activités accessoires rémunérées non-autorisées et/ou de départs de la police et de la police des frontières. Par conséquent, **le GRECO recommande d'augmenter le niveau des rémunérations dans la police et la police des frontières afin d'établir des traitements attractifs pour les grades inférieurs (niveau d'entrée), tout en maintenant une marge stimulante de progression au cours de la carrière.**

Conflits d'intérêts

151. En vertu du Code d'éthique et de déontologie, les agents des services répressifs doivent éviter les conflits d'intérêts et signaler les conflits d'intérêts réels (voir le paragraphe 126 ci-dessus). En outre, les dispositions régissant la déclaration et la gestion des conflits d'intérêts prévues dans la loi n° 133/2016 sur la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels (voir les paragraphes 68 et 69 ci-dessus) s'appliquent aux agents des services répressifs en vertu de son article 3 (g).

152. Selon le registre des déclarations de conflits d'intérêts de la police des frontières, six déclarations de conflits d'intérêts ont été soumises de 2021 à 2023, dont quatre n'ont pas été considérées comme telles. Les deux autres cas ont été résolus en transférant les employés à d'autres postes ne donnant pas lieu à des situations de conflits d'intérêts. Le registre des déclarations de conflits d'intérêts de la police contient dix situations de conflits d'intérêts possibles, dont deux ont été transmises à l'ANI pour examen.

153. L'EEG se félicite que, comme l'exige la loi, la police et la police des frontières tiennent des registres des déclarations de conflits d'intérêts. Elle note toutefois qu'un nombre très limité de déclarations de conflits d'intérêts ont été enregistrées. Elle espère que les formations qui seront dispensées pour la mise en œuvre de la recommandation formulée au

[102] https://politia.md/sites/default/files/informatia_platile_salariale_sefi_igp_2022.semnat.pdf

paragraphe 132 ci-dessus amélioreront la sensibilisation des agents des services répressifs, notamment des cadres supérieurs, aux conflits d'intérêts.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

154. L'article 53 de la loi n° 288/2016 sur les fonctionnaires jouissant d'un statut spécial au sein du ministère de l'Intérieur interdit aux agents des services répressifs d'exercer d'autres activités rémunérées, à l'exception des activités scientifiques, pédagogiques et créatives, de la participation à des projets de développement dans le domaine de compétence de l'autorité dans laquelle ils sont employés et de la représentation de l'État dans les entreprises économiques. Ils ne peuvent pas être conseillers de cabinet, sauf s'ils ont été suspendus de leurs fonctions pour la période concernée conformément à la loi. Les agents des services répressifs n'ont pas le droit d'exercer des activités entrepreneuriales, sauf en qualité de fondateur d'une société, ni de faciliter, en vertu de leurs fonctions, les activités entrepreneuriales de personnes physiques ou morales. Ils ne peuvent pas non plus représenter des tiers dans l'autorité publique dans laquelle ils travaillent, notamment pour l'accomplissement d'actes liés à leurs fonctions.

155. Conformément à l'article 53 de la loi, les agents des services répressifs se trouvant dans une situation d'incompatibilité sont tenus de cesser l'activité incompatible avec leur poste dans un délai de 30 jours civils à compter de la date d'apparition de la situation d'incompatibilité, ou, le cas échéant, de présenter une demande de démission du poste de fonctionnaire jouissant d'un statut spécial[103]. Si les agents des services répressifs ne prennent pas de mesures pour mettre fin à l'incompatibilité dans le délai mentionné, l'employeur ou la personne autorisée par l'employeur mettra fin à leurs fonctions.

156. Conformément à l'article 16 de la loi n° 133/2016 sur la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels, une situation d'incompatibilité survient si, en plus de leur fonction publique, les agents des services répressifs occupent/exercent simultanément une autre fonction, qualité ou activité interdite par la loi.

157. Comme nous l'avons mentionné au paragraphe 150 ci-dessus, l'EEG a appris lors de sa visite sur place qu'en raison de leur faible niveau de rémunération, les agents des services répressifs exerçaient des activités accessoires rémunérées dans l'économie informelle. De l'avis de l'EEG, ce phénomène, qui n'est pas rare, peut constituer une vulnérabilité pour les services répressifs concernés et donner lieu à des situations de conflits d'intérêts, et il n'est malheureusement pas traité par les autorités. Le cadre réglementaire actuel manque de clarté à cet égard. Il doit être réaliste, pratique et efficace, par exemple en autorisant l'exercice d'activités parallèles qui ne peuvent pas donner lieu à des situations de conflits d'intérêts, en établissant des critères sans équivoque pour les activités accessoires autorisées, en rationalisant le processus d'autorisation et en établissant des mécanismes de surveillance efficaces. Par conséquent, **le GRECO recommande de réaliser une étude sur les pratiques actuelles des agents des services répressifs exerçant des activités accessoires (rémunérées ou non) et, compte tenu de ses conclusions, de renforcer/d'adapter le cadre réglementaire**

[103] L'article 12 de la loi n° 82/2017 sur l'intégrité contient une disposition similaire.

de manière adéquate afin de limiter les risques liés à l'intégrité et de surveiller efficacement l'exercice d'activités accessoires.

Cadeaux

158. L'article 52 de la loi n° 288/2016 sur les fonctionnaires jouissant d'un statut spécial au sein du ministère de l'Intérieur interdit aux agents des services répressifs de demander ou d'accepter des cadeaux, des services, des faveurs, des invitations ou tout autre avantage à leur intention ou à celle de leur famille, comme le prévoit le Code d'éthique et de déontologie. Cependant, la déclaration des cadeaux admissibles et inadmissibles est régie par la même décision gouvernementale n° 116/2020 sur le statut juridique des cadeaux applicable aux PHFE (voir les paragraphes 78-79 ci-dessus). Conformément au cadre réglementaire, la police des frontières a publié son registre des cadeaux admissibles en ligne[104], tout comme la police[105].

159. L'EEG estime qu'il est important que, compte tenu des observations sur les PHFE formulées plus haut au paragraphe 80, le(s) futur(s) code(s) de conduite (séparé(s) ou commun(s)) de la police et de la police des frontières et les éléments d'orientation qui les accompagnent (voir le paragraphe 128 ci-dessus) traitent de manière suffisamment détaillée de l'acceptation et de la déclaration des cadeaux, notamment des « produits périssables », et prévoient l'application de sanctions efficaces, dissuasives et proportionnées**.** L'EEG encourage la police et la police des frontières à continuer de mettre à jour le registre des cadeaux (admissibles et inadmissibles), comme l'exige la loi.

Utilisation abusive des ressources publiques

160. L'article 52 de la loi n° 288/2016 sur les fonctionnaires jouissant d'un statut spécial au sein du ministère de l'Intérieur interdit aux agents des services répressifs d'utiliser les ressources financières, techniques et matérielles, les équipements d'information spéciaux et les autres biens de l'État, ainsi que les informations de service qui sont mis à leur disposition pour l'exercice de leurs fonctions ou auxquels ils ont accès, à des fins personnelles ou à des fins autres que celles relevant de l'exercice de leurs fonctions.

161. En vertu de l'article 21 de la loi n° 133/2016 sur la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels, les agents des services répressifs n'ont pas le droit d'utiliser pour leurs intérêts privés les symboles officiels liés à la fonction publique qu'ils exercent. Il est interdit d'utiliser le nom de l'agent des services répressifs accompagné de sa fonction ainsi que sa voix ou sa signature dans toute forme de publicité d'un agent économique ou pour un produit commercial national ou étranger ou d'en autoriser l'utilisation, à l'exception de la publicité gratuite.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

[104] http://border.gov.md/ro/info-registru-cadouri

[105] http://politia.md/ro/content/lista-cadourilor-declarate-de-angajatii-inspectoratului-general-al-politie

162. En vertu du Code d'éthique et de déontologie, les agents des services répressifs ont l'obligation de préserver le secret d'État et de respecter l'entière confidentialité des données et des informations qu'ils détiennent. L'article 5 de la loi n° 288/2016 sur les fonctionnaires jouissant d'un statut spécial au sein du ministère de l'Intérieur mentionne la confidentialité parmi les principes professionnels des agents des services répressifs. Ces derniers sont également liés par les obligations inscrites dans le droit national en matière de protection des données à caractère personnel.

Restrictions après la cessation des fonctions

163. Les dispositions concernant les limitations et les restrictions prévues dans la loi n° 133/2016 sur la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels (voir les paragraphes 83-84 ci-dessus) s'appliquent aux agents des services répressifs.

164. Au cours de sa visite sur place, l'EEG a entendu des réponses contradictoires de ses interlocuteurs au sujet de l'existence de restrictions après la cessation des fonctions. L'EEG espère que cette incohérence sera corrigée par la fourniture d'éléments d'orientation complémentaires sur le(s) code(s) de conduite (séparé(s) ou commun(s)) (voir le paragraphe 128 ci-dessus) et l'organisation d'activités de sensibilisation (voir le paragraphe 132 ci-dessus). En outre, les autorités ont reconnu qu'il n'existait pas de mécanisme destiné à contrôler le futur emploi des anciens agents des services répressifs, ni de statistiques sur le respect des restrictions après la cessation des fonctions. Dans ces circonstances, l'EEG considère que, comme pour les PHFE (voir le paragraphe 84 ci-dessus), il serait utile d'établir un mécanisme pour vérifier que les agents des services répressifs respectent les dispositions relatives aux restrictions après la cessation des fonctions et infliger des sanctions dissuasives en cas de violations. **Le GRECO recommande (i) de mettre en place un mécanisme de surveillance efficace pour faire respecter les dispositions sur les restrictions imposées après la cessation des fonctions aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et (ii) que le mécanisme de surveillance soit doté des pouvoirs nécessaires pour infliger des sanctions proportionnées, dissuasives et effectives adéquates en cas de violation des dispositions sur les restrictions imposées après la cessation des fonctions.**

Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

165. Les agents des services répressifs sont tenus de se conformer aux obligations de déclaration du patrimoine et des intérêts personnels énoncées dans la loi n° 133/2016, comme nous l'avons indiqué au paragraphe 85 ci-dessus.

166. L'examen des déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels déposées par les agents des services répressifs suit la même procédure que celle décrite plus haut aux paragraphes 86-89. Les observations faites précédemment dans les paragraphes 90 et 91 s'appliquent également ici.

Mécanismes de surveillance et à caractère répressif

Surveillance et contrôle internes

167. Le Service de protection interne et de lutte contre la corruption (SPIA) du ministère de l'Intérieur est chargé de prévenir et de réprimer la manifestation de la corruption et des conflits d'intérêts au sein de l'organisation, y compris dans les institutions qui lui sont subordonnées telles que la police et la police des frontières. Il met en œuvre des mesures spécifiques pour identifier, prévenir et réprimer les menaces, les vulnérabilités et les risques susceptibles de compromettre la sécurité, les biens, le personnel, les missions, le processus décisionnel et la capacité opérationnelle du système administratif du ministère de l'Intérieur.

168. La Direction de la prévention de la corruption au sein de la police est chargée de promouvoir l'intégrité et de prévenir la corruption au sein de la police.

169. La Direction de la sécurité intérieure est habilitée à assurer la surveillance et le contrôle du respect de la législation et de la discipline au sein de la police des frontières. Elle assure la coordination générale des activités visant à renforcer l'intégrité des employés, à lutter contre les manquements à la discipline commis par les employés de l'Inspection et de ses subdivisions et à déceler et documenter ces manquements.

170. La police et la police des frontières disposent toutes deux d'un service d'audit interne.

Surveillance et contrôle externes

171. L'organe de contrôle du Premier ministre est chargé de contrôler le fonctionnement de la Chancellerie d'État, des ministères et des autres autorités administratives centrales.

172. Comme nous l'avons indiqué plus haut au paragraphe 67, le Médiateur peut également exercer des activités de contrôle sur la conduite et les actes des agents des services répressifs. En outre, la Cour des comptes réalise des audits, conformément à la législation nationale.

Système de traitement des plaintes

173. Conformément à la loi n° 252/2013[106] sur la permanence téléphonique anticorruption, il existe une permanence téléphonique nationale anticorruption gratuite gérée par le Centre national de lutte contre la corruption, que les citoyens peuvent contacter à tout moment pour se plaindre de la corruption. En outre, il existe une permanence téléphonique consacrée à la lutte contre la corruption au ministère de l'Intérieur, gérée par le Service de protection interne et de lutte contre la corruption. Par ailleurs, des numéros d'information institutionnels (lignes vertes) ont été mis en place dans la police et la police des frontières. Les appels vers la permanence téléphonique anticorruption du ministère de l'Intérieur et les numéros d'information institutionnels sont facturés au tarif classique des appels téléphoniques. Les informations provenant d'appels anonymes (lorsque la personne qui appelle ne souhaite pas communiquer ses données personnelles) ne sont pas traitées. Les appels sont immédiatement enregistrés dans le registre des appels, qui est tenu par les autorités compétentes pour chaque permanence téléphonique anticorruption.

<u>Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte</u>

[106] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136543&lang=ro

174. Cette section du rapport traite de la loi n^{o} 165/2023 sur les lanceurs d'alerte, qui est entré en vigueur le 26 octobre 2023. Cette loi régit la procédure de réception, d'examen et de résolution des signalements d'infractions à la loi, les droits et obligations des personnes qui font ces signalements, les mesures de protection, les obligations des employeurs et les obligations des autorités compétentes en matière d'examen des signalements d'infractions à la loi et de protection des lanceurs d'alerte.

175. Les signalements peuvent être internes, externes ou publiques. Ils peuvent être effectués par écrit, sur papier ou sous forme électronique et signés par l'employé, par téléphone ou lors d'une rencontre en personne à la demande de l'employé. Le signalement interne est encouragé lorsque les actes répréhensibles peuvent être effectivement corrigés au sein de l'entité publique et lorsque l'employé estime qu'il n'encoure pas de représailles. Les entités publiques doivent désigner une personne ou une subdivision chargée de recevoir, d'enregistrer, d'examiner et de résoudre les signalements internes d'infractions à la loi. La personne ou la subdivision désignée doit être publiquement portée à la connaissance de chaque employé et être facilement accessible. L'autorité chargée de recevoir et d'examiner les signalements externes et publics d'infractions à la loi est le CNA.

176. Les signalements doivent être consignés dans un registre des signalements d'infractions à la loi, qui doit être conservé par les employeurs et les autorités compétentes pendant cinq ans. L'inscription au registre du signalement d'une infraction à la loi confère à l'employé qui la signale le statut de lanceur d'alerte. Des dispositifs de signalement internes doivent être mis en place et gérés de manière sécurisée pour protéger le caractère confidentiel de l'identité de la personne qui signale l'infraction. Le signalement anonyme est autorisé dans la mesure où il porte sur des soupçons raisonnables de menaces à la sécurité nationale et à l'ordre public. Le signalement anonyme d'autres types d'infractions à la loi peut être vérifié par l'autorité compétente pour qu'elle le signale elle-même ou, le cas échéant, conformément à la loi. Les employeurs ont l'obligation d'assurer la confidentialité de l'identité des employés qui ont signalé une infraction, ainsi que des informations consignées dans le registre des signalements d'infractions à la loi.

177. La loi interdit toute forme de représailles contre les lanceurs d'alerte, notamment toute forme de suspension, de licenciement ou de mesures équivalentes, la rétrogradation ou l'empêchement de promotion, toute modification des relations de travail, l'évaluation négative de la performance et toute autre sanction disciplinaire, la coercition, l'intimidation, le harcèlement, la discrimination, etc. Le renversement de la charge de la preuve a été reconnu lors d'une procédure engagée à l'encontre de ce type de représailles. L'employeur doit assurer la protection des lanceurs d'alerte en cas de signalement interne d'infractions à la loi. En outre, en cas de signalement interne, le Médiateur ne peut accorder une protection qu'en cas de préjudice grave ou essentiel aux droits de la personne qui relèvent du champ d'application de la loi. Le Médiateur peut également représenter les lanceurs d'alerte devant les tribunaux et d'autres autorités publiques pour défendre leurs droits légitimes. Les lanceurs d'alertes ne peuvent pas faire l'objet de sanctions disciplinaires pour avoir divulgué une infraction à la loi. Ils ne peuvent pas non plus être tenus responsables de la divulgation d'une infraction à la loi, à condition qu'ils aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement était nécessaire.

178. L'EEG salue l'adoption et la récente entrée en vigueur de la loi sur les lanceurs d'alerte, qui prévoit un ensemble d'interdictions en matière de représailles et le renversement de la

charge de la preuve dans les litiges qui contestent les mesures de représailles. Cette loi habilitera spécifiquement le Médiateur à accorder une protection en cas de signalement interne (bien qu'elle ne prévoie aucune mesure de protection ou de soutien spécifique applicable). Cette loi protégera le signalement d'infractions à la loi (alors que le signalement de comportements répréhensibles, par exemple de manquements à l'éthique ou à l'intégrité, ne semble pas être spécifiquement visé), et les signalements anonymes seront acceptés à condition que le préjudice potentiel soit très important (menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public).

179. En outre, l'EEG note que la loi sur les lanceurs d'alerte impose un certain nombre d'obligations aux entités publiques, telles que l'obligation d'établir un registre des signalements, l'obligation de préserver le caractère confidentiel de l'identité du lanceur d'alerte et du registre des signalements, l'obligation d'établir des dispositifs de signalement internes et d'informer les employés de leur existence, l'obligation de ne pas prendre de mesures de représailles et l'obligation de mettre les pratiques et procédures actuelles en conformité avec les obligations légales. L'EEG estime que la police et la police des frontières devraient veiller au respect de ces obligations afin de renforcer la protection des lanceurs d'alerte. Il convient également de prendre d'importantes mesures pour sensibiliser tous les agents des services répressifs, en particulier les cadres ; en effet, l'EEG a été informée du cas d'un ancien officier de la police des frontières qui a été licencié après avoir lancé l'alerte, et ce malgré la mesure de protection du Médiateur[107]. **Le GRECO recommande (i) que la police et la police des frontières prennent des mesures pour mettre en œuvre les obligations nées de la législation sur la protection des lanceurs d'alerte dans la pratique et (ii) que les agents des services répressifs, en particulier les cadres, reçoivent des formations et des informations régulières sur les procédures de lancement d'alerte et les mesures de protection.**

Procédures répressives et sanctions

Procédures disciplinaires et autres procédures administratives

180. Les violations du régime de déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels, des conflits d'intérêts, des limitations, des restrictions, des interdictions et des incompatibilités en vertu de la loi n° 133/2016 sur la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels, ainsi que les violations des dispositions de la loi n° 288/2016 sur les fonctionnaires jouissant d'un statut spécial au sein du ministère de l'Intérieur, sont considérées comme des infractions disciplinaires. En vertu de l'article 23 de la loi n° 133/2016, la violation de ses dispositions sur la non-résolution d'une incompatibilité et les conflits d'intérêts effectifs constitue un motif de licenciement, qui donne lieu à une interdiction d'exercer une fonction publique pendant trois ans. La loi n° 288/2016 prévoit les sanctions disciplinaires suivantes : avertissement, blâme, blâme sévère, rétrogradation avec un grade spécial, rétrogradation de fonction, révocation d'une fonction publique jouissant d'un statut spécial. L'application de la sanction disciplinaire n'exclut pas la responsabilité pénale ou civile. Une infraction peut uniquement faire l'objet d'une seule sanction disciplinaire. La sanction disciplinaire infligée peut être contestée devant un tribunal, sans effet suspensif sur l'exécution de la sanction.

[107] À cet égard, une autre affaire semblable a été notifiée au gouvernement défendeur et est actuellement pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme : *Balacci c. la République de Moldova*, n° 41232/13.

181. Conformément à la décision gouvernementale n° 409/2017[108] sur le statut disciplinaire des agents des services répressifs, les motifs permettant d'engager et de réaliser une enquête sont les pétitions des citoyens ; les informations et les notifications des organes d'enquête pénale, du Parquet et des tribunaux ; les publications et les informations provenant des médias ; les communications d'employés du ministère de l'Intérieur et des institutions qui lui sont subordonnées au sujet de l'infraction disciplinaire présumée, etc. Le responsable de la sous-division (ou de la direction régionale) qui a été informé de l'allégation de comportement répréhensible d'un agent des services répressifs ordonne qu'une enquête soit menée par une personne au sein de la sous-division, le supérieur hiérarchique immédiat de l'agent ou une autre personne. Les affaires ayant un grand retentissement sont traitées par le Département de la sécurité intérieure de la police des frontières et par la Direction de l'inspection du personnel de la police. En outre, le SPIA mène des enquêtes officielles concernant tous les employés du ministère de l'Intérieur, y compris les agents des services répressifs, en cas de délits de corruption et de conflits d'intérêts, d'infractions disciplinaires liées à la violation du régime des secrets d'État ou à la demande du ministre de l'intérieur pour les affaires ayant un grand retentissement. La durée de l'enquête ne peut excéder 30 jours. Au cours de l'enquête, l'agent des services répressifs concerné a la possibilité d'être entendu et/ou représenté. La personne qui mène l'enquête est tenue de rédiger des conclusions sur les résultats de l'enquête et d'établir une ordonnance sur la sanction à infliger. Le projet d'ordonnance est contresigné par la personne qui a mené l'enquête et le responsable de la sous-division (ou de la direction régionale) qui l'a ordonnée, qui est habilité à rendre un avis distinct. La sanction disciplinaire est infligée par le chef de la police/police des frontières ou une personne habilitée par celui-ci, et peut être contestée devant le tribunal administratif compétent.

182. Le tableau ci-dessous fournit des statistiques sur les sanctions disciplinaires imposées aux agents de la police et de la police des frontières en 2022 et 2023 pour des fautes liées à la corruption.

	Police	Police des frontières
Sanction disciplinaire	Licenciement de cinq agents pour non-dénonciation de délits de corruption	Avertissement à deux agents pour manquement à l'obligation de signaler une influence indue
Sanction disciplinaire	Avertissement à deux agents pour manquement à l'obligation de signaler une influence indue	
Total 2022	Sept	Deux
Sanction disciplinaire	Licenciement de deux agents pour non-dénonciation de délits de corruption	Avertissement à trois agents pour manquement à l'obligation de signaler une influence indue
Total 2023	Deux	Trois

Procédures pénales et immunités

[108] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=100644&lang=ro

183. Les agents des services répressifs ne jouissent d'aucune immunité ni d'aucun privilège de procédure. Les agents des services répressifs peuvent être poursuivis par le Parquet, conformément au CPP.

184. Le tableau ci-dessous fournit des statistiques sur les poursuites et les condamnations des agents de la police et de la police des frontières en 2022 et 2023 concernant des infractions pénales liées à la corruption.

Infractions selon le Code pénal	**Police**	**Police des frontières**	
	Poursuites	*Poursuites*	*Condamnations*
Corruption passive (Article 324) Corruption active (Article 325)	46	32	
Contrebande de produits soumis à accises (Article 248[1])	0	3	
Trafic d'influence (Article 326)	22	0	
Abus de pouvoir ou de fonction (Article 327)	3	0	
Enrichissement illicite (Article 330[2])	5	0	
Falsification de documents publics (Article 332)	12	0	
Falsification informatique (Article 260[5])		5	
Organisation de l'immigration clandestine (Article 362[1])		20	
Total 2022	**88**	**60**	
Corruption passive (Article 324) Corruption active (Article 325)	20	39	2
Trafic d'influence (Article 326)	4	0	
Abus de pouvoir ou de fonction (Article 327)	3	0	
Excès de pouvoir ou dépassement de fonctions (Article 328)	1	0	
Illicit enrichment (Article 330[2])	1	0	
Falsification de documents publics (Article 332)	4	0	
Contrebande de produits soumis à accises (Article 248[1])	0	3	1
Organisation de l'immigration clandestine (Article 362[1])	0	22	
Falsification informatique (Article 260[5])	0	5	
Total 2023	**33**	**69**	**3**

VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER

185. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la République de Moldova :

En ce qui concerne les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)

i. **(i) d'adopter des dispositions claires relatives aux contrôles d'intégrité pour soumettre les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif à des contrôles d'intégrité dans le cadre de leur recrutement, afin d'identifier, d'éviter et de gérer les conflits d'intérêts possibles et existants ; (ii) d'établir des dispositions qui définissent les critères de nomination des secrétaires d'État et des secrétaires d'État du Gouvernement; et (iii) de rendre publics les noms, fonctions (attributions), rémunérations et informations sur les activités accessoires des conseillers présidentiels, des conseillers ministériels et des experts ou consultants (conseillers non titulaires)** (paragraphe 36) ;

ii. **(i) d'élargir l'adoption et/ou la révision, le cas échéant, de registres des risques de corruption institutionnelle pour viser plus spécifiquement les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et de mettre à jour les registres régulièrement, et (ii) de rendre publics les rapports d'état d'avancement périodiques sur leur mise en œuvre** (paragraphe 44) ;

iii. **(i) d'adopter et de rendre publics des codes de conduite assortis d'éléments d'orientation pratiques pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, qui visent toutes les questions d'intégrité pertinentes (conflits d'intérêts, incompatibilités, cadeaux, contacts avec les lobbyistes et les tiers, restrictions après la cessation des fonctions, déclarations de patrimoine, traitement d'informations confidentielles et activités accessoires), et (ii) d'associer ces codes de conduite à un mécanisme de surveillance et de contrôle crédible et efficace assorti des sanctions appropriées** (paragraphe 49) ;

iv. **(i) d'organiser systématiquement des formations ou séances spécialisées de sensibilisation destinées aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif sur les questions d'intégrité, lors de leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite, et (ii) de mettre à leur disposition des conseils confidentiels sur les questions d'intégrité et de les documenter** (paragraphe 50) ;

v. **(i) d'adopter des mesures efficaces pour assurer le respect des obligations nées des dispositions de la législation sur la liberté d'information en matière de transparence proactive, la création d'un registre des demandes d'informations d'intérêt public, le traitement des demandes d'informations d'intérêt public dans le délai prévu par la loi et l'application proportionnée des motifs légitimes de limitation de l'accès aux informations d'intérêt public ; et (ii) de dispenser régulièrement une formation de sensibilisation à la législation sur la liberté d'information aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et aux personnes chargées de sa mise en œuvre au gouvernement** (paragraphe 57) ;

vi. **(i) de réaliser une étude pour évaluer l'efficacité et la qualité de la consultation publique et, au vu de ses conclusions, de prendre les mesures correctives ; (ii) d'allonger les délais minimum pour la consultation publique ; et (iii) qu'un portail unique qui documente l'ensemble du processus d'élaboration d'un acte normatif, la réalisation de la consultation publique et la prise de décision du gouvernement soit mis en place** (paragraphe 62) ;

vii. **(i) de mettre en place des dispositions sur les contacts entre les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus décisionnel du gouvernement, les décisions et les autres activités du gouvernement ; et (ii) de communiquer suffisamment d'informations sur l'objet de ces contacts, par exemple l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) le ou les entretiens ont eu lieu et le ou les sujets précis abordés lors de ces échanges** (paragraphe 63) ;

viii. **que le service d'audit interne des services de la présidence et de tous les ministères, y compris de la Chancellerie d'État, soit doté d'effectifs complets et rendu pleinement opérationnel** (paragraphe 65) ;

ix. **de renforcer le système de gestion des conflits d'intérêts des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (i) en donnant une définition claire du conflit d'intérêts supposé (apparent) ; (ii) en veillant à ce que les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif se retirent du processus décisionnel en cas de conflit d'intérêts possible, supposé (apparent) ou réel ; et (iii) en rendant publics les registres de déclaration de conflit d'intérêts** (paragraphe 71) ;

x. **(i) de mettre en place un mécanisme de surveillance efficace pour faire respecter les dispositions sur les restrictions imposées après la cessation des fonctions aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et (ii) que le mécanisme de surveillance soit doté des pouvoirs nécessaire pour infliger des sanctions proportionnées, dissuasives et effectives adéquates en cas de violation des dispositions sur les restrictions imposées après la cessation des fonctions** (paragraphe 84) ;

xi. **(i) d'élaborer et de mettre en œuvre un contrôle approfondi systématique (de préférence annuel), réaliste et réalisable des déclarations et (ii) de publier régulièrement des statistiques exhaustives sur le contrôle approfondi des déclarations et ses résultats** (paragraphe 91) ;

xii. **la mise en place d'un mécanisme de contrôle interne efficace au sein l'Autorité nationale pour l'intégrité afin d'assurer la cohérence des décisions des inspecteurs de l'intégrité, ainsi qu'une répartition équitable de la charge de travail entre ces derniers** (paragraphe 92) ;

xiii. **(i) d'inscrire toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif sur la liste des catégories de responsables susceptibles de faire l'objet d'une enquête et poursuite du Parquet anticorruption pour la commission de certains délits de corruption et infractions liées à la corruption, et (ii) de doter le Parquet anticorruption de ressources humaines, financières et techniques adéquates, ainsi**

que de l'autonomie nécessaire afin de mener des enquêtes et des poursuite efficaces sur les infractions impliquants les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et d'informer régulièrement les citoyens de l'avancement de ses travaux (paragraphe 96) ;

En ce qui concerne les services répressifs (police et police des frontières)

xiv. **de prendre des mesures proactives pour accroître la représentation des femmes à tous les niveaux de la police et de la police des frontières, en particulier niveau des cadres moyens et supérieurs** (paragraphe 109) ;

xv. **(i) d'élaborer une législation qui règle la réception des dons par la police et la police des frontières et (ii) de publier les dons sur une page web spécifique et accessible, en indiquant clairement la nature et la valeur de chaque don, l'identité du donateur et la manière dont les dons ont été utilisés** (paragraphe 111) ;

xvi. **à la police et à la police des frontières de prendre des mesures pour se conformer aux exigences de la nouvelle législation sur la liberté d'information (en ce qui concerne, par exemple, le renforcement de la transparence proactive, la création d'un registre des demandes d'informations d'intérêt public, le traitement des demandes d'informations d'intérêt public dans le délai prévu par la loi et l'application proportionnée des motifs légitimes de limitation de l'accès aux informations d'intérêt public)** (paragraphe 116) **;**

xvii. **que des formations régulières sur la gestion des risques soient dispensées aux agents de la police et de la police des frontières qui participent à l'élaboration et à la finalisation des registres des risques, y compris à l'inventaire des fonctions sensibles** (paragraphe 122) ;

xviii. **(i) d'élaborer des code(s) d'éthique spécifique(s) (séparé ou commun) pour la police et la police des frontières qui visent toutes les questions d'intégrité pertinentes (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec les tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles, etc.) et (ii) de compléter ces codes d'éthique par des éléments d'orientation pratiques sur mesure pour chacune de la police et la police des frontières et un mécanisme visant à les faire respecter** (paragraphe 128) ;

xix. **(i) de dispenser régulièrement une formation continue aux agents de la police et de la police des frontières, y compris aux cadres, sur les questions d'éthique et de lutte contre la corruption, et (ii) de mettre en place un mécanisme permettant de fournir des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité aux agents de la police et de la police des frontières** (paragraphe 132);

xx. **de réaliser systématiquement avant le recrutement et tout au long de leur carrière des contrôles d'intégrité des agents des services répressifs au sein de la police et de la police des frontières, notamment pour les fonctions sensibles et les cadres** (paragraphe 138) ;

xxi. **(i) d'établir une procédure fondée sur le mérite, concurrentielle et transparente pour sélectionner et nommer les adjoints du chef de la police, et (ii) de limiter la pratique des promotions par intérim au sein de la police et de la police des frontières à des situations exceptionnelles et de renforcer la transparence et l'objectivité de toutes les décisions concernant la promotion de carrière des agents des services répressifs** (paragraphe 143) ;

xxii. **d'augmenter le niveau des rémunérations dans la police et la police des frontières afin d'établir des traitements attractifs pour les grades inférieurs (niveau d'entrée), tout en maintenant une marge stimulante de progression au cours de la carrière** (paragraphe 150) ;

xxiii. **de réaliser une étude sur les pratiques actuelles des agents des services répressifs exerçant des activités accessoires (rémunérées ou non) et, compte tenu de ses conclusions, de renforcer/d'adapter le cadre réglementaire de manière adéquate afin de limiter les risques liés à l'intégrité et de surveiller efficacement l'exercice d'activités accessoires** (paragraphe 157) ;

xxiv. **(i) de mettre en place un mécanisme de surveillance efficace pour faire respecter les dispositions sur les restrictions imposées après la cessation des fonctions aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et (ii) que le mécanisme de surveillance soit doté des pouvoirs nécessaire pour infliger des sanctions proportionnées, dissuasives et effectives adéquates en cas de violation des dispositions sur les restrictions imposées après la cessation des fonctions** (paragraphe 164) ;

xxv. **(i) que la police et la police des frontières prennent des mesures pour mettre en œuvre les obligations nées de la législation sur la protection des lanceurs d'alerte dans la pratique et (ii) que les agents des services répressifs, en particulier les cadres, reçoivent des formations et des informations régulières sur les procédures de lancement d'alerte et les mesures de protection** (paragraphe 179).

186. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de la République de Moldova à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2025. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.

187. Le GRECO invite les autorités moldaves à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et à des visites effectuées sur place, et une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, associant l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : http://www.coe.int/greco.

Secrétariat du GRECO
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tel. +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco/fr

Direction générale I
Droits humains et État de droit
Direction de la société de l'information
et de la lutte contre la criminalité