

DECLASSIFIÉ¹
AS/Mon (2024) 10
17 mai 2024
fmondoc10_2024
or. anglais.

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

Respect des obligations et engagements de la République de Moldova

Note d'information des corapporteurs de leur visite à Chisinau et Comrat (5 au 7 février 2024)

Corapporteurs: M. Pierre-Alain Fridez, Suisse, groupe des socialistes, démocrates et verts et Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica, Lettonie, groupe du parti populaire européen

1. Introduction

1. Le dernier rapport sur le respect des obligations et engagements de la République de Moldova ([Doc. 15680](#)), a été débattu par l'Assemblée parlementaire le 26 janvier 2023 et a conduit à l'adoption de la [Résolution 2484 \(2023\)](#). Le 20 juin 2023, Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica a été nommée corapporteuse en remplacement de Mme Inese Lībiņa-Egnere, qui avait quitté l'Assemblée. Il s'agit de la première visite qui a eu lieu depuis l'adoption de la [Résolution 2484 \(2023\)](#) et s'est concentrée sur les réformes qui ont été mises en œuvre depuis son adoption pour renforcer les institutions démocratiques et le système d'équilibre des pouvoirs; garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et une administration efficace de la justice; ainsi que la lutte contre la corruption encore endémique et la « captation de l'État » en République de Moldova.

2. En plus des réunions à Chisinau, nous nous sommes rendus à Comrat, la capitale de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie (UTAG) pour des réunions avec l'Assemblée populaire de Gagaouzie et des organisations de la société civile locale pour discuter de l'évolution de la situation en Gagaouzie et des relations entre Comrat et Chisinau, en particulier à la lumière des résultats des élections du gouverneur local, ou Bashkan, de Gagaouzie en avril/mai 2023.

3. Au cours de notre visite, nous avons rencontré, entre autres: la Présidente de la République de Moldova; le président du Parlement, le premier ministre, le vice-premier ministre et le ministre des affaires étrangères, le vice-premier ministre de la réintégration; la ministre de la justice et le secrétaire d'État à la justice; la présidente par intérim de la Cour suprême de justice, le procureur général par intérim; Le chef du bureau du procureur chargé de la lutte contre la corruption; les présidents et les membres du Conseil suprême de la magistrature et du Conseil supérieur des procureurs; les représentants de toutes les factions politiques au Parlement de la République de Moldova, le président et les membres de la délégation moldave à l'APCE; le président et les membres de l'Assemblée populaire de Gagaouzie; ainsi que des représentants des organisations de la société civile et de la communauté diplomatique. Le programme de notre visite est joint à la présente note à l'annexe 1.

4. Nous tenons à remercier le Parlement moldave et la délégation moldave à l'APCE pour l'excellent programme et l'hospitalité, ainsi que le Chef du bureau du Conseil de l'Europe à Chisinau et son personnel pour le soutien apporté à notre délégation. Le communiqué publié à la fin de notre visite est joint à l'annexe 2.

¹ Document déclassifié par la commission de suivi le 17 mai 2024.

2. Environnement politique

5. L'agenda politique de la République de Moldova en 2023 a été dominé par la mise en œuvre d'une réforme ambitieuse et profonde des institutions démocratiques et de l'État de droit qui a permis d'obtenir une décision favorable du Conseil de l'Union européenne en ce qui concerne l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Union européenne. Bon nombre de ces réformes ont été élaborées et mises en œuvre en étroite coopération et consultation avec le Conseil de l'Europe, en particulier avec la Commission de Venise. Ces réformes coïncident étroitement avec plusieurs engagements et obligations du pays envers le Conseil de l'Europe. Nous nous félicitons vivement de cette étroite coopération ainsi que de la volonté politique clairement présente entre les autorités de mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise et d'autres organes du Conseil de l'Europe.

6. L'ambitieux programme de réformes a porté ses fruits. Le 8 novembre 2023, la Commission européenne a publié sa communication de 2023 sur la politique d'élargissement de l'UE. Se félicitant des efforts importants de réforme déployés par la République de Moldova, malgré les graves répercussions de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, la Commission européenne a recommandé d'ouvrir des négociations d'adhésion avec la République de Moldova — étant entendu que la République de Moldova poursuive ses efforts de réforme sur les neuf mesures nécessaires pour ouvrir les négociations d'adhésion — dès qu'elle: continue de faire des progrès significatifs dans la nomination des juges évalués de la Cour suprême, des membres des organes d'autogouvernance judiciaire et des procureurs, et de la nomination d'un nouveau procureur général dans le cadre d'un processus transparent et fondé sur le mérite; attribue des ressources et des structures adéquates au bureau du procureur chargé de la lutte contre la corruption de la République de Moldova; entreprend d'autres mesures en matière de désoligarchisation. En outre, la Commission européenne a estimé que la République de Moldova devait continuer à renforcer sa lutte contre la corruption en s'appuyant sur les résultats obtenus en matière d'enquêtes et de condamnations. Cet avis et ces conditions ont été repris par le Conseil européen des 14 et 15 décembre, qui a convenu d'ouvrir des négociations d'adhésion avec la République de Moldova, sur la base des critères décrits ci-dessus².

7. L'environnement politique en République de Moldova reste très polarisé avec les forces politiques étant divisées sur des questions liées aux perspectives d'avenir de la République de Moldova, à ses valeurs et à l'alignement de sa politique étrangère. Nous constatons que le pays est très vulnérable aux ingérences étrangères et qu'il existe des forces extérieures au pays qui tentent d'interférer dans la politique intérieure du pays en vue de saper les processus de réforme en cours.

8. Comme l'a déjà noté l'Assemblée dans le rapport de janvier 2023, le dialogue entre l'opposition et la majorité au pouvoir est limité et conflictuel. Plusieurs intervenants que nous avons rencontrés ont estimé que certaines des réformes avaient été rédigées de manière assez hâtive sans consultation appropriée des parties prenantes concernées. Cela a également été noté dans le [Doc. 15680](#) et dans la [Résolution 2484 \(2023\)](#), ainsi que dans un certain nombre d'avis³ de la Commission de Venise. Nous avons demandé aux autorités de répondre à ces préoccupations, car un processus de réforme inclusif et transparent est essentiel pour garantir le large soutien et l'acceptation des réformes par la population moldave, ce qui est nécessaire pour garantir l'irréversibilité du processus de réforme.

3. Institutions démocratiques

9. Un nouveau code électoral a été adopté en décembre 2022. Ce code a été salué par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE pour avoir répondu à plusieurs de ses principales recommandations concernant la conduite des élections. Dans leur rapport à l'Assemblée en janvier 2023, les rapporteurs regrettent l'absence d'un large consensus politique sur la législation adoptée et invitent toutes les parties prenantes à veiller à ce que les futures élections se déroulent conformément aux normes européennes.

10. Le 19 juin 2023, la Cour constitutionnelle de la République de Moldova a estimé que le parti Șhor était inconstitutionnel du fait que le parti et ses dirigeants s'étaient constamment engagés dans des actions préjudiciables à la souveraineté et à l'indépendance de la République de Moldova. Par la suite, le 31 juillet 2023, le Parlement moldave a adopté une série d'amendements à la législation électorale introduisant la possibilité d'interdire, pendant cinq ans, les membres de l'organe exécutif et les membres qui occupent un poste élu de partis politiques déclarés inconstitutionnels par la Cour constitutionnelle de la République de

² Le Conseil européen a également décidé d'accorder à la Géorgie le statut de candidat à l'UE et d'entamer les négociations d'adhésion avec l'Ukraine, à condition qu'un certain nombre de réformes soient mises en œuvre et que les préoccupations restantes soient prises en compte.

³ Voir, par exemple, [CDL-AD\(2023\)048](#) points 17 à 21.

Moldova. Ces amendements ont été déclarés inconstitutionnels par la Cour constitutionnelle le 3 octobre 2023. Le lendemain de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, de nouveaux amendements ont été introduits — puis adoptés — par le parlement qui, selon lui, autoriseraient l'interdiction de certains membres de partis inconstitutionnels conformément à la décision de la Cour constitutionnelle. Comme l'a noté la Commission de Venise dans son avis sur les amendements initiaux, ces restrictions affectent le droit de se présenter aux élections tel qu'il est consacré à l'article 3, Protocole 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 9 – « La Convention ») et devraient donc être très strictement limitées à des motifs juridiques clairement définis, avec la possibilité d'un contrôle juridictionnel.

11. À la suite de l'adoption des amendements, la commission des situations exceptionnelles de la République de Moldova a adopté, le 4 octobre 2023, une décision interdisant à certaines catégories de personnes de se présenter aux élections. Cette décision correspondait en substance à la loi adoptée par le parlement ce matin-là, mais avant la promulgation de la loi. Il convient de noter que cette décision a été prise 3 jours avant la date limite d'inscription des candidats, limitant la possibilité de recours contre cette décision.

12. La Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE ont élaboré un avis conjoint⁴ sur ces amendements qui a été adopté lors de la plénière de la Commission de Venise les 15 et 16 décembre 2023. La Commission de Venise s'est félicitée de la limitation de la privation du droit d'être élu de cinq à trois ans, ainsi que des tentatives visant à établir des critères plus personnalisés pour justifier les motifs de la privation du droit d'être élu, au lieu d'une simple association avec un parti déclaré inconstitutionnel. En outre, la Commission de Venise s'est félicitée de la possibilité pour une personne privée de son droit de vote passif de contester la décision devant le tribunal. Si l'avis reconnaît la légitimité de la possibilité de révoquer le droit d'une personne de se présenter à une élection sur la base d'une condamnation pénale pour des infractions graves visant à porter atteinte à l'ordre constitutionnel d'un pays, elle note que la loi autorise la privation non seulement pour les personnes condamnées, mais aussi pour les personnes soupçonnées, accusées ou inculpées de tels actes, ce qui est problématique en vertu de l'article 3, protocole 1 de la Convention. En outre, en ce qui concerne le droit d'appel, l'avis note qu'il incombe à l'accusé de fournir la preuve sans équivoque qu'il a tenté de faire statuer le parti contre les actes qui l'ont rendu inconstitutionnel. Ce niveau de preuve est plus élevé que dans les affaires civiles et pénales normales et équivaut en fait à une présomption de culpabilité au lieu d'une présomption d'innocence. En outre, ce niveau élevé de preuve nécessaire pour contester une décision la rend inefficace dans la pratique en tant que mécanisme contre l'arbitraire des sanctions disproportionnées. La Commission de Venise a donc conclu que « *Si les amendements peuvent répondre à l'objectif légitime de défendre la Constitution et l'intégrité de l'État, les restrictions qu'ils imposent ne sont pas conformes à l'article 3 du premier protocole additionnel à la CEDH et à l'article 25 PIDCP, car elles ne semblent pas entièrement prévisibles ni totalement conformes au principe de la proportionnalité*⁵».

13. Certains développements importants concernant ces amendements et leur mise en œuvre (voir ci-dessous) ont eu lieu depuis notre visite. Le 12 mars 2024, la Cour européenne des droits de l'homme (« La Cour »), après un examen préliminaire de la recevabilité de l'affaire, a communiqué au gouvernement de la République de Moldova l'appel du parti Shor contre son interdiction de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, et a demandé au gouvernement de présenter ses observations sur sa recevabilité et son bien-fondé au plus tard le 1^{er} juillet 2024. Le 28 mars 2024, la Cour constitutionnelle de la République de Moldova a estimé que l'interdiction faite aux personnes associées à l'ancien parti Shor de participer aux élections était inconstitutionnelle, car la législation était trop vague et trop large. Les autorités ont par la suite annoncé qu'elles adopteraient des amendements à la législation pertinente pour répondre aux préoccupations exprimées dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

14. Des élections locales ont eu lieu en République de Moldova le 5 novembre 2023. Elles ont été organisées dans le cadre de l'état d'urgence déclaré à la suite de la guerre en Ukraine. Ces élections ont été observées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe dans le cadre d'une mission internationale d'observation électorale (MIOE), conjointement avec le Parlement européen et le BIDDH/OSCE. La MIOE a conclu que, bien qu'elles aient été menées de manière pacifique et efficace, les ingérences de l'étranger et les mesures restrictives imposées en raison de préoccupations en matière de sécurité nationale ont eu une incidence négative sur les élections. Comme indiqué plus haut, trois jours avant la date limite pour s'inscrire en tant que candidat aux élections locales, la Commission des situations exceptionnelles de la République de Moldova a interdit à certaines catégories de personnes de se présenter aux élections locales sur la base des amendements au code électoral qui permettaient de l'interdire aux personnes impliquées dans un parti déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle moldave. Deux jours avant le jour du scrutin, les 8.605 candidats du Parti du changement — qui est considéré comme un successeur du parti Shor — ont été radiés de l'inscription sans possibilité réaliste d'appel. Selon la MIOE, « *L'exclusion générale des candidats*

⁴ [CDL-AD\(2023\)048](#).

⁵ Ibidem, point 53.

sans possibilité de recours effectif est contraire aux engagements de l'OSCE et aux normes internationales ». ⁶ La Commission des situations exceptionnelles a également suspendu 12 chaînes de télévision pour des raisons de désinformation et de menaces pour la sécurité nationale, tandis que le service de sécurité a bloqué l'accès à 73 sites Web pour des motifs similaires. Bien que, de l'avis de la MIOE, ces décisions ont, ensemble, limité la liberté d'expression de manière disproportionnée, il convient de tenir compte du fait que des décisions similaires ont été prises dans les pays de l'UE pour défendre les démocraties contre la désinformation malveillante et pour appliquer pleinement les sanctions imposées par l'UE à la Russie et aux personnes qui soutiennent et parrainent l'agression à grande échelle de la Russie contre l'Ukraine.

15. Un second tour pour la course à la mairie où aucun des candidats n'a obtenu 50 % des voix a eu lieu le 19 novembre 2023. Les résultats des élections locales ont été largement considérés comme un baromètre précoce pour la prochaine élection présidentielle en 2024 et les élections législatives en 2025. La présidente Sandu et son parti PAS ont remporté environ 32 % des élections municipales et ont obtenu, dans l'ensemble, 40 % des suffrages exprimés pour les maires et les conseils locaux. Cependant, le PAS n'a pas réussi à remporter la course à la mairie dans les principales zones urbaines et les grandes villes, y compris Chisinau où le maire sortant Ion Ceban du Mouvement national alternatif a été réélu.

16. Comme indiqué dans le rapport 2023⁷ de la Commission européenne sur la République de Moldova, le Parlement moldave a joué un rôle actif et important dans l'élaboration et la mise en œuvre du programme de réformes en République de Moldova. Malheureusement, le climat politique polarisé, caractérisé par la méfiance mutuelle et le manque de transparence, a limité la coopération entre la majorité au pouvoir et l'opposition et a affecté le contrôle parlementaire sur l'exécutif.

17. À la lumière de l'agression russe contre l'Ukraine et des tentatives de la Fédération de Russie pour saper la stabilité du pays, les autorités ont introduit, avec l'approbation du Parlement, l'état d'urgence en République de Moldova. L'état d'urgence a été renouvelé tous les 60 jours et a duré jusqu'au 31 décembre 2023. L'état d'urgence prévoyait un certain nombre de mesures spéciales⁸ gérées par la Commission des situations d'urgence. Après la fin de l'état d'urgence, certaines de ses dispositions auraient été transposées dans la loi normale permettant de les utiliser sans déclarer un nouvel état d'urgence. Un certain nombre d'organisations de la société civile se sont déclarées préoccupées par ces nouveaux mécanismes⁹.

18. Au cours de notre visite, nous avons été informés par les autorités de leur intention d'organiser un référendum constitutionnel sur l'intégration de la République de Moldova dans l'Union européenne, parallèlement à l'élection présidentielle. Le 28 décembre 2023, le parlement moldave a adopté des amendements au code électoral permettant la tenue simultanée d'élections et de référendums, qui jusque-là avaient été interdits par la législation électorale. Certains interlocuteurs, dont PROM-LEX, se sont dits préoccupés par la tenue éventuelle d'un référendum national en combinaison avec les élections. Selon le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé de la Commission de Venise il ne devrait pas y avoir de confusion possible entre l'objet et le processus électoral et référendaire¹⁰. Au moment de la rédaction de

⁶ OIIME, Elections locales en République de Moldova, Conclusions préliminaires.

⁷ Commission européenne (DG Near), République de Moldova.

⁸ Voir la [décision](#) pour le texte intégral de ces mesures spéciales.

⁹ Voir [csomètre](#).

¹⁰ Selon le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé de la Commission de Venise: «*Alors que la tenue simultanée d'élections et de référendums peut être opportune d'un point de vue pratique, il faut éviter la confusion entre les questions qui se posent lors d'une élection et d'un référendum. Dans certains cas, des règles différentes en matière de droit de vote pour les élections et les référendums peuvent ajouter à la confusion. Pour ces raisons, les lignes directrices recommandent de ne pas organiser une élection et un référendum le même jour si le référendum porte sur l'institution qui est concernée par l'élection (point III.9.c).*»¹⁰. En d'autres termes, il ne devrait pas y avoir de confusion possible entre l'objet et le processus électoral et référendaire. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne la question de l'égalité des participants. Selon le paragraphe 5 du Code de bonne conduite en matière référendaire révisé, «*le respect de l'égalité des chances est de première importance dans le domaine des votations comme dans celui des élections. Si, dans une élection, l'égalité doit être assurée entre les partis et entre les candidats, la reproduction pure et simple de ce principe dans le cas d'un référendum peut conduire à une situation insatisfaisante. Dans les pays qui connaissent l'initiative populaire ou le référendum facultatif, ceux-ci n'émanent souvent pas d'un parti politique, et peuvent même proposer une option qui est rejetée par les partis les plus importants — comme la réduction du nombre de parlementaires, voire du financement public des partis. Par conséquent, les lignes directrices mettent l'accent sur l'égalité entre partisans et adversaires du projet soumis au vote, notamment en ce qui concerne la couverture par les médias, y compris dans les émissions d'information, ainsi que les subventions publiques et les autres formes de soutien (points I.2.2.a-e).*» Cela est également important en ce qui concerne le rôle des autorités, alors que «*dans le cas d'élections, l'intervention des autorités en faveur d'une liste ou d'un candidat est inadmissible [...] La situation est différente dans le cas des référendums, car il est légitime que les différents organes du gouvernement fassent part de leur point de vue dans le débat pour ou contre le texte mis au vote. [...]*» [CDL-AD\(2022\)015](#) – Code de bonne conduite en matière référendaire révisé de la Commission de Venise.

la présente note, l'élection présidentielle et le référendum devraient avoir lieu le 20 octobre, avec un éventuel second tour pour l'élection présidentielle le 3 novembre 2024.

19. Par conséquent, tout en nous félicitant du soutien indéfectible des autorités à la poursuite de l'intégration européenne du pays et de leur volonté de rendre ce processus d'intégration irréversible, nous attendons des autorités qu'elles veillent à ce que les normes européennes relatives à la conduite des élections démocratiques et des référendums soient pleinement respectées.

4. Réforme du système judiciaire

20. La réforme du système judiciaire est une priorité essentielle pour la République de Moldova et un point d'attention important dans le cadre de la procédure de suivi. Depuis l'adoption de la [Résolution 2484 \(2023\)](#), la République de Moldova a continué de réaliser des progrès significatifs et tangibles dans la réforme de son système judiciaire, ce que nous accueillons chaleureusement. La plupart des réformes judiciaires ont été élaborées en étroite coopération avec le Conseil de l'Europe, et en particulier la Commission de Venise, qui a émis de nombreux avis et avis de suivi sur le projet de loi qui sous-tend ces réformes.

21. Un élément clé de la réforme de la justice, ainsi que de la lutte contre la corruption et la « captation de l'État », sont les différents processus de vérification mis en place pour garantir l'intégrité des juges et des procureurs. Le processus de pré-évaluation des candidats au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et au Conseil supérieur des procureurs (CSP) — les principaux organes autonomes du pouvoir judiciaire — et de leurs organes spécialisés a été finalisé en janvier 2023. La commission sur l'évaluation de l'activité des juges et des procureurs (ci-après la « commission de pré-évaluation ») a été créée en avril 2022 et était composée de membres nationaux et internationaux. Seuls huit candidats au CSM ont réussi le processus de vérification — cinq candidats juges et trois candidats non-juges.

22. Le 30 mars 2023, le parlement moldave a adopté une loi sur l'évaluation externe des juges en exercice et des candidats à la Cour suprême de justice. Lorsque ce projet de loi a été annoncé en février 2023, 20 des 25 juges de la Cour suprême de justice ont démissionné pour protester. Toutefois, cela n'a pas eu d'incidence sur l'adoption de la loi et les juges des juridictions inférieures ont été transférés à la Cour suprême de justice pour assurer le maintien de sa fonction. En outre, en juillet 2023, le parlement a adopté une loi étendant la procédure de pré-évaluation à tous les juges et procureurs occupant des postes de haut niveau. Cette loi a été modifiée pour tenir compte des recommandations de la Commission de Venise. Ces amendements ont été envoyés pour avis à la Commission de Venise en septembre 2023. Dans son avis de suivi, adopté¹¹ lors de sa session des 6 et 7 octobre 2023, la Commission de Venise s'est félicitée du fait que toutes ses recommandations avaient été prises en compte dans ces amendements, mais a tout de même recommandé que la « *disposition garantissant le principe de non-rétroactivité de la loi, qui était présente au stade de la rédaction de la loi, soit réintroduite dans le texte final de la loi* ». ¹²

23. La réforme des deux organes autonomes du pouvoir judiciaire, le CSM et le CSP a été décrite en détail dans notre rapport présenté à l'Assemblée en janvier 2023¹³. Dans un développement bienvenu, en mars 2023, trois membres non-juges ont été nommés au CSM et quatre juges en avril 2023. Ces nominations ont donné au CSM le quorum requis pour commencer à procéder à des nominations de juges, qui jusque-là étaient au point mort depuis plus de trois ans.

24. Par ailleurs, le Parlement moldave a adopté, le 30 mars 2023, la loi sur la Cour suprême de justice, qui avait été rédigée en étroite consultation avec la Commission de Venise. Cette loi a créé une Cour suprême de justice (CSJ) qui est essentiellement une cour de cassation chargée de statuer sur des questions liées à l'application uniforme de la loi. Le nombre de juges de la CSJ a été ramené de 30 à 20. Selon la loi, 11 des membres de la CSJ seront nommés parmi les juges, tandis que 9 membres seront nommés parmi les avocats, les procureurs et les professeurs d'université dans le domaine du droit. Comme nous l'avons déjà mentionné, et en tant que mesure extraordinaire pour assurer l'intégrité de cette institution réformée, tous les membres et candidats membres feront l'objet d'une procédure de contrôle.

25. Nous nous félicitons de ces procédures de contrôle, qui contribueront à garantir l'intégrité du pouvoir judiciaire et à accroître la confiance du public dans ces institutions. Le taux élevé de licenciements et de retraits des candidats à la suite des diverses procédures de contrôle souligne à la fois la nécessité et la pertinence de ces procédures. Dans le même temps, plusieurs représentants des institutions judiciaires que nous avons

¹¹ [CDL-AD\(2023\)035](#).

¹² *ibidem*, point 26.

¹³ [Doc 15680](#).

rencontrés nous ont informés de l'impact énorme de ces procédures sur le pouvoir judiciaire et le processus judiciaire. Cela a affecté l'administration efficace de la justice. Par conséquent, nous demandons instamment aux organismes de contrôle de veiller à ce que le processus de contrôle soit mené avec diligence et rapidité afin de s'assurer qu'il est achevé dans les délais prévus, ce qui permettra de limiter au minimum les effets négatifs.

26. Dans notre rapport à l'Assemblée de janvier 2023, nous avons soulevé quelques questions concernant les procédures suivies pour la révocation du procureur général Stoianoglo. M. Stoianoglo a interjeté appel devant la CEDH contre son licenciement (recours no 19371/22). Le 24 octobre 2023, la CEDH a rendu son arrêt dans lequel elle a statué à l'unanimité qu'il y avait eu violation de l'article 6 § 1 (droit d'accès à un tribunal) de la Convention. Si la Cour a relevé que la suspension elle-même pouvait en principe être justifiée par le statut du requérant en tant que procureur général, la Cour a jugé que des garanties procédurales devaient être mises en œuvre pour éviter que le mécanisme de suspension ne soit utilisé de manière arbitraire et, à cet égard, M. Stoianoglo n'avait bénéficié d'aucune forme de protection juridictionnelle à l'égard de sa suspension. La procédure de nomination d'un nouveau procureur général est toujours en cours. La durée de cette procédure a suscité des inquiétudes. Comme indiqué au point 6, l'ouverture des négociations d'adhésion à l'UE a été convenue, étant entendu qu'un nouveau procureur général serait bientôt nommé sur la base d'un processus transparent et fondé sur le mérite. Toutefois, le 29 février 2023, le CSP a annulé la procédure de nomination à la suite de questions relatives au processus d'évaluation des candidats.

27. Malgré les réformes profondes du système judiciaire, l'efficacité de la justice demeure préoccupante, comme l'a noté le récent rapport de la Commission européenne sur la République de Moldova. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour résorber l'arriéré des affaires portées devant les tribunaux (environ 22.000 devant les tribunaux de première instance et plus de 3000 affaires devant les tribunaux de deuxième instance) et pour remédier au taux relativement faible de liquidation des affaires et de leur exécution.

5. Lutte contre la corruption

28. La lutte contre la corruption endémique et contre la « captation de l'État » par les intérêts oligarchiques sont des priorités essentielles pour les autorités. Une série de réformes visant à créer les capacités institutionnelles nécessaires pour lutter contre la corruption ont été engagées et des progrès évidents ont été accomplis à cet égard. Néanmoins, les résultats concrets, en particulier en ce qui concerne les affaires de corruption de haut niveau, restent limités et de nombreux obstacles au succès des poursuites en matière de corruption subsistent. Cela a été souligné par les autorités elles-mêmes dans leur note explicative sur le projet de loi sur la création de tribunaux spéciaux de lutte contre la corruption. Selon les autorités, malgré la réforme du système judiciaire, les tribunaux n'ont toujours pas la volonté de poursuivre les affaires de lutte contre la corruption, en particulier contre les membres du pouvoir judiciaire lui-même. Les autorités notent que dans les affaires de corruption contre des membres de l'appareil judiciaire, les tribunaux continuent, le plus souvent, de se ranger du côté des accusés. En outre, les autorités soulignent les délais disproportionnés pour statuer dans des affaires de corruption, qui sont en moyenne 3,5 ans et peuvent être de plus de 10 ans (!). Selon les autorités, cette moyenne est quatre fois plus longue que le délai d'instruction des affaires pénales, et 2,5 fois plus lente que la moyenne européenne. Afin de remédier à ces lacunes, les autorités ont proposé un projet de loi portant création d'un tribunal spécialisé anticorruption (ACA) composé de 15 juges et d'une chambre spécialisée de lutte contre la corruption de la Cour d'appel de Chisinau (ACCCA) composée de six juges. En outre, elles proposent de désigner la CSJ comme juridiction de troisième niveau dans les affaires de lutte contre la corruption. Il convient de noter que le projet de loi ne propose pas de créer une chambre spécialisée à cet effet au sein de la CSJ.

29. Dans son avis sur le projet de loi,¹⁴ la Commission de Venise a émis des doutes quant à l'efficacité de la mise en place d'un système judiciaire spécialisé au lieu de renforcer le système judiciaire existant à cet effet, compte tenu notamment de la petite taille du pays et du fait que le contrôle des juges n'a commencé que récemment. Un certain nombre de parties prenantes, y compris la présidente par intérim de la Cour suprême de Justice, ont exprimé des réserves similaires. La Commission de Venise a donc recommandé que les autorités étudient également d'autres moyens de remédier aux obstacles actuels au règlement des affaires de corruption. Toutefois, si l'idée d'un système judiciaire spécialisé est maintenue, la Commission de Venise a recommandé que le principe de l'unité du système judiciaire soit respecté, y compris en ce qui concerne la procédure de nomination des juges dans ces organes spécialisés et leur intégration dans le système judiciaire normal¹⁵.

¹⁴ [CDL-AD\(2023\)032](#).

¹⁵ Dans ce contexte, il a été noté que des salaires différents et plus élevés pour ces juges seraient justifiés tant que la proportionnalité serait maintenue.

30. Une nouvelle structure institutionnelle comprenant un bureau spécial du procureur chargé de la lutte contre la corruption, un centre national de lutte contre la corruption et une Autorité nationale pour l'intégrité a été créée en République de Moldova pour enquêter sur les affaires de corruption et engager des poursuites en la matière. En outre, une agence de recouvrement des avoirs criminels a été créée, qui a saisi en 2022 plus de 108 millions d'euros d'avoirs criminels, dont environ 35 millions proviennent de la corruption.

31. Le 24 mars 2023, le GRECO a adopté son deuxième rapport de conformité intérimaire dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation¹⁶ (sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs). Le GRECO a noté que, dans son premier rapport de conformité, adopté en septembre 2020, seules 6 de ses 18 recommandations ont été considérées comme ayant été mises en œuvre et que le niveau de conformité était globalement insatisfaisant¹⁷. Toutefois, dans le deuxième rapport, le GRECO conclut que le faible niveau de conformité demeure globalement insatisfaisant, ce que les autorités doivent traiter en priorité. Dans son rapport, le GRECO note, entre autres, que, malgré plusieurs initiatives et projets, aucun code d'éthique et de conduite pour les parlementaires n'a été adopté et que l'Autorité nationale pour l'intégrité (ANI) reste en sous-effectif et sans stratégie de fonctionnement institutionnelle. En outre, les tentatives visant à modifier la Constitution pour permettre la levée de l'immunité des parlementaires sans l'approbation préalable du Parlement ont échoué et les dispositions constitutionnelles actuelles empêchent toujours des enquêtes complètes contre les parlementaires. Néanmoins, le GRECO note que le nombre de demandes de levée de l'immunité et le nombre de demandes accordées ont augmenté ces dernières années, ce qui constitue une évolution positive.

32. Plusieurs catégories de personnes, dont des membres du gouvernement et du parlement, des juges, des procureurs et des membres de haut niveau des forces de l'ordre, doivent déposer une déclaration de patrimoine. En 2022, plus de 72.000 déclarations de patrimoine ont été déposées. L'ANI est responsable de la vérification de ces déclarations, qui sont rendues publiques sur le site Internet de l'ANI. L'ANI dispose de 31 inspecteurs pour vérifier ces déclarations (bien que la plupart des déclarations reçoivent un premier contrôle via le système automatisé de déclaration électronique). Selon les données fournies par le GRECO, entre janvier et septembre 2022, l'ANI a vérifié 1000 déclarations. Le rapport de la Commission européenne indique qu'en 2023, les déclarations ont été contrôlées auprès de 91 % de tous les juges et 99 % de tous les procureurs, dont 2 du CSM sur 9 et 3 membres du CSP sur 10. Dans son deuxième rapport de conformité intérimaire dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation sur « *la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs* », ¹⁸ le GRECO s'est déclaré préoccupé par le faible niveau des effectifs et des ressources dont dispose l'ANI par rapport à ses tâches, ce qui affecte l'efficacité du régime de déclaration.

33. La lutte contre la « captation de l'État » et l'influence excessive des oligarques et des intérêts financiers dans la vie publique est un défi majeur pour le pays. Afin de résoudre ce problème, les autorités ont produit un projet de loi « limitant l'influence économique et politique excessive dans la vie publique (désoligarchisation) » qui était basé sur la législation anti-oligarque adoptée par la Verkhovna Rada ukrainienne. Comme c'était le cas pour la loi ukrainienne et la législation similaire en Géorgie, la Commission de Venise a exprimé des doutes quant à l'approche dite « personnelle » adoptée dans cette loi, qui a soulevé des questions quant à sa compatibilité avec les normes internationales, y compris la Convention européenne des droits de l'homme, et qui est vulnérable aux abus politiques. La Commission de Venise a donc recommandé l'adoption d'une approche dite systémique qui se concentrerait sur le renforcement des outils juridiques et des mécanismes institutionnels existants pour lutter contre la corruption et l'influence politique excessive des intérêts économiques. Cette recommandation a été reprise par les autorités et, en mai 2023, à la suite d'une consultation publique, elles ont adopté un plan d'action visant à renforcer les mécanismes et outils existants pour lutter contre l'influence excessive des intérêts oligarchiques dans la vie publique.

6. Relations entre Comrat et Chisinau

34. Au cours de notre séjour en République de Moldova, nous avons visité Comrat, la capitale de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie, et nous avons rencontré le Président et les membres de l'Assemblée populaire de Gagaouzie et des organisations locales de la société civile. Pour rappel, la Gagaouzie est une région autonome de la République de Moldova qui compte une minorité ethnique turcique. Elle a été historiquement proche de Moscou et pendant la dissolution de l'Union soviétique, elle était à l'origine favorable au maintien dans l'Union soviétique plutôt qu'à l'indépendance de la République de Moldova. La région jouit

¹⁶ [GrecoRC4\(2023\)3](#), publié le 19 mai 2023.

¹⁷ Le deuxième rapport de conformité intérimaire a été adopté lorsqu'un certain nombre de réformes judiciaires, notamment en ce qui concerne le CSM et la CSJ, étaient en cours de mise en œuvre et n'étaient donc pas prises en compte dans ce rapport.

¹⁸ [GrecoRC4\(2023\)3](#).

d'un statut autonome spécialement reconnu par la Constitution au sein de la République moldave. Le gouverneur élu localement, ou Bashkan, de Gagaouzie est membre ex officio du gouvernement moldave. L'agression militaire en cours de la Fédération de Russie contre l'Ukraine a entraîné une détérioration des relations entre Comrat et Chisinau et s'est accentuée, tandis que des indices clairs indiquent que la Fédération de Russie essaie d'utiliser son influence (secrète) en Gagaouzie pour déstabiliser le pays.

35. Comme mentionné précédemment, l'élection d'Evghenia Guțul en tant que Bashkan de Gagaouzie a été une surprise pour les autorités et de nombreux observateurs. Mme Guțul était la candidate du parti Shor et s'est présentée sur un programme résolument pro-russe apparemment destiné à attiser les tensions entre la Gagaouzie et les autorités de Chisinau. Les élections du Baskhan ont été entachées d'allégations d'ingérence étrangère et d'achat de votes. À la suite de ces allégations, ainsi que de l'issue inattendue,¹⁹ le procureur général a ouvert des enquêtes formelles sur son élection, ainsi que sur le financement de sa campagne. Le 24 avril 2024, le bureau du Procureur anticorruption (APO) a engagé des poursuites pénales contre Mme Guțul pour avoir obtenu un financement illégal et payé des participants à des manifestations organisées par le parti Shor, désormais interdit. Les infractions présumées seraient passibles d'amendes allant de 57 500 à 92 500 Lei ou d'une peine d'emprisonnement de 2 à 7 ans, ainsi que d'une interdiction d'exercer certains mandats et fonctions publics pendant une période de 2 à 5 ans.

36. Tous les représentants que nous avons rencontrés à Comrat, tant du Conseil suprême que de la société civile, ont exprimé leur inquiétude quant à l'impact de l'impasse actuelle concernant l'élection du Baskhan sur les relations générales entre la Gagaouzie et Chisinau. De nombreux Gagaouzes se sentent ostracisés et stigmatisés par ces événements, ce qui alimente le ressentiment à l'égard de Chisinau. Certaines ONG ont indiqué qu'elles avaient perdu le financement des donateurs internationaux pour les programmes qu'elles mettaient en œuvre, car la Gagaouzie était devenue un sujet toxique. Cette situation affecte également les programmes visant spécifiquement à améliorer les relations entre la société gagaouze et le reste de la population moldave.

37. L'impasse prolongée sur l'élection du Baskhan affecte la stabilité interne du pays et accroît sa vulnérabilité à l'ingérence malveillante d'acteurs extérieurs et de parties étatiques. La conclusion rapide des affaires pénales susmentionnées à l'encontre de Mme Guțul est essentielle pour trouver une solution à cette impasse dans le respect des principes de l'État de droit. Dans ce contexte, nous souhaitons également à souligner que les visites du Bashan à Moscou après son élection, et ses demandes de « protection » par la Fédération de Russie des « intérêts gagaouzes », apparemment sans autre but que d'accroître les tensions et de déstabiliser la situation fragile, sont inacceptables et ne contribuent pas à trouver une solution satisfaisante à ce problème délicat.

38. Nous avons l'intention de nous rendre à nouveau en République de Moldova avant l'élection présidentielle afin de fournir à la commission de suivi, ainsi qu'à la délégation d'observation des élections de l'APCE, un aperçu actualisé de l'environnement politique et du cadre dans lequel se dérouleront les élections et un éventuel référendum.

¹⁹ Les autorités nous ont informés qu'elles ne contestaient pas le nombre de votes obtenus par Mme Gutul, mais la manière dont elle les avait obtenus, prétendument par le biais d'achats de vote et de fraudes généralisées.

**Programme final de la visite d'information à Chisinau et Comrat
(4 au 7 février 2024)**

Corapporteurs: M. Pierre-Alain FRIDEZ, Suisse, Groupe des socialistes, démocrates et verts
Mme Zanda KALNIŅA-LUKAŠEVICA, Lettonie, groupe du parti populaire européen

Secrétariat: M. Bas KLEIN, Chef adjoint du secrétariat, Commission de suivi

Bureau du CdE: M. Falk LANGE, Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Chisinau

Principaux thèmes:

- Évolutions politiques récentes
- Réforme électorale et élections en République de Moldova; contrôle parlementaire et système de contre-pouvoirs
- Réforme du système judiciaire, indépendance et efficacité de la justice, contrôle des juges
- Lutte contre la corruption et « captation de l'État »

Dimanche 4 février 2024

20:00 Réunion informelle de la délégation avec le Chef du Bureau du Conseil à Chisinau (dîner de travail) (*)

Lundi 5 février 2024

09:00 Table ronde sur les élections, la réforme électorale et le fonctionnement du système de contre-pouvoirs (*)
CMI – Martti Ahtisaari Peace Foundation
ADEPT
APEL
PA "RADIOVISION"
CONTACT Center
Promo-LEX Association

11:00 Table ronde sur les réformes judiciaires et la lutte contre la corruption et la « captation de l'État » (*)
Soros Foundation
IPRE – Institute for European Policies and Reforms
Amnesty International Moldova
Legal Resources Center of Moldova

12:30 Déjeuner

14:00-14:45 Rencontre avec S.E. M. Igor GROSU, Président du Parlement de la République de Moldova

14:50-15:35 Rencontre avec Mme Doina GHERMAN, Présidente de la faction parlementaire du Parti de l'action et de la solidarité et des membres de la faction

15:40-16:25 Rencontre avec M. Vlad BATRÎNCEA, Président de la faction parlementaire du Bloc des communistes et socialistes et des membres de la faction

16:30-17:15 Réunion avec le Président et les membres de la délégation moldave à l'APCE

19:00 Dîner organisé par Mme Doina GHERMAN, Vice-Présidente du Parlement

Mardi 6 février 2024

- 09:00-09:30 Rencontre avec S.E. Maia SANDU, Présidente de la République de Moldova
- 10:00-10:45 Rencontre avec S.E. M. Dorin RECEAN, Premier Ministre de la République de Moldova
- 10:50-11:35 Rencontre avec Mme Veronica MIHAILOV-MORARU, ministre de la Justice de la République de Moldova et M. Stanislav COPEȚCHI, Secrétaire d'Etat, ministère de la Justice de la République de Moldova
- 11:50-12:35 Rencontre avec M. Oleg SEREBRIAN, Vice-Premier Ministre chargé de la réintégration
- 12:40-14:10 Déjeuner de travail offert par M. Ion GROZA, Président de la délégation moldave à l'APCE
- 14:15 Départ pour Comrat
- 16:00-16:45 Rencontre avec M. Dmitri KONSTANTINOV, Président de l'Assemblée populaire de Gagaouzie
- 16:50-17:35 Rencontre avec les représentants des partis et factions de l'Assemblée populaire de Gagaouzie
- 17:40-18:15 Rencontre avec les organisations locales de la société civile (*)
ONG "Youth of Gagauzia"
PA "Media Birlii"
PA "Centre des politiques régionales et des réformes"
PA Centre européen "Pro-Europe" Comrat
- 18:20 Départ pour Chisinau
- 20:00 Dîner de travail informel avec des représentants de la communauté internationale organisé par l'Assemblée parlementaire

Mercredi 7 février 2024

- 08:20-08:50 Rencontre avec S.E. Mr Mihail POPȘOI, Vice-Premier ministre et Ministre des affaires étrangères de la République de Moldova
- 09:00-09:45 Rencontre avec les présidents et des membres du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil supérieur des procureurs
- 10:00-10:45 Rencontre avec M. Ion MUNTEANU, Procureur général *ad intérim*
- 11:00-11:40 Rencontre avec Mme Aliona MIRON, Présidente *ad intérim* de la Cour suprême de justice
- 12:00-12:40 Rencontre avec M. Lilian CHIȘCA, Président de l'Autorité Nationale de l'Intégrité
- 12:50-13:30 Rencontre avec M. Pavel POSTICA, Vice-Président de la commission électorale centrale

(*) Réunions organisées par le Bureau du Conseil de l'Europe à Chisinau.

Les rapporteurs de suivi de l'APCE saluent la poursuite des progrès des réformes en Moldova, ce qui devrait désormais produire des résultats tangibles

12/02/2024 | [Suivi](#)

Suite à une visite à Chişinău et Comrat du 4 au 7 février 2024, les corapporteurs de l'APCE pour le suivi de la Moldova, Pierre-Alain Fridez (Suisse, SOC) et Zanda Kalniņa-Lukaševica (Lettonie, PPE/DC), ont salué la poursuite des progrès dans les réformes en profondeur des institutions démocratiques et de l'Etat de droit en Moldova, ce qui a abouti à l'ouverture bien méritée des négociations d'adhésion à l'UE. Dans le même temps, ils ont noté que certaines parties prenantes estimaient qu'elles n'avaient pas été suffisamment consultées ou qu'elles auraient pu être davantage impliquées dans le processus de rédaction. Les rapporteurs ont recommandé que les autorités prennent note de ces préoccupations et, le cas échéant, y répondent, car un processus de réforme inclusif et transparent est essentiel pour garantir le large soutien et l'acceptation des citoyens moldaves, garantissant ainsi l'irréversibilité du processus de réforme.

La réforme du pouvoir judiciaire, visant à garantir son indépendance et son intégrité, est une priorité de longue date pour les corapporteurs. Ils se sont donc félicités de l'aboutissement de la vérification préalable des membres du Conseil suprême de la magistrature et du Conseil suprême des procureurs, et du début de la vérification de la Cour suprême et d'autres postes judiciaires clés. Les corapporteurs ont exprimé leur plein soutien à ces procédures de contrôle et ont noté que le taux élevé de licenciements et de retraits de candidats souligne à la fois la nécessité et l'opportunité de cette procédure. Dans le même temps, conscients de son impact sur le système judiciaire et sur le processus judiciaire, les rapporteurs ont exhorté les organismes de contrôle à veiller à ce que le processus de contrôle soit mené rapidement, afin de garantir qu'il soit achevé dans les délais prévus, limitant ainsi les effets négatifs au minimum.

Au cours de la visite, les rapporteurs ont discuté des préparatifs des prochaines élections présidentielle et parlementaires avec les parties prenantes concernées, notamment avec la Commission électorale centrale. Ils ont été informés par les autorités de leur intention d'organiser un référendum constitutionnel sur la poursuite de l'intégration européenne de la Moldova parallèlement à l'élection présidentielle. Saluant le soutien indéfectible des autorités à la poursuite de l'intégration européenne du pays, ils ont noté les inquiétudes exprimées quant au calendrier de ce référendum. Ils attendent donc des autorités qu'elles veillent à ce que les normes européennes sur la conduite [d'élections](#) et de [référendums](#) démocratiques soient pleinement respectées lorsqu'elles décideront de la question et de la date du référendum.

Les rapporteurs se sont rendus à Comrat pour observer et discuter en premier lieu des développements récents concernant la région autonome de Gagaouzie. Ils ont noté qu'en raison de ces développements, nombre de leurs interlocuteurs se sont sentis isolés, voire ostracisés, ce qui est préoccupant dans le contexte de la stabilité interne du pays et de sa vulnérabilité aux ingérences malveillantes des acteurs extérieurs et des États parties. De l'avis des rapporteurs, les autorités de Chisinau et de Comrat devraient résoudre rapidement l'impasse concernant l'élection du Bachkan et d'une manière qui respecte pleinement l'État de droit et la régularité de la procédure. La conclusion rapide des enquêtes ouvertes par le Procureur général sur les violations présumées des règles de financement des partis politiques et des campagnes électorales par l'élu Bashan est, selon les rapporteurs, essentielle dans ce contexte.

Les rapporteurs ont l'intention de se rendre à nouveau dans le pays avant les prochaines élections.