Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

DÉCLASSIFIÉ[1]
AS/MON (2026) 11
28 septembre 2026
fmondoc11_2026
original anglais

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

Le respect des obligations et engagements de la République de Moldova

Note d'information des corapporteurs sur leur visite à Chisinau (15-17 juin 2026)

Corapporteurs : Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica, Lettonie, Groupe du Parti populaire européen, et M. Antonio Gutiérrez Limones, Espagne, Groupe des socialistes, démocrates et verts

[1] Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 28 septembre 2026.

1. Introduction

1. Nous nous sommes rendus à Chisinau du 15 au 17 juin 2026. Il s'agissait de la première visite depuis les récentes élections législatives qui se sont tenues en République de Moldova le 25 septembre 2025. À l'issue de ces élections, le pays a pris la présidence du Conseil de l'Europe de novembre 2025 à mai 2026. Comme le veut la coutume, la commission de suivi ne procède à aucun débat ni ne publie de rapports ou de déclarations pendant la période électorale ou pendant la présidence du Conseil de l'Europe d'un pays faisant l'objet d'une procédure de suivi.

2. La mise en œuvre de réformes de grande envergure, guidée par les négociations d'adhésion du pays à l'Union européenne, s'est poursuivie sans relâche depuis notre dernière visite. Si certaines des préoccupations soulevées dans la présente note d'information et dans les précédentes restent à résoudre, les progrès réalisés ont été, dans l'ensemble, remarquables. Les principaux domaines d'attention lors de notre visite ont été : la réforme en cours du système judiciaire ; la lutte contre la corruption ; et le projet de loi sur l'organisation et le fonctionnement du Parlement moldave, qui est essentiel au renforcement du contrôle parlementaire et à la mise en place de procédures législatives inclusives. Enfin, nous nous sommes penchés sur la réforme territoriale administrative annoncée, qui a fait l'objet de débats politiques. Les relations entre Chisinau et la région autonome de Gagaouzie, ainsi que le processus de règlement du conflit en Transnistrie, constituent des points importants à suivre dans le cadre de la procédure de suivi. Il n'a pas été possible d'aborder ces deux questions de manière approfondie lors de cette visite et nous reviendrons dans le pays dans le courant de l'année afin de nous rendre à Tiraspol et à Comrat.

3. Au cours de notre visite, nous avons notamment rencontré : le président du Parlement ; le Premier ministre, le vice-Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères ; le vice-Premier ministre chargé de la réintégration et négociateur en chef de la République de Moldova sur la question de la Transnistrie ; le ministre de la Justice ; le président et les membres du Conseil suprême de la magistrature et du Conseil supérieur des procureurs ; des représentants du Parquet anticorruption ; le président de la commission des affaires juridiques, des nominations et des immunités du Parlement moldave ; les dirigeants du Congrès des collectivités locales de la République de Moldova (CALM) ; le président et les membres de la délégation moldave auprès de l'Assemblée parlementaire ; les dirigeants de tous les groupes politiques du Parlement moldave ; ainsi que des représentants d'organisations de la société civile et de la communauté diplomatique. Le programme de notre visite figure en annexe de la présente note.

4. Nous tenons à remercier le Parlement moldave et la délégation moldave auprès de l'Assemblée pour l'excellent programme et leur hospitalité, ainsi que le chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Chisinau et son équipe pour le soutien apporté à notre délégation. En outre, nous souhaitons exprimer notre gratitude aux ambassadeurs de Lettonie et d'Espagne pour avoir organisé un excellent dîner de travail avec la communauté internationale à Chisinau.

2. Évolutions récentes et relations entre Chisinau et Comrat

5. Le 25 septembre 2025, des élections législatives ont eu lieu en République de Moldova. Ces élections se sont déroulées dans des conditions complexes dues à la guerre en cours en Ukraine et à une ingérence sans précédent de la Fédération de Russie dans le processus électoral, notamment par le biais d'un financement illicite des partis et des groupements politiques, ainsi que de cyberattaques et de campagnes de désinformation à grande échelle. Les dernières élections de ce cycle électoral seront les élections locales, prévues à l'automne 2027.

6. Les élections législatives de 2025 ont été observées par une mission internationale d'observation électorale (MIOE) dont l'Assemblée parlementaire faisait partie[2]. La MIOE s'est félicitée du caractère compétitif de ces élections, au cours desquelles les candidats ont pu faire campagne librement, les libertés fondamentales étant globalement bien respectées. Malheureusement, la période de campagne a été entachée par la désinformation et des campagnes d'achat de voix, orchestrées pour l'essentiel par la Fédération de Russie.

7. Les élections se sont déroulées dans un contexte politique très polarisé, caractérisé – et qui l'est encore dans une certaine mesure – par de profondes divisions entre le parti au pouvoir et l'opposition concernant l'orientation géopolitique du pays. La Commission électorale centrale (CEC) a enregistré 4 blocs électoraux, 15 partis politiques et 4 candidats indépendants, issus d'un large spectre politique. Parallèlement, la MIOE a noté que certaines décisions d'enregistrement avaient été excessivement formalistes ou indûment contraignantes pour les partis (en particulier les nouveaux). Deux partis politiques ont été radiés par les tribunaux peu avant le jour du scrutin en raison d'infractions au financement de la campagne électorale. La

[2] Voir Doc. 16296 Observation des élections législatives en République de Moldova.

MIOE a noté que cette radiation de dernière minute avait limité les possibilités pour ces partis de faire appel de la décision et de former un recours juridique, ce qui est contraire aux normes internationales.

8. Selon la MIOE, le cadre juridique offre une base solide pour la tenue d'élections démocratiques. À la suite de l'élection présidentielle, le code électoral a été modifié afin, entre autres, de fournir des définitions plus claires de la corruption électorale et de prévoir des sanctions plus sévères en cas d'infraction. En outre, il a amélioré la réglementation du financement des campagnes électorales, répondant ainsi à la plupart – mais pas à la totalité – des recommandations formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Cependant, les modifications ont souvent été apportées à la dernière minute, sans consultations approfondies. Bien que ces amendements aient poursuivi l'objectif clairement légitime de remédier aux abus et aux vulnérabilités, la MIOE a noté que « les modifications fréquentes de la loi, y compris peu avant ces élections, ont nui à la mise en œuvre effective, à la sécurité juridique et à la stabilité de la législation électorale ».

9. Comme indiqué en détail dans notre précédente note d'information, la République de Moldova dispose d'une diaspora très importante et électoralement active. Le nombre de pays dans lesquels le vote par correspondance a eu lieu est passé de 6 à 10. Compte tenu de l'impact décisif du vote de la diaspora sur le résultat des élections en République de Moldova, l'organisation du vote de la diaspora reste, au niveau national, une question très sensible et politiquement controversée. Le rapport d'observation électorale de l'APCE note que plusieurs interlocuteurs ont fait part de leurs préoccupations concernant tant le nombre que la répartition géographique des bureaux de vote à l'étranger. Le taux de participation élevé des électeurs de la diaspora souligne la demande persistante d'un mécanisme approprié pour organiser le vote de la diaspora et, comme le souligne le rapport : « une expansion supplémentaire – que ce soit par la création de sites supplémentaires ou par des modalités plus souples – reste justifiée ».

10. Ces élections ont été remportées par le parti au pouvoir sortant, le PAS, avec 50,2 % des voix, ce qui lui a permis d'obtenir 55[3] , sur les 101 sièges du Parlement moldave. Le taux de participation a atteint le niveau élevé de 52,24 %. Au total, 17 % des suffrages ont été exprimés à l'étranger, principalement en Europe occidentale, soulignant ainsi l'importance des mécanismes de vote de la diaspora. Quatre autres partis et blocs politiques ont franchi le seuil légal de 5 % : le Bloc patriotique, avec 24,2 % des voix, soit 26 sièges ; Alternativa, avec 7,96 %, soit 8 sièges ; Notre Parti, avec 6,2 %, soit 6 sièges ; et Démocratie chez nous, avec 5,62 %, soit 6 sièges.

11. Ce résultat confère au PAS une majorité confortable pour gouverner, mais pas une majorité constitutionnelle. Malheureusement, l'environnement et le climat politiques au sein du Parlement restent tendus et polarisés, l'opposition recourant souvent à des stratégies obstructionnistes. Les partis d'opposition eux-mêmes sont également fragmentés. Le 14 avril 2026, le Mouvement national alternatif (MAN) du maire de Chisinau, Ion Ceban, s'est retiré du Bloc Alternativa, invoquant des actions et des stratégies du Bloc qui vont à l'encontre de la voie de l'intégration européenne de la République de Moldova souhaitée par la société moldave. Pour des raisons de procédure, les membres du MAN continuent de faire légalement partie de la fraction Alternativa au Parlement.

12. Malgré ce climat politique fortement polarisé et conflictuel, et aussi précisément à cause de lui, un processus législatif inclusif et transparent, fondé sur des consultations avec toutes les parties prenantes concernées, reste essentiel pour la solidité et le caractère irréversible du processus de réforme dans le pays. Cela vaut tout particulièrement pour l'élaboration d'une nouvelle loi sur le fonctionnement du Parlement, qui définira les procédures de travail parlementaire et législatives pour les années à venir. Dans le même temps, malgré ce climat très polarisé, d'importantes réformes continuent d'être mises en œuvre comme prévu dans le cadre du processus d'adhésion, ce dont il faut se féliciter.

13. Le 3 juillet 2026, dans un revirement inattendu, le Premier ministre Alexandru Munteanu a démissionné de ses fonctions. Il s'est abstenu de donner des raisons officielles à sa démission, se contentant de déclarer qu'il « ne pouvait plus exercer son mandat conformément à ses principes et à ses convictions »[4]. Toutefois, plusieurs observateurs ont suggéré que sa décision pourrait être liée à des tensions au sein de la majorité au pouvoir concernant les réformes budgétaires prévues qu'il soutenait, ainsi qu'à une série de scandales de corruption et de népotisme qui avaient été révélés au sein de cette même majorité[5]. Le 22 juillet 2026, le Parlement moldave a élu Vasile Tofan au poste de Premier ministre et a approuvé son nouveau gouvernement, qui est en grande partie identique au précédent.

[3] 8 sièges de moins que lors de la législature précédente.
[4] Le Premier ministre moldave Munteanu démissionne, Reuters, 3 juillet 2026 (anglais).
[5] Moldova: la démission soudaine du Premier ministre déclenche une crise de réputation pour le camp pro-occidental, Centre d'études sur l'Est (OSW), 7 juillet 2026 (anglais).

14. Les relations entre Comrat et Chișinău restent tendues, les partis d'opposition accusant les autorités d'exacerber inutilement les tensions. Ces tensions rendent également les relations entre Chișinău et cette région vulnérables à des ingérences étrangères malveillantes, la Fédération de Russie jouant notamment un rôle particulièrement destructeur en exploitant et en aggravant les divisions entre Comrat et Chișinău. Récemment, les relations ont été marquées par une série d'événements liés aux élections régionales prévues pour l'Assemblée populaire de Gagaouzie (APG) et au Bashkan (gouverneur) de Gagaouzie.

15. Le 16 décembre 2025, l'Assemblée populaire de Gagaouzie (APG) a convoqué des élections à l'APG pour le 22 mars 2026 et a chargé la Commission électorale centrale de Gagaouzie de les organiser. Cette décision a été contestée devant la Cour constitutionnelle par la Chancellerie d'État de Comrat, au motif que les nominations auraient dû être adressées à un Conseil électoral central et non à la Commission. Cette situation a engendré une série de problèmes juridiques, car l'APG ne pouvait pas réitérer le processus de nomination, son mandat étant arrivé à expiration, et de nouvelles élections ne pouvaient pas non plus être organisées si les nominations étaient déclarées illégales, ce qui s'est effectivement produit le 20 janvier 2026. En conséquence, les élections à l'APG ont été annulées par la Commission/le Conseil électoral central de Gagaouzie.

16. Afin de résoudre la crise, un groupe de travail réunissant le Parlement de la République de Moldova et l'Assemblée populaire de l'Unité Territoriale Autonome (UTA) de Gagaouzie a repris ses travaux. Néanmoins, le 11 mars 2026, le ministère de la Justice a contesté devant la Cour constitutionnelle de la République de Moldova une série de dispositions de la loi n° 344 de 1994 relative au statut juridique particulier de l'UTA de Gagaouzie, notamment les articles concernant les nominations au sein de la Commission électorale centrale de Gagaouzie et sa composition, ainsi que la nomination des chefs de la Direction régionale des affaires intérieures et du Service régional de renseignement. Le 17 mars, l'APG a appelé à la tenue de nouvelles élections le 21 juin 2026. Cette décision a par la suite été annulée par la Cour d'appel du Sud de la République moldave.

17. Le 22 avril, l'APG a adopté une déclaration dans laquelle il affirmait que les décisions des autorités moldaves allaient à l'encontre de la loi sur le statut autonome de la Gagaouzie. Au moment de la rédaction du présent rapport, la question des élections en Gagaouzie n'a pas été résolue et certains aspects sont toujours pendants devant la Cour constitutionnelle moldave.

18. Le 28 mai 2025, la Cour d'appel centrale a confirmé le jugement rendu en première instance dans l'affaire impliquant la gouverneure de l'UTA de Gagaouzie, Evghenia Guţul, et l'ancienne secrétaire du Parti Şor, Svetlana Popan. La Cour d'appel a rejeté comme non fondé le pourvoi formé par les avocats des prévenues contre le jugement rendu par le tribunal de Chișinău le 5 août 2025, en vertu duquel les deux femmes avaient été condamnées respectivement à sept et six ans de prison et tenues de payer plus de 56,4 millions de lei. En conséquence, Mme Guţul reste condamnée à purger une peine de sept ans de prison pour le financement illégal de l'ancienne affaire liée au Parti Şor, tandis que Svetlana Popan reste condamnée à six ans de prison. L'avocat de Mme Guţul a annoncé que cette décision ferait l'objet d'un pourvoi devant la Cour suprême de justice.

19. Le 6 juillet 2026, l'Assemblée populaire de Gagauzie a élu Valentin Gaidarji à sa présidence et a fixé au 15 novembre 2026 la date des nouvelles élections de l'APG. Elle a également décidé de soumettre à l'examen de la Cour constitutionnelle certaines dispositions du Code électoral de la République de Moldova régissant le déroulement des élections régionales. Le lendemain, la Cour constitutionnelle a décidé de joindre ce recours à un autre, similaire, formé par les autorités centrales de Chișinău. Le 9 juillet, la Cour constitutionnelle a déclaré irrecevable le recours de l'Assemblée populaire de Gagaouzie et a jugé inconstitutionnelles plusieurs dispositions légales. Parmi celles-ci figuraient le droit de l'Assemblée populaire de Gagauzie de nommer le Conseil électoral central de Gagaouzie, ainsi que l'obligation pour les autorités régionales de donner leur accord aux nominations au sein des forces de police. Le président de l'APG a dénoncé cette décision comme une atteinte à l'autonomie de la Gagauzie.

20. Le 31 juillet 2026, à la suite de notre visite, le Parlement moldave a adopté en première lecture plusieurs amendements au Code électoral de la République de Moldova, afin de réglementer les élections du Bashkan et de l'Assemblée populaire de Gagaouzie. Entre autres changements, ces amendements ont introduit un système proportionnel à liste fermée pour l'Assemblée populaire, similaire à celui utilisé pour les conseils locaux et régionaux dans le reste du pays. Ce nouveau système n'entrera en vigueur qu'après les prochaines élections. Les amendements prévoient également que la Commission électorale centrale de la République de Moldova supervisera l'organisation et le déroulement des élections en Gagaouzie et nommera le président du Conseil électoral central de Gagaouzie (CECG). Les autres sièges du CECG seront répartis comme suit : deux candidats désignés par l'Assemblée populaire ; deux par la Cour de justice de Comrat ; et un par chaque parti représenté au Parlement. Comme on pouvait s'y attendre, l'opposition et l'APG ont critiqué ces amendements, dont l'adoption était prévue lors d'une session extraordinaire du Parlement fin août. Les amendements

prévoient également que les élections régionales en Gagaouzie se tiendront le deuxième ou le troisième dimanche de novembre. Cela confirme la date du 15 novembre pour les prochaines élections de l'APG et du Bashkan.

21. Dans un développement majeur que nous saluons chaleureusement, le Conseil européen a décidé, le 15 juin 2026, à la lumière des progrès considérables accomplis, d'ouvrir le premier volet de négociation sur les « principes fondamentaux » avec la République de Moldova ainsi qu'avec l'Ukraine.

3. Contrôle parlementaire

22. Comme mentionné plus haut, le climat politique fortement polarisé et conflictuel affecte le contrôle parlementaire et entrave les procédures législatives inclusives. Le règlement intérieur du Parlement constitue un mécanisme essentiel pour garantir, de manière structurelle, un processus inclusif et transparent. Le règlement intérieur actuel est considéré comme de plus en plus obsolète, notamment dans le contexte du processus d'adhésion à l'UE en cours. Afin d'actualiser ce règlement et de remédier aux stratégies parfois obstructionnistes adoptées par différentes parties prenantes, la majorité au pouvoir a déposé un nouveau projet de loi sur l'organisation et le fonctionnement du Parlement. Si ce projet de loi aborde de nombreux aspects du fonctionnement du Parlement, son champ d'application semble aller au-delà du règlement intérieur au sens strict.

23. Les partis d'opposition ont exprimé leurs inquiétudes concernant un certain nombre de dispositions de la loi, tout comme d'autres parties prenantes. Il s'agit notamment de propositions qui auraient donné au Parlement le droit de suspendre ou de mettre fin aux fonctions d'un maire ou d'un conseil municipal à la demande de la Chancellerie d'État, ainsi que de dispositions stipulant qu'après la constitution initiale de l'assemblée parlementaire, de nouveaux groupes parlementaires ne peuvent être formés qu'à l'ouverture de chaque session parlementaire. Il en va de même pour les modifications apportées aux organes et délégations parlementaires[6]. Cela empêcherait les députés dont le groupe parlementaire serait dissous, dans le cas où un parti serait déclaré inconstitutionnel, de rejoindre un autre groupe.

24. Les partis d'opposition ont également dénoncé les dispositions qui exigeraient de l'opposition « d'aborder, de manière active, constructive et équilibrée, toutes les questions auxquelles sont confrontés les citoyens et, dans le même temps, de proposer des solutions alternatives acceptables au regard des capacités économiques et financières de l'État ». Ils font valoir que cela imposerait à l'opposition une contrainte arbitraire dans l'exercice libre de ses missions et l'élaboration de ses stratégies. Le projet de loi introduirait également la notion de procédure d'examen simplifiée, qui permettrait l'adoption d'actes sans passer par la procédure d'adoption normale ni par l'examen des organes parlementaires. En outre, le projet de loi limiterait la possibilité de présenter des propositions de candidat au poste de Premier ministre à la seule majorité au pouvoir.

25. Indépendamment du bien-fondé de ces préoccupations, il est clair qu'une loi fixant les règles de fonctionnement parlementaire d'un pays doit être perçue comme impartiale et garantissant des conditions équitables à toutes les parties prenantes concernées. Il faut donc se féliciter que les autorités aient décidé de n'envisager l'adoption du nouveau règlement intérieur qu'après que la Commission de Venise aura rendu son avis sur le projet de loi, avis qui leur a été demandé. L'adoption de cet avis par la Commission de Venise est prévue lors de sa session plénière d'octobre. Nous avons exhorté les autorités à tenir compte des préoccupations et des recommandations contenues dans cet avis et avons l'intention de revenir sur cette question lors de notre prochaine visite, prévue cet automne.

26. Le rapport 2025 de la Commission européenne sur l'élargissement concernant la République de Moldova a également exprimé sa préoccupation quant au fait que la polarisation politique affecte le fonctionnement du Parlement, soulignant qu'en 2024, aucune séance plénière n'avait été consacrée aux projets de loi présentés par l'opposition, en violation du règlement intérieur du Parlement. En outre, le rapport de la Commission s'est dit préoccupé par l'absence de mécanisme efficace de contrôle parlementaire de la Commission des situations exceptionnelles. Sur les 323 lois adoptées en 2024, 94 reposaient sur un consensus entre la majorité et l'opposition. Cette dernière a présenté 44 projets de loi, dont 6 ont été adoptés. Le nombre de projets de loi débattus en procédure d'urgence[7] reste très élevé, ce qui entrave un processus inclusif.

[6] En pratique, cela signifie tous les six mois seulement.
[7] 65 projets de loi, dont 44 ont été adoptés.

4. Pouvoir judiciaire et lutte contre la corruption

27. La réforme du système judiciaire et les efforts visant à renforcer son intégrité se sont poursuivis après les élections. À la fin de l'année 2025, près de 60 % de l'ensemble des juges concernés par la procédure de vérification avaient été évalués. Sur ces 202 juges, 72 ont été jugés aptes, 39 ont échoué, 69 ont démissionné et 22 dossiers étaient en attente. L'évaluation des procureurs a été plus lente : à la fin de l'année 2025, sur les 158 procureurs évalués, 19 ont été jugés aptes, 5 ont échoué, 27 ont démissionné et 107 dossiers étaient en attente.

28. Les autorités moldaves ont présenté une série d'amendements à certains actes normatifs en vue de renforcer le mécanisme d'évaluation des performances des juges. Dans l'exposé des motifs, les autorités ont souligné la nécessité d'accélérer le processus d'évaluation des performances des juges, qui est mené par la Commission de sélection et d'évaluation judiciaire (CSEJ) du Conseil supérieur de la magistrature (SCM). Cela revêt une importance particulière dans la mesure où les autorités souhaitent étendre les contrôles d'intégrité à tous les postes de juges afin de garantir que tous les juges soient soumis aux mêmes normes d'intégrité (ce qui devrait, à terme, accroître l'efficacité du processus de nomination aux fonctions de haut niveau). Ces amendements ont été transmis par les autorités à la Commission de Venise pour avis.

29. En ce qui concerne la lutte contre la corruption, plusieurs nouvelles initiatives législatives ont été prises.

30. Les autorités avaient initialement prévu une réforme des structures de lutte contre la corruption visant à fusionner le Parquet anticorruption (PA) et le Parquet chargé de la lutte contre la criminalité organisée et des affaires spéciales (PCCOCS) en un seul parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée (PACCO). Le président du Parlement de la République de Moldova a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant création du PACCO. La Commission de Venise a adopté cet avis,[8] rédigé conjointement avec la Direction générale Droits humains et Etat de Droit du Conseil de l'Europe, en décembre 2025.

31. Les conclusions de la Commission de Venise et de la DGI sur ce projet de loi ont été globalement négatives, tout comme les réactions d'une grande partie des parties prenantes moldaves. L'avis remettait en question la nécessité de la réforme, soulignant que les lacunes des structures de lutte contre la corruption identifiées par les autorités semblaient trouver leur origine dans l'insuffisance des ressources et une coordination sous-optimale entre le Parquet Anti-corruption et le Centre national de lutte contre la corruption (NAC) plutôt que dans la structure organisationnelle au sein du parquet. En outre, au lieu d'une fusion des deux parquets, le projet de loi proposait de dissoudre le Parquet général (PA) et le Parquet central de lutte contre la corruption et les délits graves (PCCOCS) afin de transférer leurs procureurs vers des parquets territoriaux, tout en lançant un tout nouveau processus de sélection par concours pour les nominations au sein du Parquet central de lutte contre la corruption (PACCO). De nombreuses parties prenantes ont averti que cela pourrait entraîner, *entre* autres, des perturbations opérationnelles et des déséquilibres en matière d'effectifs susceptibles d'avoir un impact négatif sur les affaires en cours traitées par les deux parquets. Par ailleurs, elles ont relevé que la justification financière de cette proposition faisait défaut. Les parties prenantes ont critiqué le processus d'élaboration du projet, le jugeant précipité et insuffisamment étayé.

32. La Commission de Venise et la DGI, tout en soulignant l'importance de renforcer la lutte de la République de Moldova contre la corruption et la criminalité organisée, ont donc estimé que le projet, dans sa forme actuelle, ne devait pas être adopté. Au cours de notre visite, nous avons été informés que les autorités avaient par conséquent décidé de ne plus poursuivre la fusion des deux parquets.

33. Par ailleurs, les autorités ont adopté une réforme des structures de lutte contre la corruption afin de leur conférer des mandats clairement définis. À la suite de cette réforme, le Centre national de lutte contre la corruption est désormais chargé des fraudes bancaires majeures et du blanchiment d'argent, ainsi que du détournement de fonds européens. Le Parquet de lutte contre la corruption est la seule institution chargée d'enquêter sur les affaires de corruption de haut niveau. Le Parquet chargé de la lutte contre la criminalité organisée et des affaires spéciales se concentre sur le terrorisme et les organisations criminelles systémiques. Les infractions exceptionnellement graves, les affaires mineures et les cas de torture ont été délégués aux parquets régionaux. Afin de permettre au NAC d'exercer ses nouvelles missions élargies, ses ressources humaines et financières ont été renforcées.

[8] CDL-AD(2025)054, République de Moldova – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale Droits humains et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi relatif au Bureau du ministère public chargé de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), 15 décembre 2025.

34. Dans le cadre de leurs efforts visant à renforcer l'indépendance et l'intégrité du pouvoir judiciaire, les autorités ont mis en place un processus de vérification progressive et par étapes des juges et des procureurs. La première étape concerne les candidats au Conseil supérieur de la magistrature et au Conseil supérieur du ministère public. La deuxième étape étend cette vérification aux juges de la Cour suprême et aux juges des cours d'appel, ainsi qu'aux juges occupant des postes de direction. En 2023, cette procédure de vérification a de nouveau été étendue à la plupart des postes de juges et de procureurs ordinaires. Comme indiqué dans des notes d'information précédentes, ces mécanismes de vérification ont fait l'objet de plusieurs avis de la Commission de Venise. Dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE en cours, les autorités ont élaboré un ensemble de nouveaux amendements législatifs relatifs aux contrôles d'intégrité et à l'évaluation des juges. Le ministre de la Justice a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur ces amendements. Cet avis[9], intitulé et rédigé conjointement avec la Direction générale Droits humains et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, a été adopté lors de la séance plénière de la Commission de Venise les 12 et 13 juin 2026, juste avant notre visite.

35. L'avis souligne que ces amendements transforment de fait le processus ordinaire d'évaluation des performances en une forme de contrôle d'intégrité extraordinaire, ce qui constitue une mesure exceptionnelle nécessitant une justification contextuelle solide, le respect des principes de nécessité et de proportionnalité, ainsi que des garanties procédurales rigoureuses. Les autorités sont invitées à mener une analyse approfondie de la situation actuelle et à justifier pourquoi des alternatives moins intrusives ne suffiraient pas avant de procéder à des réformes aussi substantielles. L'avis met en garde contre les risques potentiels liés à des taux de démission élevés, à des problèmes de capacité et à un manque de clarté quant aux conséquences juridiques et aux garanties procédurales pour les juges soumis à ce processus.

36. L'avis recommande donc aux autorités, entre autres, de préciser explicitement dans la loi que les rapports de la commission de contrôle externe ont un caractère consultatif et sont susceptibles d'un réexamen de fond par l'organe d'évaluation ordinaire (CSEJ), de renforcer les capacités institutionnelles de la CSEJ et de permettre des évaluations qualitatives plus larges des performances judiciaires. L'avis recommande également que des conséquences juridiques claires soient établies en cas d'échec aux contrôles d'intégrité et que le caractère temporaire de cette vérification exceptionnelle soit clairement établi. En outre, il invite les autorités à intégrer les garanties procédurales prévues par le cadre actuel de vérification, ainsi que des mesures visant à empêcher que les mêmes juges ne soient soumis à plusieurs reprises à cette procédure.

37. Le 11 mars 2026, le président du Parlement moldave a sollicité un avis de la Commission de Venise sur les modifications apportées aux lois relatives à la procédure de nomination des membres internationaux au sein des commissions d'évaluation de la magistrature et du ministère public. Cet avis[10], rédigé conjointement avec la Direction générale Droits humains et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, a été adopté lors de la réunion plénière de la Commission de Venise les 12 et 13 juin 2026.

38. Les amendements visés par l'avis régissent le processus de nomination des membres internationaux des commissions d'évaluation des instances judiciaires et des parquets, ainsi que les mécanismes destinés à répondre aux préoccupations concernant le risque d'impasse parlementaire dans le cadre de ce processus, qui pourrait retarder ou compromettre le fonctionnement de ces commissions. Les amendements proposent que, si une majorité parlementaire des trois cinquièmes ne peut être atteinte pour les nominations, le seuil soit abaissé à la majorité absolue. Bien que ce mécanisme vise à éviter les postes vacants et à favoriser des évaluations en temps opportun, la Commission de Venise a, dans son avis, exprimé ses préoccupations quant au processus législatif ayant conduit à l'adoption de ces amendements, notamment l'absence de consultation significative du public, de l'opposition et d'autres parties prenantes ; le manque de transparence ; et le recours à une procédure législative accélérée qui a contourné les délibérations et les débats habituels.

39. Si, selon cet avis, le mécanisme anti-blocage n'est pas problématique en soi, compte tenu notamment de l'urgence et du caractère temporaire de la réforme actuelle, la méthode proposée pour abaisser le seuil de majorité ne prévoit pas de garanties suffisantes. Plus précisément, le passage immédiat à un seuil inférieur après un seul vote infructueux, sans aucun délai pour la négociation ou la recherche d'un consensus, risque

[9] CDL-AD(2026)013, République de Moldova – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale Droits humains et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de modifications législatives relatives aux contrôles d'intégrité et à l'évaluation des juges, Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), 16 juin 2026.

[10] CDL-AD(2026)014, République de Moldova – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale Droits humains et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les modifications apportées aux lois n° 65/2023 et 252/2023 relatives à la nomination aux commissions d'évaluation des juges et des procureurs, Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), 16 juin 2026.

de porter atteinte à l'inclusivité politique et aux principes de la gouvernance démocratique. La Commission de Venise a réaffirmé, à cet égard, l'importance d'un large consensus et d'un processus décisionnel inclusif.

40. Actuellement, les membres nationaux des commissions d'évaluation moldaves sont soumis à un processus d'approbation individuelle, dans le cadre duquel les candidats à l'adhésion à ces commissions sont examinés et font l'objet d'un vote individuellement, plutôt que dans le cadre d'un groupe ou d'une liste. Selon cette approche, chaque candidat – souvent désigné par un groupe parlementaire – est examiné séparément par la commission parlementaire compétente, qui rend ensuite un rapport sur chaque candidat. Le Parlement débat et vote sur la nomination de chaque candidat individuellement, l'approbation de chacun d'entre eux nécessitant la majorité requise. Si un candidat proposé par l'opposition ou par la majorité ne remplit pas les critères d'éligibilité ou n'obtient pas la majorité nécessaire, seule sa nomination est remise en cause ; les autres candidats figurant sur la liste proposée peuvent tout de même être approuvés et nommés. Cela garantit que, même si aucun consensus ne peut être atteint sur certains candidats, cela n'empêche pas l'approbation consensuelle de l'ensemble des candidats proposés. En revanche, pour les membres internationaux, la procédure actuelle consiste à présenter une liste de candidats en tant que groupe, et le Parlement vote pour les nommer tous simultanément. Si la majorité requise n'est pas atteinte, le mécanisme anti-blocage est déclenché pour l'ensemble du groupe, ce qui peut abaisser le seuil pour tous les candidats à la fois.

41. Dans son avis, la Commission de Venise a recommandé d'étendre ce processus d'approbation « un par un » aux membres internationaux également. Ce changement permettrait au Parlement d'obtenir des majorités qualifiées pour certains candidats individuels (même si un consensus n'est pas possible pour tous), limitant ainsi la nécessité de recourir au mécanisme anti-blocage et augmentant les chances d'un accord plus large et d'une plus grande inclusivité dans les nominations.

42. En outre, l'avis recommande d'introduire un délai significatif entre le vote à la majorité qualifiée et le vote à la majorité absolue afin de donner à la majorité parlementaire et à l'opposition une véritable chance de négocier et de rechercher un consensus avant de passer au seuil inférieur.

43. L'examen se poursuit et devrait s'achever d'ici la fin de l'année 2026. Certains interlocuteurs n'ont pas jugé ce délai réaliste, mais toutes les parties prenantes ont souligné la nécessité de le finaliser dès que possible, car les processus en cours généraient des tensions et de l'incertitude au sein du pouvoir judiciaire, ce qui affectait la motivation et l'efficacité globale du système judiciaire.

44. En réponse aux informations faisant état d'une corruption électorale généralisée lors de l'élection présidentielle, le Parlement moldave a adopté la loi n° 100/2025, qui modifie 13 textes législatifs dans le but déclaré de renforcer l'intégrité électorale, de réglementer l'activité des partis, de lutter contre les ingérences extérieures et de renforcer les outils d'enquête et les mécanismes de protection des données dans le cadre des élections.

45. Les autorités ont sollicité l'avis de la Commission de Venise sur ces modifications, et celui-ci a été adopté lors de la 146e session plénière de la Commission de Venise en mars 2026.

46. De l'avis de la Commission de Venise, bien que les autorités aient présenté cette réforme comme une réponse à des menaces hybrides complexes (telles que le financement étranger, la désinformation ou les structures partisanes illicites), certaines mesures de ce paquet ont été introduites tardivement et sans large soutien de l'opposition, malgré leur impact sur le cadre électoral. Cette situation, conjuguée aux modifications électorales fréquentes et tardives, a suscité des inquiétudes quant au principe de stabilité de la législation électorale avant les élections législatives de septembre 2025.

47. Les dispositions modifiées érigent désormais en infraction pénale les promesses ainsi que les offres d'achat de voix, y compris en nature, et alourdissent les sanctions applicables à de tels actes. La loi prévoit des peines aggravées lorsque l'achat de voix est le fait d'États, d'organisations ou d'entités étrangères, et étend la responsabilité aux personnes morales. Si la Commission de Venise reconnaît l'objectif légitime de ces amendements, elle a estimé que certains termes clés, notamment celui d'« organisations étrangères », nécessitaient des définitions précises. En outre, les sanctions doivent rester proportionnées à l'intention, à l'ampleur et à l'impact des faits afin d'éviter de pénaliser une activité de persuasion politique normale et licite.

48. D'autres dispositions visent la mobilisation corrompue lors de rassemblements publics et les activités de pré-campagne. Dans ce contexte, la Commission de Venise note que les interdictions générales de la publicité politique en dehors de la période officielle et de la campagne menée par des tiers risquent d'entraîner des restrictions disproportionnées à la liberté d'expression et d'association. La Commission de Venise a donc exhorté les autorités à affiner ces dispositions et à prévoir des exceptions explicites pour le discours politique légitime et l'engagement civique.

49. Ce paquet législatif comprenait également des modifications du Code électoral visant à renforcer la transparence des dons et à préserver le fonctionnement des organes électoraux grâce à des nominations de remplacement. Toutefois, la Commission de Venise a estimé que l'extension de l'inéligibilité à faire des dons aux personnes faisant l'objet de « décisions définitives », qui sont des actes administratifs, plutôt qu'aux seules personnes faisant l'objet d'un jugement définitif, n'est pas conforme aux meilleures pratiques et aux normes européennes.

50. La réglementation applicable aux acteurs politiques a été considérablement renforcée. Conformément à la position de la Commission de Venise exposée dans son *mémoire d'amicus curiae* adressé au Tribunal constitutionnel (voir ci-dessous), les critères relatifs au « parti successeur » peuvent être considérés comme objectifs à condition qu'ils soient appliqués de manière globale, sans distinction et avec une justification raisonnée. Dans le même temps, la Commission de Venise a averti que la dissolution d'un parti devait rester une décision de dernier recours et se limiter à des circonstances véritablement exceptionnelles. Des garanties renforcées devraient être mises en place, et la procédure de dissolution devrait être suspendue tant que des recours sont pendants devant les tribunaux. La nouvelle obligation de transmettre aux autorités publiques des registres détaillés des adhérents du parti soulève de sérieuses préoccupations en matière de protection de la vie privée et de liberté d'association ; elle devrait être réexaminée ou strictement limitée, avec des sanctions moins intrusives en cas de non-respect et des cycles de mise à jour plus réalistes. Les délais prévus pour l'examen de l'enregistrement des partis présumés successeurs sont illimités et devraient être plafonnés afin d'éviter des retards indus qui pourraient priver de fait le parti en question de ses droits, en particulier si, en fin de compte, les tribunaux devaient décider qu'il ne doit pas être considéré comme un parti successeur.

51. En ce qui concerne l'extrémisme, le dispositif combine des définitions plus larges et des pouvoirs accélérés de suspension et de dissolution avec un rôle préventif élargi pour le Service de sécurité et de renseignement (SSR). Si la Commission de Venise reconnaît la nécessité de lutter contre les ingérences hostiles, elle exhorte les autorités à adopter des définitions juridiques précises qui incluent des critères d'intention clairs et qui fixent un seuil nécessairement élevé en ce qui concerne les accusations d'incitation à la violence ou à un préjudice concret. Une fois encore, la Commission a réaffirmé que la suspension et la dissolution devaient être strictement des mesures de dernier recours, prises dans le cadre d'un contrôle juridictionnel effectif et assorties d'un recours suspensif. Elle a mis en garde contre le risque d'un effet dissuasif sur les médias et la société civile, ainsi que contre le risque de stigmatisation, et a exprimé ses préoccupations quant au statut non indépendant du SSR à cet égard. En ce qui concerne la protection des données, les interdictions relatives à la copie massive de documents d'identité nécessitent des définitions légales plus claires afin de garantir la prévisibilité. Les numéros de téléphone devraient être exclus des listes de signatures afin d'atténuer les risques de profilage. Parallèlement, la Commission de Venise s'est félicitée que le nouveau pouvoir de l'autorité chargée de la protection des données de suspendre le traitement soit contrebalancé par un contrôle juridictionnel accéléré. Elle a estimé que les procédures pénales accélérées et les techniques d'enquête spéciales élargies sont appropriées pour les infractions où le temps est un facteur déterminant, mais qu'elles nécessitent une application vigilante, au cas par cas, afin de préserver les droits de la défense et le principe de proportionnalité, avec une flexibilité dans le calendrier et un suivi étroit des répercussions sur le droit à un procès équitable.

52. En conclusion, de l'avis de la Commission de Venise, le paquet législatif s'aligne largement sur les normes européennes s'il est appliqué de manière impartiale et proportionnée. Toutefois, l'extension cumulative des pouvoirs préventifs et coercitifs dans des domaines essentiels du pluralisme nécessite des définitions juridiques plus précises, des seuils de dernier recours et un contrôle judiciaire solide et efficace. Parmi les principales recommandations figurent la clarification des concepts liés à l'extrémisme et des seuils d'intention ; la garantie d'une suspension ou d'une dissolution des organisations et des partis en dernier recours et susceptible de recours, avec des voies de recours ayant effet suspensif ; l'application de critères globaux et de garanties renforcées pour la détermination des partis successeurs ; la réévaluation ou la réduction au minimum des obligations relatives aux données d'adhésion ; la sauvegarde des droits à un procès équitable dans les procédures accélérées ; et la mise en place d'évaluations indépendantes périodiques afin de détecter les effets indésirables sur le pluralisme et les droits fondamentaux.

53. À la demande du président de la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise a rendu un *avis d'amicus curiae* sur les récentes modifications apportées à la loi sur les partis politiques concernant la dissolution éventuelle ou les restrictions des activités des partis « successeurs » de partis politiques déclarés inconstitutionnels par la Cour constitutionnelle.

54. Cet avis a été adopté lors de la 146e session plénière de la Commission de Venise en mars 2026. À la suite de rapports crédibles faisant état d'achats de voix, de financements illicites et d'ingérences étrangères et criminelles dans le processus électoral lors des élections de 2024 et 2025, les autorités ont adopté la loi n° 100/2025 susmentionnée. Cette loi a été contestée devant la Cour constitutionnelle, qui a ensuite sollicité un mémoire *d'amicus curiae* de la Commission de Venise afin de déterminer si les critères légaux

d'identification des partis successeurs sont objectifs ; si la dissolution et les restrictions préventives sont justifiées ; et si les garanties procédurales prévues par la loi sont suffisantes pour prévenir tout arbitraire.

55. De l'avis de la Commission de Venise, les modifications prévoient des critères multifactoriels, tels que la continuité de la direction, de l'idéologie, des structures, des activités, du financement et des ressources, ainsi que des délais clairement définis, qui sont objectifs et prévisibles, à condition que les tribunaux appliquent ces critères multifactoriels de manière globale et contextuelle, qu'ils considèrent les facteurs susmentionnés comme indicatifs plutôt que déterminants, et qu'ils rendent des décisions dûment motivées.

56. La Commission de Venise a noté que les restrictions à l'activité des partis doivent poursuivre des objectifs légitimes tels que la protection de la sécurité nationale, de l'ordre démocratique et des droits d'autrui. Cela est devenu d'autant plus pertinent en République de Moldova dans un contexte d'ingérence étrangère et d'acteurs occultes bénéficiant d'un financement illicite. Toutefois, la Commission de Venise a averti que la dissolution, en tant que seule conséquence automatique du statut de « successeur », risque d'être disproportionnée et que la dissolution des partis devrait rester une mesure de dernier recours, des sanctions moins sévères devant être envisagées et soigneusement pesées. Si les restrictions préventives ne sont pas en soi incompatibles avec la CEDH, compte tenu de leurs effets potentiellement irréversibles sur la participation à des élections imminentes, elles devraient être limitées à des circonstances étroitement définies et véritablement exceptionnelles, étayées par des critères de nécessité stricte exposés dans une décision judiciaire motivée. Bien que le cadre juridique prévoie des mécanismes accélérés de prise de décision et de recours pour les mesures conservatoires, la Commission de Venise a appelé à renforcer les droits à une audience contradictoire dans toutes les procédures. Elle a estimé que la charge de la preuve et le niveau de preuve requis pour établir le statut de « successeur » incombent aux autorités, et que la dissolution devrait, en règle générale, être suspendue pendant la procédure de recours, à de très rares exceptions près et uniquement lorsque cela est dûment justifié par le tribunal.

57. Comme l'indique le rapport de l'UE sur l'élargissement concernant la République de Moldova : « La coopération avec la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) et la mise en œuvre de ses arrêts doivent être améliorées. Au cours de la période couverte par le rapport, la CEDH a rendu 33 arrêts à l'encontre de la République de Moldova. La Cour a constaté des violations de la Convention européenne des droits de l'homme portant principalement sur le respect de la vie privée et familiale, le droit à une enquête adéquate en cas de mauvais traitements ou de violences domestiques, l'absence de recours effectif, ainsi que l'attitude discriminatoire des autorités fondée sur le genre et le handicap. Actuellement, 29 affaires font l'objet d'une surveillance renforcée de la part du Comité des ministres ; elles concernent le droit à un procès équitable et des cas d'enquêtes insuffisantes sur des mauvais traitements. La République de Moldova doit remédier aux problèmes systémiques et structurels soulevés par la Cour, notamment en ce qui concerne les conditions de détention et les droits procéduraux.

58. Le 8 avril 2026, le GRECO a publié son rapport de conformité concernant la République de Moldova dans le cadre du cinquième cycle d'évaluation, qui porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des administrations centrales (hautes fonctions exécutives) et des services répressifs. Le rapport note que, ces dernières années, la République de Moldova a fait preuve d'un engagement fort en faveur de la lutte contre la corruption et du renforcement de l'intégrité au sein de son administration centrale et de ses services répressifs, dans le cadre de ses efforts continus d'intégration européenne.

59. Le rapport de conformité, adopté en mars 2026, a conclu que sur les 25 recommandations figurant dans le rapport d'évaluation, sept ont été pleinement mises en œuvre, douze ne le sont que partiellement et six ne l'ont pas été. Parmi les recommandations mises en œuvre figurent l'introduction de nouvelles exigences légales pour la nomination des hauts responsables gouvernementaux ; des améliorations en matière de transparence, notamment en ce qui concerne l'accès à l'information publique ; et l'extension des pouvoirs du Parquet anticorruption pour enquêter sur les hauts responsables, tels que le président et les ministres du gouvernement. En outre, des efforts significatifs ont été déployés pour renforcer la capacité de l'Autorité nationale moldave pour l'intégrité à superviser les déclarations de patrimoine et les contrôles d'intégrité. Dans le domaine de l'application de la loi, la République de Moldova a pris des mesures importantes pour promouvoir la diversité de genre. La représentation des femmes, tant au niveau du personnel que des postes de direction, au sein de la police et de la police des frontières a augmenté, grâce à des politiques ciblées et à des formations spécifiques. Ces deux organismes ont également réalisé des progrès tangibles pour garantir l'accès du public à l'information, en publiant de manière proactive des registres des dons et en dispensant régulièrement des formations sur les questions d'intégrité. Il convient notamment de noter que de nouveaux mécanismes ont été mis en place pour permettre un accompagnement éthique confidentiel et protéger les lanceurs d'alerte, bien que l'utilisation concrète de ces dispositifs reste très limitée.

60. Toutefois, un certain nombre de réformes clés restent inachevées, et douze recommandations n'ont été que partiellement prises en compte. En ce qui concerne les hauts responsables, la République de Moldova

doit encore mettre en œuvre des contrôles d'intégrité exhaustifs, améliorer la gestion des conflits d'intérêts et garantir une supervision efficace des activités post-emploi afin de prévenir toute influence indue ou tout risque de corruption. Bien que des codes de conduite et de nouveaux outils de surveillance numériques soient en cours d'élaboration, plusieurs d'entre eux ne sont pas encore opérationnels ou n'ont pas été pleinement adoptés. Au sein des forces de police, on continue de recourir à des nominations à titre provisoire à des postes de direction plutôt qu'à une sélection compétitive fondée sur le mérite, et il n'existe pas de code de déontologie spécifique adapté aux défis particuliers auxquels sont confrontés la police et les services frontaliers. Bien que les salaires aient connu des augmentations notables, la rémunération des débutants reste inférieure à la moyenne nationale, ce qui soulève des inquiétudes quant à l'attractivité et à la fidélisation des nouvelles recrues. La réglementation des activités extérieures des agents des forces de l'ordre n'est pas non plus encore pleinement mise en place ni supervisée.

61. Plusieurs recommandations n'ont été que peu, voire pas du tout, mises en œuvre, en particulier celles portant sur la transparence du lobbying, les registres des conflits d'intérêts et l'application effective des restrictions post-emploi tant dans le secteur public que dans les services de police. Le rapport de conformité exhorte donc les autorités à accélérer les réformes législatives et politiques, à mettre en place des mécanismes opérationnels efficaces et à fournir des ressources suffisantes aux organismes de lutte contre la corruption. Une volonté politique constante et un engagement international seront essentiels pour combler les lacunes restantes. Si des améliorations tangibles sont manifestes, une vigilance et un soutien continus sont nécessaires, notamment pour consolider les réformes aux plus hauts échelons du pouvoir et au sein des forces de l'ordre. La poursuite du dialogue, du suivi et de la coopération internationale jouera un rôle central pour aider la République de Moldova à atteindre et à maintenir des normes plus élevées d'intégrité et de confiance du public envers le gouvernement et les forces de police. Le GRECO a demandé un rapport de suivi dans un délai de 18 mois, ce qui reflète l'urgence pour la République de Moldova de mener à bien ces réformes essentielles.

5. Réforme de l'administration territoriale

62. Le 8 avril 2026, les autorités moldaves ont présenté leurs projets de réforme de l'administration publique locale. L'objectif de cette réforme est, entre autres, d'accroître l'efficacité des collectivités locales en favorisant le regroupement des collectivités locales. Le projet souligne que l'administration locale est excessivement fragmentée en République de Moldova, avec plus de 87 % (soit plus de 776) de l'ensemble des unités administratives locales (« mairies ») comptant moins de 3 000 habitants et seulement 53 comptant plus de 5 000 habitants. Cette fragmentation nuit à l'efficacité de la gouvernance et à la fourniture efficace des services, notamment l'accès à l'eau et au traitement des eaux usées.

63. La nouvelle réforme, élaborée sous l'égide du secrétaire général du gouvernement, propose, *entre autres*, de fixer à 3 000 habitants la taille minimale des unités administratives locales. En outre, elle vise à réduire le nombre de districts, qui passerait de 32 actuellement à 10. Pour y parvenir, elle s'appuiera principalement sur des fusions volontaires, encouragées par des incitations financières considérables accordées aux collectivités qui se porteront volontaires. Les autorités ont indiqué qu'elles souhaitaient mettre en œuvre cette réforme très rapidement, de manière à ce qu'elle soit achevée au moins un an avant les prochaines élections législatives.[11]

64. Tout regroupement d'entités locales a non seulement des répercussions sur les élections et la représentation locales, mais peut également, potentiellement, affecter les élections et la représentation nationales. Il est donc important qu'une telle réforme soit élaborée en étroite consultation avec les forces politiques et les acteurs sociaux concernés, et adoptée sur la base d'un consensus aussi large que possible entre eux.

65. Au cours de notre visite, nous avons rencontré une importante délégation de représentants du Congrès des collectivités locales de la République de Moldova (CALM). Les représentants ont reconnu que la fusion était nécessaire. Toutefois, en ce qui concerne l'élaboration de la réforme et le lancement du processus de fusion volontaire avant l'adoption de celle-ci, tous les représentants ont fait part de leurs préoccupations quant au manque de consultation des collectivités locales concernées et à la mise en œuvre précipitée, qui n'a pas laissé suffisamment de temps aux collectivités locales pour se préparer ou pour trouver des partenaires de fusion potentiels et négocier avec eux. Le fait que les collectivités locales qui ne participaient pas immédiatement au processus de fusion volontaire ne puissent prétendre à des incitations financières a été considéré par beaucoup comme une pression indue et, par certains, comme un véritable chantage. Il est clairement ressorti des discussions que les collectivités locales ont besoin de plus de temps pour débattre et se préparer à ce qui constitue, par essence, une réforme existentielle qui doit être élaborée et mise en œuvre

[11] Sur la base de la ligne directrice générale de la Commission de Venise relative à la stabilité de la législation électorale un an avant la tenue d'une élection.

en étroite concertation avec elles. Il faut donc se féliciter que, le 29 juillet 2026, le Parlement moldave ait accepté de suspendre le processus de fusion volontaire jusqu'après les élections locales de 2027, date à laquelle le plan global de réforme administrative devrait également avoir été adopté[12].

66. En octobre 2025, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le Congrès) a adopté son rapport de suivi sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale par la République de Moldova.

67. Le Congrès a évalué le respect par la République de Moldova de la Charte européenne de l'autonomie locale lors d'une visite de suivi effectuée du 4 au 6 mars 2025. Il dresse le portrait d'un pays qui a progressé dans des domaines clés, mais qui reste confronté à des contraintes structurelles que le Parlement et le gouvernement devront s'attaquer avec détermination pour concrétiser pleinement les promesses de la décentralisation et de la démocratie locale.

68. Du côté positif, les rapporteurs notent des progrès notables depuis la dernière visite de suivi en 2019. Le dialogue politique entre les autorités centrales et les collectivités locales s'est amélioré ; des mesures visant à renforcer la décentralisation fiscale ont été adoptées ; les conditions d'exercice des mandats des élus ont été renforcées ; et les collectivités locales bénéficient d'un meilleur accès aux financements d'investissement. Le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre des réformes territoriales visant à surmonter la fragmentation, notamment par le biais de fusions volontaires dans un premier temps. Depuis 2020, ce programme de réformes s'accompagne d'un ensemble de mesures fiscales qui ont augmenté la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques transférée aux collectivités locales et supprimé les plafonds sur certaines taxes locales, tout en réorientant des recettes clés vers les budgets locaux. Le contrôle administratif est également devenu plus équilibré et proportionné, même si la charge cumulative liée à ce contrôle reste importante pour les petites administrations.

69. Dans le même temps, le rapport soulève des préoccupations concernant des faiblesses structurelles et fonctionnelles persistantes qui limitent la capacité des collectivités locales à répondre aux besoins de leurs communautés, en particulier dans les zones rurales. La carte territoriale reste très fragmentée, de nombreuses entités étant trop petites pour assumer pleinement leurs missions de service public, et le rôle des arrondissements est devenu incertain à la suite de la recentralisation des services sociaux. Les compétences se chevauchent ou manquent de clarté entre les différents niveaux, et les collectivités locales ne disposent pas de la marge de manœuvre nécessaire pour agir sur des questions qui ne sont pas explicitement attribuées à d'autres instances, ce qui porte atteinte à la subsidiarité et à la réactivité. Les contraintes en matière de ressources humaines sont aiguës : les communes peinent à recruter et à fidéliser du personnel qualifié, à proposer des formations et des parcours professionnels, ou à être compétitives en matière de salaires, en particulier en dehors des grands centres urbains. La supervision respecte désormais davantage la légalité, mais l'implication de multiples organismes de contrôle continue de générer une charge excessive de rapports pour des collectivités qui manquent souvent de capacités juridiques et administratives.

70. Les finances restent le point faible du système. Malgré des progrès récents, l'autonomie financière des collectivités locales reste limitée, leurs ressources étant souvent insuffisantes pour assumer les responsabilités qui leur sont confiées. Les collectivités locales restent fortement dépendantes des transferts et des subventions de l'État, ce qui limite leur marge de manœuvre. Leurs propres recettes sont modestes – elles ne représentent qu'environ un dixième de l'ensemble des revenus municipaux –, tandis que les subventions et les aides représentent une part très importante des recettes des collectivités territoriales. La plupart des transferts de l'État restent affectés à des fins spécifiques, ce qui laisse peu de marge de manœuvre aux collectivités locales en matière de politique budgétaire. Un autre frein à la capacité budgétaire locale est la délimitation incomplète du territoire communal, qui empêche une évaluation moderne et une fiscalité équitable, entraînant ainsi un manque à gagner pour les budgets locaux.

71. Dans ce contexte, le Congrès invite les autorités nationales à poursuivre le programme de réformes et à l'approfondir à plusieurs égards. Premièrement, les autorités devraient s'attaquer à la fragmentation territoriale, y compris au niveau des arrondissements, par le biais de fusions volontaires et d'instruments connexes, en étroite concertation avec les acteurs locaux. Cela devrait viser à doter les collectivités locales de l'envergure et des capacités nécessaires pour exercer efficacement leurs compétences. Deuxièmement, elles devraient réviser et clarifier les compétences locales, tant propres que déléguées, afin d'éliminer les chevauchements, de respecter le principe de subsidiarité et de donner aux collectivités locales une plus grande marge de manœuvre pour adapter leurs missions aux conditions locales, y compris par le biais d'une coopération intercommunale le cas échéant. Troisièmement, elles devraient consulter les administrations locales conformément aux exigences légales, en mettant en place un mécanisme structuré et institutionnalisé

[12] Les collectivités locales qui, avant le 30 août 2026, se sont mises d'accord sur une fusion volontaire seraient autorisées à poursuivre cette fusion.

garantissant un dialogue opportun, régulier et constructif sur toutes les questions qui concernent directement les collectivités locales. Quatrièmement, les autorités devraient renforcer les capacités de gestion en accordant davantage de liberté et de flexibilité dans la gestion des ressources humaines, afin que les communes puissent recruter et fidéliser un personnel hautement qualifié et investir dans la formation.

72. Tout aussi important, les ressources devraient être à la hauteur du mandat des collectivités locales. Le Parlement et le gouvernement devraient veiller à ce que les collectivités locales reçoivent des ressources financières adéquates, proportionnelles à leurs responsabilités légales. Ils devraient accroître et diversifier la capacité fiscale locale et achever la délimitation et la réévaluation du foncier communal afin de soutenir une fiscalité immobilière moderne et des recettes locales équitables. Une rationalisation s'impose également : la simplification et la normalisation des obligations de déclaration permettraient de réduire la surcharge bureaucratique et de libérer des capacités administratives limitées pour la prestation de services. Enfin, la rémunération devrait être mise en adéquation avec les responsabilités, en particulier pour les maires, afin que celle-ci ne nuise plus à l'attraction et à la fidélisation de dirigeants locaux compétents.

73. Afin d'ancrer la participation des citoyens à la démocratie locale, le Congrès encourage également la République de Moldova à signer et à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), qui viendrait compléter les réformes institutionnelles par une garantie juridique claire de la prise en compte de la voix des résidents dans la prise de décision locale. Prises dans leur ensemble, ces mesures permettraient d'aligner la gouvernance locale de la République de Moldova sur les normes de la Charte et de renforcer les fondements nécessaires à la mise en œuvre effective des réformes nationales et des obligations envers l'UE au niveau local.

Annexe

Programme de la visite d'information à Chisinau
(14-17 juin 2026)

Corapporteurs : Mme Zanda KALNIŅA-LUKAŠEVICA, Lettonie, Groupe du Parti populaire européen
M. Antonio GUTIÉRREZ LIMONES, Espagne, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Secrétariat : M. Bas KLEIN, adjoint à la cheffe du secrétariat, commission de suivi

Thèmes principaux

- Évolutions politiques récentes et réformes en cours
- Lutte contre la corruption et réformes judiciaires
- Contrôle parlementaire / Nouvelles règles de procédure du Parlement moldave
- Réforme de l'administration publique locale
- Processus de règlement du conflit en Transnistrie

Dimanche 14 juin 2026

20 h Dîner de travail informel avec le chef du Bureau du Conseil de l'Europe

Lundi 15 juin 2026

09 h 00 - 10 h 00 Table ronde réunissant la société civile et des experts sur les récents développements politiques et le contrôle parlementaire (y compris) la réforme du règlement intérieur du Parlement

- **Promo-Lex**

10 h - 11 h 00 Table ronde réunissant la société civile et des experts sur la réforme de l'administration publique locale (y compris) les développements concernant la Gagaouzie et la région de Transnistrie)

- SKAT, projet Ma implic
- GIZ
- Projet PADEM financé par la SDC « Renforcement de la démocratie parlementaire en République de Moldova »
- PNUD
- ADEPT
- IPRE
- PromoLEX
- OSCE

11 h 00 *Départ pour le Parlement*

11 h 15 - 12 h Rencontre avec **S.E. M. Igor GROSU**, président du Parlement de la République de Moldova

12 h 05 - 12 h 50 Rencontre avec **Mme Veronica ROȘCA**, présidente de la commission juridique chargée des nominations et des immunités du Parlement de la République de Moldova et des membres de la commission

13 h 00 - 14 h 30 **Déjeuner de travail** avec des membres de la délégation de l'APCE

14 h 30 *Départ pour le Parlement*

14 h 45 - 15 h 30 Réunion conjointe avec **des représentants de la direction de la faction parlementaire du « Parti de l'action et de la solidarité » :**

- **M. Ion GROZA,** président de la délégation de la République de Moldova de l'APCE
- **Mme Natalia DAVIDOVICI,** membre de la délégation de la République de Moldova de l'APCE
- **M. Andrian CHEPTONAR**, membre de la délégation de la République de Moldova de l'APCE
- **Mme Ersilia QATRAWI,** membre de la faction parlementaire du « Parti de l'action et de la solidarité »
- **M. Igor TALMAZAN**, membre de la faction parlementaire du « Parti de l'action et de la Solidarité »

15 h 45 - 16 h 30 Réunion conjointe avec **des représentants des factions parlementaires d'opposition** :

- **M. Igor DODON**, président de la faction parlementaire du Parti des socialistes de la République de Moldova, et des membres du groupe
- **M. Grigore NOVAC**, membre de la faction parlementaire du Parti socialiste de la République de Moldova
- **Mme Diana CARAMAN**, présidente de la faction parlementaire du Parti des communistes de la République de Moldova et des membres de la faction
- **M. Constantin STARÎȘ**, membre de la faction parlementaire du Parti des communistes de la République de Moldova

16 h 40 - 17 h 40 Réunion conjointe avec **des représentants des factions parlementaires d'opposition** :

- **Mme Angela CUTASEVICI** et **M. Ion CHICU**, représentants du bloc « Alternativa » et des membres de la faction parlementaire
- **M. Vasile COSTIUC**, président de la faction parlementaire « Démocratie chez nous », et des membres de la faction

Mardi 16 juin 2026

09 h 00 - 10 h 30 Table ronde réunissant la société civile et des experts sur la lutte contre la corruption, notamment dans le domaine électoral

- Institut pour la politique et les réformes européennes (IPRE),
- Centre d'analyse et de prévention de la corruption (CAPC)

10 h 45 *Départ pour le ministère des Affaires étrangères*

11 h 00 - 11 h 45 Rencontre avec **M. Mihai POPȘOI**, vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de République de Moldova

11 h 50 *Départ pour la Cour constitutionnelle*

12 h 00 - 12 h 45 Rencontre avec **Mme Domnica MANOLE**, présidente de la Cour constitutionnelle, et des membres de la Cour constitutionnelle

13 h 00 - 14 h 15 *Pause déjeuner*

14 h 15 *Départ pour le Parlement*

14 h 30 - 15 h 15 Rencontre avec des **représentants du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil supérieur des procureurs**

15 h 20 - 16 h 05 Rencontre avec des **représentants de la direction du Congrès des autorités locales de la République de Moldova (CALM)**

16 h 15 - 17 h 00 Rencontre avec **M. Valeriu CHIVERI**, vice-Premier ministre chargé de la réintégration et négociateur en chef de la République de Moldova sur la question de la Transnistrie

19 h 00 Dîner avec la communauté internationale, organisé par l'ambassadeur de Lettonie et le chargé d'affaires d'Espagne

Mercredi 17 juin 2026

10 h 15 *Départ pour le Parlement*

10 h 30 – 11 h 15 Rencontre avec **des représentants du Parquet anticorruption**

12 h 05 *Départ pour le ministère de la Justice*

12 h 10 – 12 h 50 Rencontre avec **M. Vladislav COJUHARI**, ministre de la Justice de la République de Moldova

12 h 50 *Départ pour le gouvernement*

13 h 10 - 13 h 50 Rencontre avec **S.E. M. Alexandru MUNTEANU**, Premier ministre de la République de Moldova

(*) Rencontres organisées par le Bureau du Conseil de l'Europe à Chisinau et/ou le Secrétariat à Strasbourg.