



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 1 juillet 2016
Publication : 5 juillet 2016

Public
GrecoEval4Rep(2016)6-rev

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT D'ÉVALUATION REPUBLIQUE DE MOLDOVA

Adopté par le GRECO lors de sa 72^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 27 juin – 1^{er} juillet 2016)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE.....	5
II. CONTEXTE	7
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES.....	9
APERÇU DU SYSTÈME PARLEMENTAIRE.....	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LÉGISLATIF	9
RÉMUNÉRATION ET AVANTAGES ÉCONOMIQUES.....	11
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DE CONDUITE	12
CONFLITS D'INTÉRÊTS	12
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS.....	14
<i>Cadeaux</i>	14
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	15
<i>Contrats conclus avec les pouvoirs publics</i>	16
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles ou de ressources publiques</i>	16
<i>Contacts avec des tiers</i>	16
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS	16
SURVEILLANCE ET APPLICATION DE LA LOI	18
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	24
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES.....	25
APERÇU DU SYSTÈME JUDICIAIRE	25
CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	25
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS D'EMPLOI	27
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE	31
PRINCIPES ÉTHIQUES, RÈGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTÉRÊTS	32
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS.....	33
<i>Récusation et retrait</i>	33
<i>Cadeaux</i>	33
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	34
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec des tiers</i>	34
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS	34
SURVEILLANCE ET APPLICATION DE LA LOI	35
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	38
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS.....	40
APERÇU DU MINISTÈRE PUBLIC.....	40
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS D'EMPLOI	43
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE	46
PRINCIPES ÉTHIQUES, RÈGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTÉRÊTS	47
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS.....	48
<i>Récusation et retrait</i>	48
<i>Cadeaux</i>	48
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	49
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec des tiers</i>	49
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS	49
SURVEILLANCE ET APPLICATION DE LA LOI	49
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	52
VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER	53

RÉSUMÉ

1. La corruption constitue l'un des défis majeurs auxquels est confrontée la République de Moldova. La mise en œuvre effective du cadre législatif et des politiques de lutte contre la corruption demeure problématique et les principales institutions chargées de combattre ce phénomène pâtissent de capacités insuffisantes et du manque d'indépendance.

2. En ce qui concerne l'objet du Quatrième Cycle d'Évaluation, des mesures positives ont été prises pour améliorer l'accès à l'information concernant le travail des parlementaires mais elles ne sont pas encore appliquées de façon systématique. Des mesures supplémentaires pourraient être prises à l'avenir pour assurer un débat démocratique adéquat et élargir les possibilités de participation du public à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la révision de la législation, ainsi que pour assurer la transparence des contacts des parlementaires avec des tiers cherchant à influencer le processus parlementaire. Un code de conduite des parlementaires devrait être adopté et des outils adéquats mis en place pour promouvoir et faire appliquer les principes d'intégrité dans la législature.

3. Plus important, le système de surveillance et de contrôle de l'intégrité et de prévention des conflits d'intérêts, qui est le même pour les trois catégories professionnelles examinées, devrait être fortement renforcé. La Commission nationale pour l'intégrité ne dispose pas de l'indépendance et des pouvoirs nécessaires pour exercer un contrôle significatif sur les déclarations de patrimoine et d'intérêts et le régime de sanctions souffre de défauts rédhibitoires. Enfin, l'immunité des parlementaires fait obstacle aux enquêtes criminelles à l'encontre de députés soupçonnés de délits de corruption.

4. Le système judiciaire souffre d'une image négative parmi le public et des mesures déterminées seront nécessaires pour regagner sa confiance. Tout d'abord, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature sont fortement critiqués. Ils devraient donc être réexaminés ; les décisions du Conseil doivent présenter des garanties suffisantes d'objectivité et de transparence, notamment en ce qui concerne le recrutement, la promotion et la responsabilité disciplinaire des juges. La sensibilisation des juges aux normes d'éthique et d'intégrité devrait être renforcée et les règles relatives aux cadeaux et à d'autres avantages effectivement appliquées. En outre, le cadre juridique et opérationnel concernant la responsabilité disciplinaire des juges devrait être réexaminé afin de renforcer leur imputabilité.

5. Une nouvelle Loi sur le ministère public, depuis longtemps attendue, entrera en vigueur peu après l'adoption de ce rapport. Cette loi vise notamment à renforcer le professionnalisme et l'autonomie procédurale des procureurs, en établissant des procédures transparentes et objectives pour leur recrutement et leur promotion et en renforçant les capacités du Conseil supérieur des procureurs. Bien qu'elle contienne des mesures positives en ce sens, c'est la manière dont cette loi sera appliquée qui déterminera en dernier ressort si ces objectifs peuvent être atteints. Des mesures supplémentaires devraient être prises à cette fin, notamment sur les instructions données aux procureurs et l'intervention de la hiérarchie dans les affaires, la composition et les décisions du Conseil supérieur des procureurs et le cadre de responsabilité disciplinaire des procureurs. De même que pour les juges, la sensibilisation des procureurs aux normes éthiques et d'intégrité devrait être renforcée. Enfin, la réforme prévoit certaines modifications positives de la procédure de nomination du Procureur général. Certains de ces changements sont soumis à une réforme constitutionnelle qui semble extrêmement peu probable dans le contexte politique actuel. Des mesures pourraient être mises en œuvre dans le cadre de la Constitution actuelle et il est important qu'elles le soient, étant donné le rôle essentiel du Procureur général au sein du ministère public.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

6. La République de Moldova a adhéré au GRECO en 2001. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier (octobre 2002), Deuxième (avril 2006) et Troisième (avril 2011) Cycles d'Évaluation du GRECO. Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco).

7. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce sujet, le GRECO s'engage sur un terrain d'action nouveau et souligne le caractère pluridisciplinaire de son mandat. Néanmoins, le thème retenu est clairement lié aux précédents travaux du GRECO, en particulier ceux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation, principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle d'Évaluation, qui portait en particulier sur le pouvoir exécutif de l'administration publique, et du Troisième Cycle d'Évaluation, centré sur l'incrimination de la corruption (notamment à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

8. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou la limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

9. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation concerne les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels, soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction où ils siègent.

10. Aux fins de la préparation du présent rapport, le GRECO a exploité les réponses de la République de Moldova au Questionnaire d'Évaluation (Greco Eval IV Rep (2015) 9E) ainsi que d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite à Chisinau du 2 au 6 novembre 2015. L'EEG était composée de Mme Gabriele BAJONS, Chef du Service d'audit interne et de la Cour des comptes, Ministère de la Justice (Autriche) ; M. Catalin BOBOC, Président de la Commission juridique du Sénat (Roumanie) ; M. András MÁZI, Chef du Département de droit constitutionnel, Ministère de la Justice (Hongrie) ; et M. Johannes J.I. VERBURG, ancien Président de la Cour d'appel de La Haye (Pays-Bas). L'EEG était assistée de Mme Sophie MEUDAL-LEENDERS du Secrétariat du GRECO.

11. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du Parlement (y compris le Bureau permanent, la Commission permanente des nominations et des immunités et la Commission permanente de la sécurité nationale et de l'ordre public), des groupes parlementaires (Parti des socialistes, Parti libéral démocrate et Parti libéral), et de la Commission nationale pour l'intégrité. De plus, elle a rencontré des représentants de l'appareil judiciaire et du ministère public : juges et procureurs appartenant à différents niveaux de juridiction et à différents parquets, Conseil supérieur de la magistrature et commissions associées, Inspection judiciaire, Conseil supérieur des procureurs et commissions associées, et Institut national de la justice. L'EEG s'est aussi entretenue avec des représentants de la communauté internationale, notamment le Programme des

Nations Unies pour le développement et la Mission norvégienne de conseillers pour l'état de droit en République de Moldova. Enfin, l'EEG a rencontré des représentants d'ONG (Transparency International, Centre pour l'analyse et la prévention de la corruption, Alliance anticorruption, Centre de ressources juridiques de Moldova), des médias (Association de la presse indépendante, Centre pour le journalisme d'investigation, RISE Moldova, Projet d'enquête sur le crime organisé et la corruption, journal *Ziarul de Gardă*) et de l'Association du Barreau.

12. Le présent rapport a pour principal objet d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités moldaves pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense les lacunes éventuelles et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités moldaves, qui détermineront les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. La République de Moldova devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

13. La République de Moldova a développé au fil des ans un cadre normatif et institutionnel important pour lutter contre la corruption mais l'application effective de ce cadre demeure problématique. Le bilan du pays dans la mise en œuvre des recommandations du GRECO formulées au cours des cycles précédents est globalement positif, avec un taux de conformité d'environ 83 % à ce jour (38 des 46 recommandations formulées par le GRECO pendant les Premier, Deuxième et Troisième Cycles d'Evaluation ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante).

14. En dépit de ces efforts, la perception de la corruption en République de Moldova reste élevée. La République de Moldova figure en 103^{ème} place sur 168 pays dans l'Indice de perception de la corruption de Transparency International pour 2015¹, alors qu'elle occupait la 94^e place en 2012, avec une légère baisse du nombre de points obtenus (respectivement 33 et 36 sur 100). Le nombre de personnes déclarant avoir versé des pots-de-vin en République de Moldova est également élevé : près de 30 % des répondants selon le Baromètre mondial de la corruption 2013 de Transparency International² (ce qui représente une baisse de 7 % par rapport au Baromètre précédent de 2011). Parmi ces personnes, 34 % déclarent avoir versé un pot-de-vin à un magistrat. Selon le même Baromètre, la population continue à avoir une opinion négative de l'efficacité des efforts engagés par le gouvernement pour enrayer la corruption : 69 % des répondants pensent que le niveau de la corruption a augmenté dans le pays et 23 % qu'il est resté identique pendant la période 2011-2013.

15. Malgré le nombre élevé de scandales de corruption rapportés par les médias, les sanctions sont faibles et l'impunité fréquente. Les principales institutions chargées de la prévention et de la lutte contre la corruption – Procureur général, Centre national de lutte contre la corruption, Commission nationale pour l'intégrité – souffrent de capacités insuffisantes et d'un manque d'indépendance. Les hauts postes au sein de ces institutions sont répartis en fonction de l'allégeance politique, après accord entre les partis politiques. En l'absence de financement public, les partis sont eux-mêmes faibles et soumis à l'influence d'un cercle étroit de personnes privées.

16. En ce qui concerne l'objet du Cycle d'Evaluation en cours, l'appareil judiciaire est considéré comme la branche de l'Etat la plus touchée par la corruption (80 % des répondants), suivie de près par le Parlement (75 % des répondants), dans le Baromètre mondial de la corruption de Transparency International. La Commission européenne confirme ce tableau dans son dernier rapport³ où elle déclare que le développement politique et économique de la République de Moldova reste entravé par une corruption systémique et de haut niveau, l'appareil judiciaire faisant partie des secteurs les plus vulnérables.

17. Dans ce contexte, la disparition d'un milliard de dollars US – soit 15 % du PIB national – de trois des principales banques du pays immédiatement avant les élections législatives de novembre 2014 a provoqué des manifestations qui se poursuivent depuis plus d'un an, de nombreuses personnes campant toujours devant le Parlement au moment de la visite sur place pour demander la démission du gouvernement, du Procureur général et du chef du Centre national de lutte contre la corruption. Peu avant la visite, le maire de la ville d'Orhei (un homme d'affaires connu, ancien président du conseil d'administration de la *Banca de Economii SA*) a reconnu avoir versé à un ancien Premier ministre et leader du Parti libéral démocrate, l'un des partis de la coalition gouvernementale, qui était alors député – la somme d'environ 250 millions USD dans le cadre de la fraude bancaire. Le 15 octobre 2015, le Procureur général a demandé au Parlement de lever l'immunité de ce

¹ <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

² <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=moldova>

³ [Progress Report on the implementation of the European Neighbourhood Policy in 2014](#)

député et le vote a eu lieu le jour même. Le député a été appréhendé, placé en détention et mis en examen pour corruption passive et abus de pouvoir. Un tribunal de première instance l'a reconnu coupable le 27 juin 2016 et l'a condamné à neuf ans de réclusion et à une amende. Le Parlement n'avait encore jamais voté la levée de l'immunité d'un député depuis 2006. Le 29 octobre 2015, le Parlement a adopté une motion de censure contre le gouvernement. Un nouveau gouvernement de coalition a été formé en janvier 2016 mais les manifestations se poursuivent pour demander la tenue d'élections anticipées.

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

18. Le Parlement de la République de Moldova est un parlement unicaméral comprenant 101 membres (députés), dont environ un cinquième sont des femmes. Les députés sont élus à la proportionnelle pour un mandat de quatre ans dans une circonscription nationale unique sur la base d'un scrutin de listes de parti, avec quatre seuils de représentation minimaux : 6 % pour les partis politiques, 9 % pour les coalitions électorales de deux partis, 11 % pour les coalitions de trois ou plusieurs partis et 2 % pour les candidats indépendants. Les dernières élections législatives ont eu lieu en novembre 2014.

Composition du Parlement (issue des élections de 2014 et mise à jour en juin 2016)

-	Parti des socialistes (PSRM)	- 24 sièges
-	Parti libéral démocrate	- 12 sièges
-	Parti des communistes (PCRM)	- 7 sièges
-	Parti démocrate de Moldova	- 20 sièges
-	Parti libéral	- 13 sièges
-	Députés indépendants	- 25 sièges

19. Le statut des députés est régi par la Constitution, le Règlement du parlement (Loi n° 797/1996) et la Loi n° 39/1994 sur le statut des députés. Les pouvoirs d'un député cessent en cas de démission, de suspension de son mandat, d'activités ou de fonctions incompatibles avec un mandat parlementaire ou de décès (article 69.2 de la Constitution).

Transparence du processus législatif

20. L'information détenue par le Parlement est couverte par la Loi n° 982/2000 sur l'accès à l'information et la Loi n° 239/2008 sur la transparence du processus de prise de décision, et soumise au Règlement du Parlement. Les séances plénières du Parlement sont ouvertes au public et aux représentants accrédités des médias, sauf décision d'une majorité de députés ou demande du Président du Parlement, d'un groupe parlementaire ou d'un groupe d'au moins cinq députés. Les réunions des commissions sont en principe publiques mais une commission peut décider de se réunir à huis clos pour aborder des questions touchant à la protection des citoyens ou la sécurité nationale. Des informations sur les projets de loi et l'ordre du jour sont publiées sur le site internet du Parlement dans les délais prévus par le Règlement du Parlement. Les séances du Parlement sont enregistrées en direct et archivées sur un portail spécifique (www.privesc.eu) ; elles peuvent aussi être diffusées en direct sur les stations de radio et de télévision publiques, sur décision d'une majorité de députés. Les procès-verbaux des séances, y compris les votes des députés, sont publiés sur le site du Parlement (www.parlament.md). La publication de tous ces documents en temps opportun est contrôlée par le Bureau permanent du Parlement.

21. En vertu de l'article 49¹ du Règlement du Parlement, les principales commissions permanentes veillent à la consultation publique des acteurs concernés sur les projets de loi et propositions législatives au moyen d'auditions et de débats publics. La décision d'organiser ou non une consultation publique sur un projet de loi donné est laissée à la discrétion de la commission pertinente. A la suite d'une consultation, les commissions pertinentes sont tenues de publier sur le site du Parlement une synthèse des avis recueillis. Une consultation publique doit être organisée pendant la période de 60 jours ouvrables normalement prévue pour la discussion d'un projet de loi en commission. Cependant, le Bureau permanent du Parlement peut allonger ce délai.

22. La Loi sur la transparence du processus de prise de décision, qui vise à assurer la participation du public au processus de décision des autorités centrales et locales, prévoit l'obligation pour toute autorité publique – y compris le Parlement – de notifier l'initiation d'une décision sur son site internet, d'envoyer cette notification à tous les acteurs concernés et de l'afficher et la faire publier dans les journaux le cas échéant. Le public doit être consulté sur ces décisions au moyen, par exemple, de débats publics, d'auditions, de sondages d'opinion, de référendums, d'avis d'experts ou de groupes de travail avec la participation de représentants de la société civile.

23. Une liste des parties prenantes au processus législatif, organisée par domaine d'activité des commissions permanentes du Parlement, est publiée sur le site internet du Parlement. Cette liste a été établie en 2011 avec l'aide du Projet d'aide au développement parlementaire du PNUD et reste ouverte aux institutions intéressées. Le site web du Parlement fournit aussi une liste des conseillers des commissions permanentes qui sont chargés d'enregistrer les contributions de la société civile, ainsi que des informations sur les activités de collaboration entre le Parlement et la société civile.

24. Les indications ci-dessus montrent qu'il existe en République de Moldova un solide cadre légal visant à assurer la transparence du processus législatif, mais les informations recueillies par l'EEG semblent indiquer que ce cadre n'est pas systématiquement respecté. Le site web du Parlement publie effectivement des informations sur les projets de loi mais le tenir à jour des amendements les plus récents est parfois difficile, en partie à cause de l'ancienneté du système informatique qui sera modernisé à l'avenir grâce à l'aide internationale. D'après le rapport d'activité du Parlement pour 2014, une collaboration avec la société civile a eu lieu autour d'un certain nombre de thèmes et de projets de loi, notamment au moyen de 50 réunions de travail, tables rondes ou conférences, de 4 débats publics, 9 auditions publiques et de la publication sur le site web du Parlement de résumés des consultations au regard de 37 projets de loi. Cependant, les représentants de la société civile ont informé l'EEG que, dans de nombreux cas, les normes de la procédure législative ne sont pas respectées, ce qui donne lieu à divers problèmes tels que la non-communication de documents obligatoires – comme les notes d'information ou l'analyse des projets de loi sous l'angle de la lutte contre la corruption –, la non-publication d'informations sur le site internet du Parlement⁴, l'absence de consultation publique, et parfois même la difficulté pour les représentants de la société civile d'accéder aux réunions des commissions. Il semble à l'EEG que les bases existent pour une consultation de la société civile mais que la coopération ne va pas toujours sans heurts. Il est nécessaire, par conséquent, de développer et de renforcer la confiance entre les deux parties.

25. Un autre problème récurrent constaté par l'EEG est le recours fréquent à la procédure d'urgence (en vertu de l'article 106/1 de la Constitution « Assomption de responsabilité par le gouvernement ») pendant les dernières années, prétendument pour assurer l'adoption de lois pour lesquelles le gouvernement n'était pas certain de disposer d'une majorité suffisante⁵. Cette procédure a même été utilisée pour adopter le budget 2015. L'EEG est préoccupée par l'emploi répété et apparemment arbitraire de

⁴ D'après le [National Integrity System 2014 Assessment of Moldova](#) de Transparency International, une série complète de documents supplémentaires a été publiée sur le site web du Parlement au regard de 5 projets de loi seulement sur les 102 adoptés pendant la période du 27 septembre 2012 au 31 décembre 2012, et de 11 projets de loi seulement sur les 119 adoptés pendant la période du 1^{er} janvier 2013 au 30 juin 2013. Le rapport attribue cette situation à la rapidité avec laquelle le Parlement examine les projets de loi, sans respecter le délai prévu pour la consultation du public.

⁵ Le rapport de Freedom House intitulé [2015 Nations in Transit Report on Moldova](#) indique que 18 textes de lois ont été adoptés au moyen de la procédure d'urgence en juillet et septembre 2014, y compris la loi levant l'immunité des juges et la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges. Selon le gouvernement, cela était dû à un blocage au sein de la commission de l'économie, du budget et des finances du Parlement mais l'opposition et même certains membres de la coalition au pouvoir nient toute résistance du Parlement à l'adoption de ces lois.

cette procédure, qui nuit à la transparence et va à l'encontre des principes de l'état de droit. Par conséquent, l'EEG suggère de restreindre, tant sur la plan qualitatif que quantitatif, la possibilité d'« assomption de responsabilité » par le gouvernement.

26. Même lorsque la procédure d'urgence n'est pas utilisée, un certain nombre de projets de loi sont adoptés très rapidement. L'EEG a été informée de plusieurs cas de projets de loi inscrits au Parlement puis promulgués par le Président de la République en quelques jours, voire le jour même. Par exemple, une loi de 2013 amendant le code électoral et la Loi sur le statut des députés ont été inscrites au Parlement le 16 avril 2013 et promulguées le 20 avril 2013. De telles procédures accélérées non seulement risquent de nuire à la qualité de la législation et d'affecter la transparence globale du processus législatif mais elles réduisent aussi le temps réservé à la consultation et à la discussion et, par conséquent, ne permettent pas un débat démocratique adéquat. C'est pourquoi, le GRECO recommande d'assurer (i) la publication en temps opportun des projets législatifs, de tous les amendements et de l'ensemble des documents d'appui prévus par la loi ; et (ii) le respect de délais adéquats pour permettre une consultation publique et un débat parlementaire véritables, notamment en veillant à ce que la procédure d'urgence ne soit appliquée que dans des circonstances exceptionnelles et dûment justifiées.

Rémunération et avantages économiques

27. Le salaire mensuel moyen prévu pour 2015 en République de Moldova est de 4 500 Lei moldaves (MDL) (200 EUR).

28. Le salaire mensuel de base des députés est le suivant :

Président de la République de Moldova	13 000 MDL (584 EUR)
Président du Parlement	11 900 MDL (534 EUR)
Président adjoint du Parlement	11 000 MDL (494 EUR)
Président d'une commission permanente ou membre du Bureau permanent	10 400 MDL (467 EUR)
Vice-président d'une commission permanente	9 900 MDL (445 EUR)
Secrétaire d'une commission permanente	9 700 MDL (435 EUR)
Député	9 600 MDL (431 EUR)

29. Des augmentations de 20% du traitement mensuel de base sont prévues en relation avec la non-divulgaration de secrets d'Etat, la détention de titres universitaires comme ceux de *doctor habilitatus* ou de docteur en sciences et certains titres honorifiques. Les députés peuvent aussi bénéficier d'une indemnisation des frais encourus dans le cadre de leurs fonctions, notamment : (i) d'une indemnité non imposable de 50 MDL (2 EUR) pour chaque jour de participation aux séances plénières (qui est plus élevée pour les députés ayant des responsabilités spéciales au sein du Parlement) ; (ii) d'un moyen de transport officiel ou d'une indemnité mensuelle de transport non imposable de 500 MDL (22 EUR) ; (iii) pour les députés vivant en dehors de Chisinau, d'un appartement de fonction fourni par l'Etat ou d'une indemnité de logement mensuelle non imposable calculée sur la base du nombre de personnes par ménage ; (iv) d'une indemnité annuelle non imposable pour les frais de traitement équivalent à un salaire mensuel. Au terme de leur mandat ou en cas de démission, les députés bénéficient d'une indemnité unique correspondant à deux fois le montant du salaire de base, s'ils n'ont pas été suspendus ou ne font pas valoir leurs droits à une pension de retraite, à laquelle peut s'ajouter une mensualité de base supplémentaire s'ils restent sans emploi pendant les deux mois qui suivent l'expiration de leur mandat. Les informations concernant le salaire et les indemnités des députés sont accessibles via les déclarations de patrimoine et de revenus, publiées sur le site web de la Commission nationale pour l'intégrité.

30. Les frais de fonctionnement du bureau parlementaire des députés sont couverts par les fonds publics affectés dans le budget du Parlement.

Principes éthiques et règles de conduite

31. Il n'existe pas de code de conduite pour les députés. Le Règlement du Parlement (articles 131 et 132) contient certaines dispositions sur la conduite des députés pendant les séances plénières et les séances de travail en commission, qui portent principalement sur les absences non justifiées et les normes de comportement. Le non-respect de ces règles peut entraîner des sanctions allant d'un avertissement à l'interdiction de participer aux séances plénières pendant plusieurs séances, dix au maximum (article 133 du règlement). Cependant, l'application de ces sanctions doit être contrôlée par un service spécial du Parlement, sur la base d'une série de règles qui n'ont pas encore été adoptées.

32. Un projet de code de conduite à l'attention des députés (projet n° 135 du 4 avril 2016) a été préparé par un groupe de députés, avec l'assistance de représentants de la société civile et d'organisations internationales et il a été soumis au Bureau permanent du Parlement. Il propose une série de règles et de sanctions et la création d'un commissaire chargé des questions d'éthique, en charge de rendre des opinions consultatives et de surveiller l'application du code. L'EEG soutient cette initiative, car le GRECO a souligné de façon constante dans ses rapports sur ce thème que l'élaboration et l'adoption d'un code de conduite peuvent être fortement bénéfiques au travail et à l'image publique des députés et du Parlement. Le contenu d'un tel code doit au minimum refléter, expliciter et rendre plus accessibles les normes essentielles concernant les obligations fondamentales des députés et les restrictions auxquelles est soumise leur activité. Pour pouvoir devenir un outil significatif entre les mains des députés, il est essentiel que ce code fournisse des directives claires sur la prévention des conflits d'intérêts et les questions apparentées comme l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages, les incompatibilités, les activités supplémentaires et les intérêts financiers, l'utilisation abusive d'informations et de ressources publiques et les contacts avec des tiers comme les lobbyistes (avec des exemples concrets développés). Pour intégrer le futur code aux habitudes de travail du Parlement, d'autres mesures comme la fourniture d'une formation spécifique ou de conseils confidentiels sur les questions susmentionnées constitueront un atout supplémentaire. Enfin, l'application effective des dispositions contenues dans un code de conduite est un aspect essentiel de tout système d'intégrité. L'efficacité d'un ensemble de normes dépend du degré de sensibilisation des personnes auxquelles ces normes s'adressent et de leur volonté de respecter les dispositions concernées mais aussi de la mise en place d'outils appropriés pour assurer leur mise en œuvre, c'est-à-dire garantir la mise en lumière des cas de manquement aux normes et l'imposition de sanctions adéquates en pareils cas. Le GRECO recommande (i) d'adopter un code de conduite pour les parlementaires, en veillant à ce que le futur code soit facilement accessible au public ; (ii) d'établir un mécanisme adapté au sein du Parlement à la fois pour promouvoir le code et sensibiliser les députés aux normes de conduite attendues d'eux, mais aussi pour assurer, si nécessaire, l'application effective de ces normes.

Conflits d'intérêts

33. La Loi sur les conflits d'intérêts n° 16-XVI du 15 février 2008 (ci-après « LCI ») régit les incompatibilités et les restrictions s'imposant aux personnes qui occupent des fonctions publiques – y compris les députés, les juges et les procureurs – ainsi que les modalités de divulgation à suivre en cas de conflit d'intérêts.

34. Un conflit d'intérêts est défini comme un conflit entre l'exercice des obligations liées à une fonction et les intérêts personnels d'un titulaire de fonction en tant que personne privée, dans la mesure où ce conflit est susceptible de nuire à l'exercice objectif et

impartial des obligations et des responsabilités prévues par la loi. « Intérêt personnel » désigne tout intérêt, matériel ou immatériel, lié aux intentions ou aux besoins personnels d'un agent public, y compris ceux qui découlent de ses préférences ou de ses engagements (article 2 de la LCI). La LCI exige de tout titulaire de fonction publique qu'il mette de côté ses intérêts personnels lors de l'adoption d'une décision officielle ou de sa mise en œuvre, et qu'il s'abstienne de participer à la prise de décision ou à sa mise en œuvre lorsque son impartialité et son objectivité risqueraient d'être compromises par des intérêts personnels ou l'appartenance à certaines organisations. La loi interdit aussi explicitement toute une série d'actions, à savoir : (a) utiliser des informations privilégiées ou permettre leur utilisation d'une manière autre que celle qui est spécifiée par la loi ; (b) se servir d'une fonction publique pour obtenir des revenus indus ; (c) utiliser directement ou indirectement des biens publics pour servir des intérêts personnels ; (d) mettre à profit les avantages d'une fonction ou d'une fonction antérieure (article 5 de la LCI).

35. La LCI prévoit aussi l'obligation pour les députés de soumettre régulièrement une déclaration d'intérêts personnels (voir plus bas) et de signaler immédiatement tout cas de conflit d'intérêts à la Commission nationale pour l'intégrité, qui est responsable de la supervision et de l'application des normes relatives aux conflits d'intérêts. Les conflits d'intérêts à déclarer concernent la participation à un processus décisionnel, l'exécution d'obligations ou les relations avec une entité légale recevant de l'argent ou des biens publics, des prêts garantis par l'Etat ou une commande publique. Il est aussi interdit aux députés d'établir des relations de travail avec d'anciens collègues ou membres du personnel du Parlement avant la fin d'une période de restriction d'un an (article 9).

36. Aux termes du Règlement du Parlement (article 35), les députés nommés pour participer à une commission d'enquête doivent aussi soumettre une déclaration d'intérêts et déclarer en séance plénière l'absence de tout conflit entre leurs intérêts privés et l'exercice de leurs responsabilités au sein de la commission d'enquête. Si un conflit d'intérêts apparaît ou semble apparaître après la nomination du député, sa participation à la commission cesse de droit. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux autres commissions parlementaires.

37. La LCI confie aux « dirigeants des organisations publiques » – c'est-à-dire, dans le cas du Parlement, le Président – certaines responsabilités, à savoir résoudre les conflits d'intérêts des personnes placées sous leur autorité en leur demandant de se récuser, en restreignant leur accès à certaines informations ou bien au moyen d'un transfert, d'une redistribution des tâches et des responsabilités ou d'une demande de démission (article 10 de la LCI). Ces dirigeants sont aussi tenus de notifier la Commission nationale pour l'intégrité des infractions à la loi (article 11 de la LCI).

38. Les actes légaux ou administratifs émis dans une situation de conflit d'intérêts sont considérés comme nuls et nonavenus mais la Commission nationale pour l'intégrité est tenue de saisir la justice pour obtenir l'annulation effective de ces actes ou décisions. Toutefois, cela ne s'applique pas aux actes législatifs ou à d'autres actes normatifs et judiciaires (article 12 de la LCI).

39. L'EEG juge positif le caractère exhaustif de la LCI. Cette loi contient en effet un certain nombre d'éléments importants comme la définition des conflits d'intérêts et l'obligation pour les agents publics concernés – y compris les députés – de s'abstenir d'un acte ou d'une décision lorsqu'ils pensent être en situation de conflit d'intérêts. Elle prévoit aussi un système de déclaration, qui sera examiné plus loin (voir paragraphes 55 à 65). Toutefois, une culture de la prévention et de l'évitement des conflits d'intérêts continue à faire défaut parmi les députés. Les entretiens menés par l'EEG montrent que les députés envisagent généralement leurs obligations à cet égard d'un point de vue formel, c'est-à-dire comme impliquant pour l'essentiel l'envoi d'une déclaration à la Commission nationale pour l'intégrité. Les dispositions exigeant d'eux qu'ils s'abstiennent

de participer à la prise de décision en cas de conflit d'intérêts semblent insuffisamment appliquées en pratique et les députés semblent pour la plupart ignorer la raison d'être de la LCI et être peu familiarisés avec la notion même de conflit d'intérêts et la manière dont cette notion devrait guider leurs choix et leurs décisions, à la fois dans le cadre de leurs activités parlementaires et en relation avec leurs intérêts privés et ceux de leurs proches.

40. L'EEG est d'avis que plusieurs facteurs contribuent à cette situation. L'un d'eux est lié à la surveillance exercée par la Commission nationale pour l'intégrité. Les préoccupations spécifiques de l'EEG à cet égard seront abordées plus loin. Un autre facteur découle du fait que le Parlement ne se montre guère proactif en ce qui concerne le traitement interne des questions d'intégrité et de corruption. L'EEG considère qu'il s'agit là d'une insuffisance grave qui empêche le développement d'une culture de la prévention des conflits d'intérêts parmi les députés et contribue à l'image négative du Parlement. Elle note aussi que la définition des intérêts personnels figurant dans la LCI est sans doute difficile à interpréter et à appliquer dans le cas des députés, puisque la manière dont ils votent est nécessairement déterminée par leurs préférences et leurs engagements politiques. L'EEG pense que, pour qu'une culture de la prévention et de l'évitement des conflits d'intérêts se développe au sein du Parlement, il est nécessaire que celui-ci complète la LCI en définissant ses propres règles et directives sur les conflits d'intérêts à l'intérieur d'un code de conduite, conformément à la recommandation formulée au paragraphe 32. La disposition de l'article 35(2) du Règlement du Parlement prévoyant la divulgation ponctuelle des intérêts des députés en cas de participation à une commission d'enquête est un exemple de disposition pertinente qui pourrait être étendue aux autres activités des députés. Une autre approche des conflits d'intérêts consisterait à introduire l'obligation de s'abstenir de participer aux débats parlementaires. Cependant, quelles que soient les règles retenues, celles-ci devront être accompagnées d'un mécanisme interne de contrôle et d'exécution crédible et adéquat.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

41. Il est interdit aux députés de solliciter ou d'accepter des cadeaux, des services, des faveurs, des invitations ou tout autre avantage à leur intention propre ou à celle de leur famille (article 23 de la LCI). La LCI ne définit pas explicitement la notion de cadeau mais renvoie à la Loi sur la prévention et la lutte contre la corruption, qui définit comme avantage matériel les biens tangibles ou intangibles, meubles ou immeubles obtenus par quelque moyen que ce soit, ainsi que les actes juridiques ou autres documents attestant un titre ou un droit à l'égard de tels biens. Les avantages indus sont aussi définis dans cette loi comme les services, privilèges, faveurs, exemptions d'obligations et autres avantages contribuant de façon injustifiée à améliorer la situation d'une personne par rapport à celle qui était la sienne avant qu'elle ne commette un acte de corruption ou ne manifeste un comportement corrompu.

42. Seuls les cadeaux symboliques, les cadeaux de courtoisie ou les cadeaux protocolaires, dont la valeur ne doit pas dépasser 1 000 MDL (45 EUR), sont considérés comme acceptables. Tout cadeau d'une valeur supérieure doit être déclaré à la commission d'évaluation et d'inventaire des cadeaux et enregistré sur un registre spécial tenu par la commission et accessible au public. Un cadeau peut aussi être racheté par le récipiendaire, auquel cas cela doit être mentionné sur le registre. Le Règlement du Parlement prévoit certaines exemptions à ces règles pour les médailles, prix ou écussons, par exemple, ainsi que pour les biens périssables. La procédure d'évaluation et d'enregistrement des cadeaux est définie dans l'ordonnance gouvernementale n° 134 du 22 février 2013. En cas de doute sur la valeur d'un cadeau, le bénéficiaire peut s'adresser à la commission, qui effectue une évaluation sur la base de la valeur approximative déclarée par le bénéficiaire, du prix de marché de biens similaires et de l'avis d'un

expert, si nécessaire. L'ordonnance n° 134 prévoit aussi la possibilité pour le récipiendaire de contester la décision de la commission devant un tribunal en cas de désaccord sur l'évaluation.

43. La commission d'évaluation et d'inventaire des cadeaux fait partie du Secrétariat du Parlement. Elle a été créée sur décision du Président du Parlement (ordonnance n° 125 du 24 juillet 2013). Cependant, le registre des cadeaux n'est pas encore opérationnel car, selon les autorités, aucun cadeau n'a été déclaré à ce jour. L'EEG interprète cela comme indiquant fortement que, bien que des dispositions détaillées soient en place, le respect de ces dispositions ne fait l'objet d'aucun contrôle. Elle invite les autorités à remédier à cette lacune lors de l'établissement du mécanisme envisagé dans la deuxième partie de la recommandation ii.

44. La LCI spécifie aussi les mesures indispensables à prendre par les titulaires de fonctions publiques en cas d'offre de cadeaux ou d'avantages indus, à savoir: (i) refuser l'avantage ; (ii) s'assurer de la présence de témoins, notamment parmi leurs collègues ; (iii) consigner ces actions en détail dans un registre spécial ; (iv) notifier immédiatement les autorités compétentes de cette affaire ; et (v) continuer à exécuter leurs fonctions de manière appropriée, en particulier celles en relation avec lesquelles leur ont été offerts des avantages indus.

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

45. L'incompatibilité d'un mandat parlementaire avec une autre fonction rémunérée, à l'exception des activités d'enseignement et de recherche scientifique, est inscrite à l'article 70 de la Constitution et réglementée plus en détail au chapitre IV de la LCI, dans la Loi sur le statut des députés et dans le Règlement du Parlement. Les activités d'enseignement et de recherche scientifique doivent être menées en dehors des heures de travail.

46. Les personnes affectées temporairement par le Parlement auprès d'un organe de l'administration publique centrale peuvent cumuler cette mission avec un mandat parlementaire pendant une période de six mois maximum (article 4 de la Loi sur le statut des députés).

47. Les députés sont tenus de démissionner de toute charge ou fonction incompatible dans un délai de 30 jours à compter de la validation de leur mandat. S'ils négligent de le faire, ils sont suspendus du poste incompatible à l'expiration de ce délai (article 5 de la Loi sur le statut des députés).

48. Les députés doivent déclarer au Bureau permanent du Parlement, dans un délai de 30 jours à compter de la validation de leur mandat, toute activité extra-parlementaire qu'ils ont l'intention de poursuivre. Toute modification des activités accessoires menées par un député au cours de son mandat doit être déclarée au Bureau permanent dans un délai de 10 jours (article 6 de la Loi sur le statut des députés).

49. La LCI prévoit une période de restriction d'un an pendant laquelle les titulaires d'une fonction publique ne peuvent représenter les intérêts d'individus, de groupes ou de sociétés privés sur toute question se rapportant à leurs fonctions officielles. Cette restriction ne s'applique pas aux avocats. Ils ne peuvent non plus être employés au sein de structures de gestion, de surveillance ou de contrôle de l'institution à laquelle ils appartenaient précédemment (articles 20(3) et 22). Les entreprises dont ils détiennent des actions ou à la gestion ou la surveillance desquelles ils travaillent après la fin de leur mandat ne peuvent passer de contrats commerciaux avec l'institution à laquelle ils appartenaient pendant la même période d'un an. Cette disposition ne s'applique pas si le

contrat a été conclu avant l'emploi de l'ex-agent public ou suite à une procédure publique d'appel d'offres (article 21).

50. Les titulaires de fonctions publiques doivent informer le dirigeant de leur organisation de toute offre d'emploi de nature à entraîner un conflit d'intérêts. Ils ne peuvent recevoir une rémunération liée à leur emploi antérieur, ni utiliser des informations privilégiées pour obtenir une rémunération ou un emploi à l'issue de leur mandat (article 20 de la LCI).

Contrats conclus avec les pouvoirs publics

51. Il n'existe aucune disposition interdisant aux députés ou à leurs proches de détenir pendant la durée de leur mandat des actions d'une entreprise privée bénéficiant de contrats ou entretenant des relations commerciales avec l'administration publique, ou de participer à la gestion ou à la surveillance d'une telle entreprise ou d'agir comme son représentant autorisé. De telles relations, cependant, dans la mesure où elles risquent de donner lieu à un conflit d'intérêts, doivent être notifiées au Président du Parlement (article 9 de la LCI).

Utilisation abusive d'informations confidentielles ou de ressources publiques

52. Les députés sont tenus de respecter les règles générales figurant dans la Loi sur la protection des données à caractère personnel et la Loi sur le secret d'Etat ; dans le cas contraire, leur responsabilité est engagée. Comme indiqué plus haut, la LCI interdit aussi l'utilisation d'informations privilégiées pour en tirer un avantage personnel (article 5 de la LCI).

53. Dans l'exercice de leurs attributions, les titulaires d'une fonction publique ne peuvent utiliser, directement ou indirectement, des biens publics aux fins d'intérêts personnels (article 5 de la LCI).

Contacts avec des tiers

54. Le lobbying n'est pas réglementé. L'EEG a été informée que l'un des partis de la coalition gouvernementale au pouvoir au moment de la visite sur place a tenté d'introduire une loi sur le lobbying mais n'a pas obtenu le soutien de ses partenaires au sein de la coalition. Le lobbying des hommes politiques a été mentionné plusieurs fois comme un sujet d'inquiétude pendant la visite sur place mais l'EEG n'a pu déterminer dans quelle mesure le lobbying, en tant que secteur d'activité, est effectivement développé en République de Moldova. Cela dit, le GRECO a exprimé dans de nombreux rapports l'avis qu'il est important de mettre en place des procédures appropriées afin de favoriser une plus grande transparence dans les contacts entre les parlementaires et des tiers comme les lobbyistes et tout autre acteur (groupes d'intérêts, associations, etc.) cherchant à influencer le processus législatif. C'est pourquoi, afin de renforcer encore la transparence du processus parlementaire et de compléter les dispositions existantes sur la participation publique⁶, le GRECO recommande d'introduire des normes définissant les modalités d'interaction des parlementaires avec des tiers cherchant à influencer le processus législatif.

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

55. Les députés sont tenus de soumettre régulièrement une déclaration de patrimoine et de revenus et une déclaration d'intérêts personnels.

Déclarations de patrimoine et de revenus

⁶ Loi n°239-XVI du 13 novembre 2008 sur la transparence dans le processus de décision.

56. Les déclarations de patrimoine et de revenus sont régies par la Loi n° 1264-XV du 19 juillet 2002 sur la déclaration et le contrôle des revenus et du patrimoine des dignitaires publics, des juges, des procureurs, des fonctionnaires et de certaines personnes occupant des fonctions de direction (ci-après « LRP »). Les déclarations doivent être soumises par écrit en se servant du formulaire type joint en annexe à la loi.

57. Les déclarations comprennent les données suivantes sur le déclarant et les membres de sa famille (conjoint, enfants mineurs et personnes à charge) : ensemble des revenus ; biens meubles et immeubles (y compris les véhicules à moteur de toutes catégories soumis à enregistrement) ; actifs transférés au moyen d'intermédiaires ou transmis contre paiement à des ascendants, descendants, frères, sœurs et parents du même degré, et actifs transférés gratuitement à une autre personne ; avoirs financiers (comptes bancaires, fonds de placement, investissements, obligations, chèques, investissements directs dans la devise nationale ou une devise étrangère, etc.) ; parts du capital de sociétés commerciales ; et passif et engagements (dettes, emprunts, garanties émises en faveur de tiers, prêts, crédits, etc.).

58. Les déclarations doivent être soumises en début de mandat (dans un délai de 20 jours à compter du jour de la nomination), une fois par an avant le 31 mars, en fin de mandat (dans un délai de 20 jours à compter du terme du mandat) et un an après la fin du mandat (avant le 31 mars de l'année suivante).

Déclarations d'intérêts personnels

59. Les déclarations d'intérêts personnels sont réglementées par la LCI. Elles doivent aussi être soumises sur la base du formulaire type joint en annexe à la LCI et inclure des informations sur : les activités professionnelles rémunérées ; les fonctions de créateur ou de membre du conseil de direction, de l'administration ou de l'organe d'inspection ou de contrôle d'une ONG ou d'un parti politique ; les fonctions d'associé ou d'actionnaire d'un agent économique, d'un établissement de crédit, d'une société d'assurance ou d'une institution financière ; et les relations avec des organisations internationales. Les candidats aux élections doivent aussi déclarer leurs intérêts personnels.

60. Les déclarations d'intérêts personnels doivent être soumises par écrit par les députés au début de leur mandat (dans les 15 jours qui suivent le scrutin), une fois par an avant le 31 mars, en cas de changement des éléments fournis dans la déclaration (dans les 15 jours suivant ce changement), à la fin du mandat (dans un délai de 15 jours) et un an après la fin du mandat (avant le 31 mars de l'année suivante).

61. Les déclarations de patrimoine et de revenus et les déclarations d'intérêts personnels des députés sont recueillies par la Direction des ressources humaines du Secrétariat du Parlement et enregistrées dans deux registres spéciaux sur la base des formulaires types joints en annexe aux lois pertinentes, qui sont ensuite transmis, dans les 20 jours suivant leur réception, à la Commission nationale pour l'intégrité, chargée de vérifier l'exactitude des déclarations et de les publier sur son site internet. Les déclarations, expurgées des données à caractère personnel (par ex. numéros personnels d'identification, données biographiques, adresses, informations sur les créanciers et les débiteurs), sont publiées dans les 30 jours qui suivent leur réception.

62. La Direction des ressources humaines établit une liste des députés n'ayant pas soumis leurs déclarations à temps et l'envoie à la Commission nationale pour l'intégrité. La non-soumission d'une déclaration en temps voulu sans justification déclenche l'ouverture d'office d'une procédure de contrôle par la commission.

63. Une loi sur la déclaration du patrimoine et des intérêts personnels a été adoptée par le parlement le 17 juin 2016 et elle entrera en vigueur le 1^{er} août 2016. Cette loi vise à fusionner les deux types de déclarations, à introduire des déclarations

électroniques – ce qui aura lieu à compter du 1^{er} janvier 2017 – et à améliorer le système. La notion de conflit d'intérêts est complétée et précisée en distinguant les conflits d'intérêts « potentiels », « réels » et « effectifs ». Les cadeaux et les incompatibilités sont réglementés de façon plus détaillée. Une autre loi sur l'Autorité nationale pour l'intégrité, faisant partie du même groupe de textes, a pour but d'accroître l'efficacité du travail de la Commission nationale pour l'intégrité, en assurant son indépendance institutionnelle et opérationnelle grâce au renforcement du système de surveillance. Elle a également été adoptée le 17 juin 2016 et entrera en vigueur le 1^{er} août 2016.

64. Les déclarations d'intérêts personnels et les déclarations de patrimoine et de revenus des députés sont publiées en ligne par la Commission nationale pour l'intégrité – comme celles des juges, des procureurs et des autres agents publics soumis à une obligation de déclaration. Cependant, le processus consistant à passer en revue les déclarations manuelles pour supprimer les données à caractère personnel demande beaucoup de temps et empiète inévitablement sur le temps réservé au contrôle du contenu de ces déclarations. L'EEG a été informée qu'un projet de développement d'un système de déclaration en ligne avec une aide financière internationale a été présenté mais que la base légale pour la mise en œuvre d'un tel projet n'existe pas encore. Les autorités de la République de Moldova sont invitées à poursuivre ce projet de manière prioritaire.

65. Les déclarations des députés sont aussi publiées sur le site web du Parlement⁷. L'EEG note cependant que, bien que les déclarations de patrimoine et de revenus de la plupart des députés, ainsi que leurs déclarations d'intérêts personnels, soient effectivement publiées en ligne, des déclarations manquent apparemment pour près d'un tiers des députés⁸. Cette question est abordée ci-dessous dans la section sur la surveillance et l'application de la loi.

Surveillance et application de la loi

66. Les députés, les juges et les procureurs de la République de Moldova sont soumis au même système de surveillance et de contrôle. Par conséquent, la présente section traitant des députés se réfère également aux juges et aux procureurs et contient des recommandations s'appliquant aux trois catégories de personnes. Des renvois à cette section sont inclus dans les chapitres suivants qui portent sur les juges et les procureurs.

Commission nationale pour l'intégrité

67. Les tâches principales de surveillance de l'application des normes relatives aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités, aux déclarations d'intérêts personnels et aux déclarations de patrimoine et de revenus incombent à la Commission nationale pour l'intégrité (ci-après « la commission »). La commission a été créée par la Loi n° 180 du 19 décembre 2011 sur la Commission nationale pour l'intégrité mais n'est devenue opérationnelle qu'en 2013. Il s'agit d'une autorité indépendante dont le budget est couvert par l'Etat. La commission se compose de cinq membres élus par le Parlement pour un mandat unique de cinq ans. Ces membres sont assistés par un secrétariat de 21 agents publics. La commission se réunit une fois par semaine ; ses séances sont normalement publiques et les décisions y sont prises à la majorité.

68. Les candidatures à trois des cinq sièges de la commission sont proposées au nom de la majorité parlementaire ; une autre candidature est proposée au nom de l'opposition parlementaire et une autre au nom de la société civile par la commission permanente des nominations et des immunités du Parlement à partir d'une liste de candidats présentée

⁷ <http://parlament.md/StructuraParlamentului/Deputies/tabid/87/language/en-US/Default.aspx> (les déclarations individuelles peuvent être consultées sur la page web de chaque député).

⁸ Site consulté le 12 février 2015.

par des associations publiques. Le président de la commission est nommé par le Parlement, sur proposition de son Président, parmi les membres de la commission qui n'occupent pas un poste de décision. Le président adjoint est nommé par le Parlement sur proposition du président de la commission. Les candidats à un siège au sein de la commission doivent remplir un certain nombre de conditions, notamment avoir une expérience professionnelle de plus de sept ans, une réputation irréprochable et un casier judiciaire vierge, et ne pas appartenir à un parti politique au moment de leur nomination.

69. La commission a pour tâches principales : (i) de vérifier les déclarations de patrimoine, de revenus et d'intérêts personnels afin d'identifier tout écart important et injustifié entre les revenus obtenus dans l'exécution de fonctions officielles et les biens acquis pendant la même période ; et (ii) de détecter les violations des normes relatives aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités. Il convient de noter que, dans le cas des déclarations de patrimoine et de revenus, un premier contrôle formel des formulaires de déclaration est effectué par l'autorité chargée de recueillir les déclarations – dans le cas des députés, il s'agit de la Direction des ressources humaines du Secrétariat du Parlement – qui, en cas de lacunes, demande aux déclarants de compléter leurs déclarations dans un délai de cinq jours ouvrables (article 10 de la LRP).

70. La commission peut initier une procédure de vérification de son propre chef – par exemple suite à la publication d'informations dans les médias – ou sur la requête de toute personne physique ou morale « intéressée ». L'intérêt en question est interprété en un sens large car il peut se fonder uniquement sur la qualité de citoyen du requérant. Les requêtes peuvent être déposées de façon anonyme mais doivent inclure l'information et les faits pertinents, ainsi que les sources à partir desquelles l'information peut être obtenue. Elles doivent être examinées par la commission dans les 30 jours qui suivent sa réception. Bien que cela ne soit pas requis par la loi, dans la pratique, la commission informe le requérant des mesures prises, y compris en cas de décision de ne pas initier une procédure de vérification. Cette dernière décision peut être contestée conformément au code de procédure civile et à la procédure de droit administratif. La commission peut exiger la fourniture de tous documents et informations nécessaires des autorités publiques et de personnes physiques ou morales, qui sont tenues de communiquer les éléments demandés dans un délai de 15 jours. La personne visée par la procédure de contrôle peut être entendue, assistée par un avocat et produire tout document justificatif nécessaire.

71. La vérification s'achève par l'adoption d'une résolution par la commission. Si la résolution conclut à une violation des dispositions relatives aux conflits d'intérêts ou aux incompatibilités, la personne ayant fait l'objet du contrôle peut déposer un recours devant la juridiction compétente. Si elle n'est pas contestée, la résolution devient définitive au bout de 15 jours après son adoption et la commission informe alors les autorités compétentes qu'elles peuvent engager une procédure disciplinaire ou mettre un terme au mandat de la personne concernée. La commission n'a pas elle-même le pouvoir d'imposer des sanctions.

72. Lorsqu'elle détecte un écart important et injustifié entre les revenus et le patrimoine d'un agent public, la commission est tenue de notifier l'autorité de poursuite pénale – si elle soupçonne qu'un délit pénal a été commis – et/ou les autorités fiscales.

73. La nouvelle loi sur l'Autorité nationale pour l'intégrité prévoit une réorganisation de l'actuelle Commission nationale pour l'intégrité. Elle comprendra un président, assisté d'un vice-président, un Conseil pour l'intégrité et 30 inspecteurs en matière d'intégrité, qui seront indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et ne seront subordonnés ni au Conseil ni au (vice-)président. Le Conseil sera composé de sept membres : un représentant du Parlement, un représentant du gouvernement, un représentant du Conseil supérieur de la magistrature, un représentant du Conseil supérieur des

procureurs, un représentant du Congrès des autorités locales et deux représentants de la société civile. Les inspecteurs auront le pouvoir d'imposer des sanctions administratives.

74. D'après ses rapports annuels, la commission a mené les activités suivantes en 2013-2015 :

- *2013 (première année de fonctionnement)*

La commission a initié 120 procédures de vérification, dont 66 de son propre chef et 54 suite à une requête. 49 vérifications portaient sur des violations possibles des normes légales de déclaration des revenus et du patrimoine, 41 sur des conflits d'intérêts possibles, 10 sur des incompatibilités possibles et les autres 20 vérifications sur plusieurs violations soupçonnées conjointement. Parmi ces procédures de vérification, 13 visaient des députés, 19 des juges et 12 des procureurs.

La commission a aussi clos 74 procédures. Dans 28 d'entre elles, elle a conclu qu'une infraction avait eu lieu. Huit affaires ont été déférées au Centre national de lutte contre la corruption pour sanction, 16 ont été transmises au Bureau du Procureur général et 4 à l'Inspection générale des impôts. Dans 46 procédures, la commission a conclu qu'aucune violation n'avait eu lieu.

- *2014*

La commission a initié 354 procédures de vérification, dont 190 de son propre chef. 63 contrôles ont été initiés suite à la publication d'informations dans les médias, 127 à la demande de la personne concernée, 120 à la suite de demandes reçues de diverses institutions et 44 à la suite de demandes de citoyens. 228 vérifications portaient sur des violations possibles des normes légales de déclaration des revenus et du patrimoine, 84 sur des conflits d'intérêts possibles et 42 sur des incompatibilités possibles. Parmi ces vérifications, cinq visaient des députés. La commission a aussi constaté que les procureurs faisaient partie des catégories les plus vulnérables en ce qui concerne le respect des normes de déclaration des revenus et du patrimoine, avec sept cas de violations identifiés en 2014. La commission a déféré 56 affaires au Centre national de lutte contre la corruption pour sanction et 57 affaires au Bureau du Procureur général pour initiation d'une procédure pénale.

- *2015 (jusqu'à la fin septembre)*

La commission a initié 234 procédures de vérification, dont 75 de son propre chef, 13 à la suite de la publication d'informations dans les médias, 62 à la demande de la personne concernée, 104 à la suite de demandes reçues de diverses institutions, 48 à la suite de demandes de citoyens et 7 suite à des interpellations transmises par les députés. 135 vérifications portaient sur des violations possibles des normes légales de déclaration des revenus et du patrimoine (57,7 % du nombre total des contrôles effectués), 76 sur des conflits d'intérêts possibles (32,5 % du nombre total des contrôles effectués), 23 sur des incompatibilités possibles (9,8 % du nombre total des contrôles effectués). Parmi ces procédures de vérification, 4 visaient des députés.

Pendant cette période, la commission a effectué 34 vérifications, soit 17 % du total des procédures ouvertes.

La commission a aussi clos 233 procédures, dont 128 procédures initiées en 2014 et 105 initiées en 2015. Sur l'ensemble des procédures achevées,

78 (33,4 %) ont conclu à l'existence de violations. 58 de ces affaires portaient sur des violations des normes de déclaration des revenus et du patrimoine, 16 sur des conflits d'intérêts et 4 sur des violations des normes relatives aux incompatibilités. Des éléments conduisant à soupçonner la commission de certains actes criminels ont également été détectés. Dans 155 procédures (66,5 %), la commission a conclu à l'absence de violation.

Sanctions

75. Le non-respect de l'obligation de soumettre une déclaration de patrimoine et de revenus ou une déclaration d'intérêts personnels dans les délais prévus constitue une contravention passible d'une amende de 75 à 150 unités conventionnelles (1 500 à 3 000 MDL, soit 67 à 135 EUR) (article 330² du code des contraventions). La non-déclaration d'un conflit d'intérêts entraîne une amende de 100 à 300 unités conventionnelles (2 000 à 6 000 MDL, soit 90 à 270 EUR) (article 313² du code des contraventions). La non-soumission d'informations ou de documents exigés par la Commission nationale pour l'intégrité est punie d'une amende de 100 à 150 unités conventionnelles dans le cas d'une personne responsable (2 000 à 3 000 MDL, soit 90 à 135 EUR), de 100 à 250 unités conventionnelles dans le cas d'une personne occupant un poste de direction (2 000 à 5 000 MDL, soit 90 à 226 EUR) et de 200 à 350 unités dans le cas d'une entité juridique (4 000 à 7 000 MDL, soit 181 à 317 EUR). La non-application des sanctions décidées par le Centre national de lutte contre la corruption est punie d'une amende de 100 à 250 unités conventionnelles infligée au dirigeant responsable (article 319¹ du code des contraventions).

76. La fourniture d'informations inexactes constitue un délit pénal passible d'une amende de 600 unités conventionnelles (12 000 MDL, soit 538 EUR) ou d'une peine d'emprisonnement d'un an maximum, accompagnée de l'interdiction d'occuper certaines fonctions ou de pratiquer certaines activités pendant une période de cinq ans maximum (article 352¹ du Code pénal). Une nouvelle infraction de fourniture délibérée d'informations inexactes ou fausses ou d'omission intentionnelle de données pertinentes dans les déclarations de revenus et d'intérêts personnels (article 352¹ paragraphe 2 du Code pénal) figure dans une loi adoptée par le Parlement le 17 juin 2016. Le Code pénal incrimine aussi les infractions de corruption passive, d'abus de pouvoir ou de fonction et de falsification de documents.

77. L'EEG considère que la surveillance exercée par la Commission nationale pour l'intégrité qui, comme indiqué plus haut, s'applique aux députés, aux juges et aux procureurs présente certains aspects positifs, en particulier le fait que les contrôles peuvent être initiés sur la base de diverses raisons, notamment la publication d'informations dans les médias, et que les vérifications semblent avoir lieu en temps opportun. Aucun des interlocuteurs de l'EEG n'a mentionné le manque de ressources humaines comme sujet de préoccupation. Sur une note moins positive, cependant, l'EEG est fermement convaincue que le cadre juridique et opérationnel de la commission restreint son activité et nuit gravement à son efficacité. Le premier problème est que la composition de la commission reflète la majorité parlementaire et que les décisions concernant les violations des normes de déclaration sont prises à la majorité. On ne peut exclure, par conséquent, que les décisions de la commission soient influencées par des considérations politiques, par exemple dans le cas d'une procédure de vérification visant un député. Le second problème tient au fait que le mandat et les pouvoirs de la commission sont très fortement limités : sa tâche se limite à comparer les informations figurant dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels avec les informations contenues dans les bases de données pertinentes. Elle ne peut prendre de mesures au regard des actifs non déclarés, par exemple afin de détecter des actifs dissimulés ou des actifs transférés à des parents pour ne pas avoir à les déclarer. En outre, la commission est seulement habilitée à vérifier les déclarations de l'année précédente et ne peut effectuer de contrôles par recoupement entre les déclarations

successives d'un même déclarant. Comme mentionné précédemment, le Parlement a adopté le 17 juin 2016 une loi n°46 sur l'Autorité nationale pour l'intégrité, qui vise à étendre le champ d'action et les compétences de la commission et à satisfaire les exigences nécessaires d'indépendance et d'intégrité quant à sa composition. L'EEG estime que l'entrée en vigueur de cette loi est de nature à permettre de remédier de manière adéquate aux problèmes signalés ci-dessus, mais il reste à voir comment la loi sera appliquée en pratique. Par conséquent, le GRECO recommande d'améliorer fortement l'indépendance et l'efficacité du contrôle exercé par la Commission nationale pour l'intégrité du respect par les députés, les juges et les procureurs des normes relatives aux conflits d'intérêts, aux incompatibilités, aux déclarations d'intérêts personnels et aux déclarations de patrimoine et de revenus.

78. D'autres défauts importants du système d'application de la loi concernent le mécanisme de sanction et le délai de prescription prévu pour l'imposition de sanctions. Comme indiqué plus haut, la Commission nationale pour l'intégrité ne peut décider elle-même les sanctions et doit déférer les cas de violation au Centre national de lutte contre la corruption, au Bureau du Procureur général ou aux autorités fiscales. En ce qui concerne les sanctions pénales, bien que les statistiques figurant ci-dessus indiquent que de nombreux dossiers ont été déférés au Bureau du procureur général, l'EEG a cru comprendre que peu d'entre eux avaient atteint les tribunaux et qu'aucun n'avait donné lieu jusqu'à présent à une condamnation, la raison invoquée étant le niveau de preuve requis par les tribunaux pour établir l'infraction. Il en résulte que les nombreuses irrégularités évoquées dans les médias concernant des déclarations incomplètes, des propriétés sous-évaluées, des prêts sans intérêts ou la dissimulation d'avoirs n'ont donné lieu à l'imposition d'aucune sanction pénale. S'agissant des sanctions administratives, aucune raison convaincante n'a été fournie pour expliquer pourquoi la Commission nationale pour l'intégrité, qui est chargée de l'ensemble du processus de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels, ainsi que du respect des normes relatives aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités, ne peut décider l'imposition de sanctions administratives en cas de violation de ces normes. L'EEG se doit de souligner que cette situation nuit à l'efficacité du système. Elle a donc été satisfaite d'apprendre que la loi n°46 susmentionnée sur l'Autorité nationale pour l'intégrité donnera à cette dernière l'autorité d'imposer des sanctions administratives. Ce nouveau mécanisme devra également être reflété dans le code des contraventions.

79. En outre, les sanctions prévues dans le code des contraventions sont soumises à un délai de prescription de trois mois, délai que le GRECO avait déjà jugé très court dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la transparence du financement des partis politiques⁹. L'EEG rappelle qu'une recommandation spécifique demandant que soit allongé le délai de prescription applicable aux infractions en matière de financement des partis politiques visées dans le code des contraventions était incluse dans le rapport susmentionné. La partie de la recommandation portant sur ce point n'a pas été mise en œuvre. L'EEG considère qu'il s'agit là d'un problème en suspens en République de Moldova et que les préoccupations exprimées au sujet des infractions relatives au financement des partis politiques sont également valides dans le contexte de la présente évaluation. Elle note qu'un projet d'amendement (n° 137 du 4 avril 2016) du code des contraventions est en préparation, qui prévoit d'étendre le délai de prescription de trois mois à un an.

80. Ce problème est aggravé par le fait que la Commission nationale pour l'intégrité et le Centre national de lutte contre la corruption n'interprètent pas de la même façon les dispositions concernant le délai de prescription. La commission fait démarrer le délai de

⁹ Selon ce [Rapport](#) (paragraphe 59), « Le délai de prescription pour la responsabilité contraventionnelle (...) est de trois mois à compter de la date de commission de la contravention ; dans le cas d'une contravention continue, le délai de prescription commence à courir le jour de la commission de la dernière action ou inaction. Le délai de prescription pour l'exécution de la sanction est d'un an ».

trois mois au moment où elle notifie le Centre national de lutte contre la corruption d'une violation dans un but de sanction, tandis que le Centre national de lutte contre la corruption fait commencer ce délai à la date où a eu lieu la violation. Selon le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle, cette dernière interprétation semble être juste mais il s'ensuit qu'en pratique, l'imposition de sanctions administratives n'est pas possible car la plupart des infractions sont déjà prescrites au moment où le Centre national de lutte contre la corruption reçoit le dossier correspondant. Au vu des paragraphes précédents, le GRECO recommande d'assurer le fonctionnement efficace en pratique du mécanisme d'imposition de sanctions administratives en cas de violation des normes relatives aux conflits d'intérêts, aux incompatibilités, aux déclarations d'intérêts personnels et aux déclarations de patrimoine et de revenus, notamment (i) en donnant à la Commission nationale pour l'intégrité le pouvoir d'imposer des sanctions administratives ; et (ii) en allongeant le délai de prescription applicable aux violations visées dans le code des contraventions et en précisant son champ d'application.

Immunités

81. Les députés bénéficient de l'immunité (irresponsabilité) contre toute procédure judiciaire pour des opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions (article 71 de la Constitution). En outre, ils jouissent de l'immunité (inviolabilité) pour des infractions correctionnelles ou pénales (article 70(3) de la Constitution). Sauf cas de flagrant délit, ils ne peuvent être arrêtés, détenus, soumis à une perquisition ou jugés pour une infraction correctionnelle ou pénale sans l'approbation préalable du Parlement. Aux termes de la Loi sur le statut des députés, une demande de levée de l'immunité parlementaire doit être soumise par le Procureur général au Président du Parlement. Elle doit être annoncée au Parlement en séance plénière dans les sept jours suivant la demande, puis examinée par la commission permanente des nominations et des immunités qui se prononce sur son bien-fondé par vote à bulletin secret dans un délai de 15 jours.

82. En cas de flagrant délit, un député peut être détenu à son domicile pendant 24 heures maximum, avec l'accord préalable du Procureur général qui doit en informer immédiatement le Président du Parlement. Si le Parlement juge que la détention d'un député est injustifiée, il ordonne immédiatement l'annulation de cette mesure (articles 9 à 11 de la Loi sur le statut des députés).

83. Le 15 octobre 2015, peu avant la visite sur place, l'immunité de M. Vlad Filat, député et ancien Premier ministre, a été levée par le Parlement, décision qui a entraîné son arrestation pour corruption dans le cadre de l'affaire concernant la disparition de 250 millions USD des banques moldaves (voir paragraphe 17). D'après les interlocuteurs de l'EEG, c'était la première fois que l'immunité d'un député était levée depuis 2006, sur six demandes du Procureur général. Dans les cinq autres cas, le Parlement a voté contre la levée de l'immunité des parlementaires concernés. En dehors de cette affaire, l'EEG a appris de plusieurs représentants de la société civile, députés et procureurs que l'immunité dont jouissent les députés à l'égard de poursuites pénales est largement considérée comme un obstacle majeur à des poursuites à leur encontre pour une infraction pénale, notamment pour corruption. L'EEG rappelle que le GRECO a déjà abordé cette question dans son Rapport d'Evaluation du Premier Cycle où il recommandait spécifiquement à la République de Moldova d'élaborer à l'attention du parlement et, en particulier, des membres de la commission permanente des nominations et des immunités des lignes directrices sur les critères à appliquer lors des demandes de levée de l'immunité parlementaire. Bien que des mesures aient été prises en réponse à cette recommandation, notamment sous la forme de directives du Procureur général sur l'établissement des demandes de levée de l'immunité parlementaire, les discussions menées sur place indiquent qu'il s'agit toujours d'un domaine problématique en pratique, même si les autorités font remarquer que la Cour

constitutionnelle a récemment jugé¹⁰ que le libellé de l'article 70(3) de la Constitution permet clairement aux autorités de poursuite de commencer et d'effectuer des enquêtes contre des parlementaires, sans besoin de demander au Parlement de lever leur immunité, car l'immunité peut seulement être invoquée dans trois cas, à savoir l'arrestation, la détention et la perquisition. L'EEG note cependant que l'immunité empêche qu'une enquête complète, comprenant des perquisitions ou l'usage de techniques spéciales d'enquête, ait lieu contre un député sans que son immunité ne soit levée. Un député soumis à une telle enquête en sera informé, ce qui peut encore poser des obstacles supplémentaires au rassemblement des preuves. En outre, il semble que le Parlement commence à examiner le fond de l'infraction alléguée lors de l'examen de la demande de levée de l'immunité parlementaire et que les décisions soient prises principalement sur la base de considérations politiques. Une initiative de 39 députés visant à modifier l'article 70(3) de la Constitution afin d'abolir l'immunité des députés sera bientôt examinée par le Parlement. L'EEG est d'avis qu'afin de compléter les mesures prises par le Procureur général suite au Rapport d'Evaluation du Premier Cycle, des critères clairs et objectifs doivent guider la procédure parlementaire et les décisions de levée d'immunité, précisant en particulier que le Parlement et la commission permanente des nominations et des immunités ne devraient pas procéder à un examen juridique du fond de l'affaire et que l'immunité devrait être interprétée et appliquée de manière restrictive. Au vu de ce qui précède et compte tenu du Principe directeur 6 de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative aux vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, le GRECO recommande de prendre des mesures déterminées pour garantir que les procédures de levée de l'immunité parlementaire n'entravent ni n'empêchent les enquêtes pénales visant des membres du parlement soupçonnés d'infractions de corruption.

Conseils, formation et sensibilisation

84. Le Secrétariat du Parlement publie des règles et directives internes à l'intention des députés. Le Secrétariat et le Bureau permanent doivent aussi fournir des avis à la demande des députés. Cependant, plusieurs députés ont indiqué à l'EEG qu'en pratique, ces voies sont peu employées. Les questions d'éthique et de conduite ne semblent guère recevoir l'attention requise au sein du Parlement. On trouvera au paragraphe 32 une recommandation sur l'amélioration de la sensibilisation aux normes de conduite.

¹⁰ Décision n°2 de la Cour constitutionnelle du 20 janvier 2015.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

85. Le système judiciaire ordinaire de la République de Moldova comprend la Cour suprême, quatre cours d'appel et 46 tribunaux de première instance. Il existe deux tribunaux spéciaux : un tribunal de commerce et un tribunal militaire. En dehors du système judiciaire ordinaire, il y a une Cour constitutionnelle indépendante. Les lois principales régissant les tribunaux et l'appareil judiciaire sont le chapitre IX de la Constitution, la Loi n° 514-XIII de 1995 sur l'organisation de l'appareil judiciaire (LOJ), la Loi n° 789-XIII de 1996 sur la Cour suprême de Justice, la Loi n° 947-XIII de 1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature, la Loi n° 544-XIII de 1995 sur le statut des juges (LSJ), la Loi n° 154 de 2012 sur la sélection, l'évaluation des performances et la carrière des juges et la Loi n° 178 de 2014 sur la responsabilité disciplinaire des juges.

86. Les tribunaux de première instance sont compétents pour les affaires civiles, pénales et administratives. Les affaires sont entendues par un juge unique ou, sur décision du président du tribunal, par un jury de trois juges. Les cours d'appel examinent les recours déposés contre les jugements rendus en première instance par les tribunaux, y compris le tribunal de commerce et le tribunal militaire. Dans les affaires pénales, elles examinent aussi les recours contre les jugements de tribunaux qui, selon la loi, ne peuvent être contestés en appel. Les affaires sont examinées par un jury de trois juges. La Cour suprême décide des remèdes légaux ordinaires à l'encontre des décisions rendues par les cours d'appel, ainsi que des remèdes légaux extraordinaires. Elle a également compétence pour examiner en première instance les affaires pénales concernant les délits commis par le Président de la République de Moldova.

87. Il existe 407 juges professionnels en République de Moldova, dont 223 hommes et 184 femmes. Il n'existe ni juges, ni jurys non professionnels.

88. Le principe de l'indépendance judiciaire est inscrit dans la Constitution et les lois susmentionnées. La Constitution stipule que la justice est rendue au nom de la loi uniquement par les tribunaux de droit (article 114) et que les juges sont indépendants, impartiaux et inamovibles de par la loi (article 116(1)). La Loi sur l'organisation de l'appareil judiciaire prévoit à l'article 1 que le pouvoir judiciaire est indépendant et dispose de ses propres attributions, qui sont exercées par les tribunaux. L'article 13 de la même loi interdit toute ingérence dans l'administration de la justice, ainsi que l'exercice de pressions sur les juges. La Loi sur le statut des juges, pour sa part, prévoit que le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux dans la personne des juges en tant que seuls détenteurs de ce pouvoir, et que les juges doivent prendre leurs décisions de manière indépendante et impartiale et agir sans être soumis à aucune restriction, influence, pression, menace ou ingérence, directe ou indirecte, de la part de quelque autorité que ce soit, y compris l'autorité judiciaire. Elle ajoute que l'organisation hiérarchique des tribunaux ne doit pas affecter l'indépendance individuelle du juge (article 1). L'EEG considère que les fondements juridiques de l'indépendance judiciaire sont globalement suffisants, bien que répartis entre plusieurs textes de loi.

Conseil supérieur de la magistrature

89. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) joue un rôle important dans la garantie de l'indépendance de l'appareil judiciaire, ainsi que dans l'organisation et la gestion du système judiciaire. Il s'agit d'un organe indépendant composé de 12 membres, dont le président de la Cour suprême, le ministre de la Justice et le Procureur général qui sont membres de droit. Trois des membres du Conseil sont des professeurs de droit sélectionnés de manière ouverte et transparente par la commission permanente des nominations et des immunités du Parlement et élus par le Parlement. Ils ne peuvent être élus pour deux mandats consécutifs. Les six autres membres du CSM,

ainsi que deux membres suppléants, sont élus à bulletin secret par l'Assemblée générale des juges qui regroupe les juges de toutes les instances, selon une procédure fixée au chapitre V du Règlement sur le fonctionnement de l'Assemblée générale des juges, approuvé en novembre 2012. Les élections doivent être annoncées par le CSM au moins deux mois avant la date de l'Assemblée générale des juges et les curriculum vitae ainsi que les programmes des candidats sont publiés sur le site internet du CSM. Les listes de candidats, y compris des candidats aux postes de suppléants et ceux aux organes subordonnés du CSM, sont dressées séparément par la Cour suprême, les cours d'appel et les tribunaux de première instance et sont publiées sur le site internet du CSM. Le mandat des membres élus du CSM est de quatre ans.

90. Le CSM est responsable de la sélection, la formation, l'évaluation, l'éthique et la responsabilité disciplinaire des juges ; il exerce aussi certaines responsabilités en ce qui concerne les déclarations de patrimoine et de revenus et les déclarations d'intérêts personnels des juges ; enfin, il s'occupe de certaines tâches relatives à l'administration des tribunaux, en particulier dans le domaine budgétaire (article 3 de la Loi sur le CSM). Pour assurer l'exécution de ces fonctions, plusieurs organes sont placés sous l'autorité du CSM, à savoir la commission sur la sélection et les carrières des juges, la commission d'évaluation des performances des juges, la commission disciplinaire et l'Inspection judiciaire (article 7 de la Loi sur le CSM). Les décisions du CSM sont prises en séance plénière avec au moins les deux tiers des membres présents. Les décisions sont prises à la majorité et doivent être motivées. Elles peuvent être contestées – non sur le fond mais uniquement sous l'angle de la conformité de la procédure d'adoption – par toute personne intéressée devant la Cour suprême dans les quinze jours qui suivent leur communication. Les recours sont examinés par un jury spécialisé de neuf juges (article 25 de la Loi sur la CSM). Cependant, les décisions rendues par la CSM en matière disciplinaire peuvent être contestées pour tout motif, conformément à la Loi sur la responsabilité disciplinaire des juges (voir plus bas la section sur l'application de la loi).

91. L'EEG a de sérieuses inquiétudes au sujet de la composition et du fonctionnement de la CSM. Elle exprime tout d'abord des réserves quant à la participation de droit du ministre de la Justice au CSM, compte tenu tout spécialement des accusations de politisation dont l'appareil judiciaire de la République de Moldova a été l'objet dans le passé. L'EEG attire l'attention des autorités sur l'Avis n° 10 (2007) du Conseil consultatif des juges européens, qui souligne explicitement que les membres du Conseil de la justice ne doivent pas être des hommes politiques en activité et, en particulier, des membres du gouvernement¹¹. En ce qui concerne la participation de droit du Procureur général, l'EEG renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹² selon laquelle la présence du Procureur général au sein d'un organe chargé de la nomination, du contrôle disciplinaire et du renvoi des juges crée un risque pour l'impartialité de cet organe. Les autorités signalent que le gouvernement a lancé le 12 avril 2016 une initiative de révision de la Constitution afin d'abolir la participation du Procureur général au CSM. Cette initiative a été approuvée par la Cour constitutionnelle. De plus, étant donné l'image extrêmement négative de l'appareil judiciaire parmi le public, le CSM aurait tout à gagner d'une composition reflétant de manière plus large les justiciables. Un certain nombre d'interlocuteurs de l'EEG ont exprimé sur ce point l'avis que les membres non professionnels du CSM pourraient inclure non seulement des professeurs de droit mais d'autres catégories de personnes, par exemple des représentants de la société civile. L'initiative susmentionnée contient des dispositions à cet effet.

92. L'EEG est aussi préoccupée par le processus de sélection des membres du CSM, qui n'assure pas la mise à disposition d'informations suffisantes sur les candidats pour les votants et le public. Les membres judiciaires du CSM sont élus par l'Assemblée générale des juges mais l'EEG a appris que le délai entre l'annonce des candidatures et le jour du

¹¹ Avis n° 10 (2007) du Conseil consultatif des juges européens sur le Conseil de la justice au service de la société : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE-opinion-10-2007_EN.pdf

¹² [Oleksandr Volkov c. Ukraine.](#)

scrutin est trop court, ce qui ne laisse guère la possibilité aux votants de se familiariser avec la carrière et les idées des candidats. Les membres non professionnels, par contre, sont élus par le Parlement. Pour dissiper l'impression que ces membres pourraient être élus sur la base de critères politiques, la Loi sur le CSM a été amendée de façon à introduire l'exigence que les candidats soient sélectionnés par la commission permanente des nominations et des immunités, suite à une procédure concurrentielle publique. Cette nouvelle méthode de sélection a été appliquée pour la première fois en décembre 2013 de manière quelque peu précipitée : la procédure concurrentielle a été annoncée en décembre 2013, une audition a eu lieu le 19 décembre et les candidats ont été sélectionnés par la commission immédiatement après cette audition, sans que soit fournie aucune précision sur les critères de sélection utilisés. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande de (i) modifier la composition du Conseil supérieur de la magistrature, notamment en supprimant la participation de droit du ministre de la Justice et du Procureur général et en autorisant l'inclusion de profils plus divers parmi les membres non professionnels du Conseil, sur la base de critères de sélection objectifs et mesurables ; et (ii) veiller à ce que les membres judiciaires et non judiciaires du Conseil soient les uns et les autres élus au terme d'une procédure équitable et transparente.

93. L'EEG est également préoccupée par le manque de justification des décisions du CSM, en particulier ses décisions en matière de recrutement, de carrière et de discipline. Comme on le verra plus loin, le CSM n'est pas lié par les décisions de la commission de sélection concernant les mérites respectifs des candidats à des postes de juges et il ne fournit aucune explication lorsqu'il choisit de s'en écarter, en mentionnant uniquement le nombre de voix obtenues par chaque candidat. Cette pratique érode la confiance des juges et du public à l'égard des décisions du CSM et de l'équité et de l'objectivité du processus de sélection¹³. Il peut sans doute exister parfois des raisons amenant le CSM à ne pas suivre la recommandation de la commission de sélection mais, en pareil cas, sa décision finale devrait être pleinement et clairement motivée. En outre, l'EEG est préoccupée par l'absence de véritable contrôle judiciaire des décisions du CSM. Ces décisions peuvent être contestées devant la Cour suprême mais seulement sur la forme¹⁴. En 2013, par exemple, des candidats recalés ont déposé un recours devant la Cour suprême au sujet de six décisions de nomination et de transfert de juges mais ces recours ont tous été rejetés parce qu'ils portaient sur le fond. Comme l'a souligné le Conseil consultatif des juges européens¹⁵, l'indépendance du Conseil de la Justice ne signifie pas soustraction au droit et absence de contrôle juridictionnel. Par conséquent, le GRECO recommande que les décisions du Conseil supérieur de la magistrature soient motivées de façon adéquate et puissent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, à la fois sur le fond et sur des motifs de procédure.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

94. Les juges sont nommés par le Président de la République de Moldova sur proposition du CSM. Les juges sont d'abord nommés, suite à un concours ouvert, pour une période de cinq ans. Au terme de cette période, ils sont inamovibles jusqu'à l'âge de la retraite (article 116 de la Constitution). Le Président de la République peut refuser une seule fois un candidat proposé par le CSM mais seulement sur la base d'éléments irréfutables montrant l'inaptitude du candidat à occuper ce poste ou la violation par ce candidat de la législation ou de la procédure de sélection ou de promotion. Ce refus doit

¹³ Dans une [enquête](#) menée d'octobre à décembre 2015 par le Centre d'enquêtes sociologiques et d'études de marketing à la demande du Centre de ressources juridiques de Moldova auprès de 273 juges, 62 % des répondants ont déclaré qu'à leur avis, la procédure de nomination initiale des juges était équitable et basée sur le mérite. En revanche, 54 % seulement ont déclaré que le système de promotion était équitable et basé sur le mérite.

¹⁴ La Cour constitutionnelle (décision n°17 du 2 juillet 2013) a jugé que l'expression « seulement sur des questions de procédure » dans la Loi sur le CSM était conforme à la Constitution.

¹⁵ [Avis n° 10 \(2007\) du Conseil consultatif des juges européens \(CCJE\) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la justice au service de la société.](#)

être motivé et présenté pendant les 30 jours qui suivent la proposition de nomination ou de promotion, période qui peut être prolongée de 15 jours lorsqu'une enquête supplémentaire est nécessaire. En cas de répétition de la proposition du CSM, le Président de la République doit nommer le candidat proposé. Les juges d'instruction, qui sont dotés de responsabilités particulières dans la conduite des procédures pénales, sont nommés par le CSM parmi les juges de chaque tribunal (article 15 (2) de la LOJ). Les présidents des tribunaux sont nommés par le Président de la République, sur proposition du CSM, pour un mandat de quatre ans et peuvent servir au plus deux mandats consécutifs (article 16 (3) de la LOJ). Les juges de la Cour suprême sont nommés par le Parlement sur proposition du CSM (article 11 (2) de la LOJ). La Cour suprême peut aussi rejeter une seule fois un candidat proposé par le CSM pour les mêmes raisons que le Président de la République à l'égard d'autres juges.

95. Un juge peut être renvoyé dans les cas suivants : a) démission ; b) inaptitude manifeste lors de l'évaluation des performances ; c) mutation à un autre poste ; d) aux termes d'une procédure disciplinaire ; e) condamnation définitive rendue à son encontre ; f) perte de la citoyenneté ; g) violation des normes en matière d'incompatibilité ; h) incapacité médicale ; i) expiration de son mandat si sa nomination ne prévoyait pas l'inamovibilité ; ou j) confirmation de capacité juridique réduite sur décision définitive d'un tribunal (article 25 de la LSJ).

96. Le recrutement à un poste de juge/président de tribunal a lieu sur la base d'une procédure concurrentielle organisée par le CSM conformément au Règlement n° 743/31 de 2013 du CSM sur la méthode d'organisation et le déroulement des concours visant à pourvoir les postes de juge. Pour pouvoir être nommé dans un tribunal de première instance, un candidat doit satisfaire aux conditions essentielles suivantes : avoir la nationalité moldave, être domicilié dans le pays, maîtriser la langue nationale, avoir la pleine capacité juridique, avoir une réputation sans tache, avoir un casier judiciaire vierge, remplir les conditions médicales requises pour la fonction, être titulaire d'une licence de droit ou équivalent, avoir une expérience de cinq ans minimum dans une profession juridique ou passer un examen de qualification auprès de l'Institut national de justice (selon l'article 6 (3) de la LSJ) et passer avec succès un test polygraphique (article 6 de la LSJ). Les candidats doivent aussi être inscrits sur le registre des participants aux concours de recrutement à un poste judiciaire vacant avant l'annonce du concours de recrutement. Des conditions d'expérience de travail supplémentaires sont requises pour les nominations à des postes plus élevés de l'appareil judiciaire, conformément au Règlement n° 211/8 de 2013 du CSM sur la sélection, la promotion et le transfert des juges.

97. Les candidats sont sélectionnés par la commission de sélection et des carrières des juges (ci-après « la commission de sélection ») du CSM. Cette commission est composée de sept membres, dont quatre juges représentant toutes les instances (deux juges de la Cour suprême, un juge d'une cour d'appel et un juge d'un tribunal de première instance) élus par l'Assemblée générale des juges et trois représentants de la société civile sélectionnés par le CSM suite à une procédure concurrentielle publique. Le mandat des membres de la commission de sélection est de quatre ans et ils ne peuvent être élus ou nommés pour deux mandats consécutifs (articles 3 et 4 de la Loi n° 154 de 2012 sur la sélection, l'évaluation des performances et les carrières des juges). La commission de sélection évalue et classe les candidats sur la base des documents écrits joints à l'appui de leur demande, des résultats de l'examen devant la commission de fin d'études de l'institut national de justice (pour les postes d'entrée dans la carrière) ou des résultats des évaluations des performances des juges (pour les postes de niveau plus élevé au sein de l'appareil judiciaire) et d'un entretien. Les critères à prendre en compte incluent : le niveau des connaissances et des aptitudes professionnelles, l'aptitude à appliquer les connaissances en pratique, la durée de l'expérience professionnelle en tant que juge ou dans d'autres fonctions, les indicateurs qualitatifs et quantitatifs relatifs au travail exécuté en tant que juge ou dans d'autres professions juridiques, les normes

éthiques et les activités d'enseignement et de recherche (article 2 de la Loi sur la sélection, l'évaluation des performances et les carrières des juges). Les réunions de la commission de sélection sont publiques et les décisions sont prises à la majorité par un vote ouvert. Les décisions sont motivées et les membres de la commission ont la possibilité d'émettre un avis divergent. Les décisions sont publiées sur le site internet du CSM dans les cinq jours qui suivent leur adoption et peuvent faire l'objet d'un recours devant le CSM dans les dix jours suivant leur adoption.

98. En outre, l'intégrité des candidats à un poste judiciaire est contrôlée par le Service d'information et de sécurité (SIS), conformément à la Loi n° 271 de 2008 sur le contrôle des candidats et titulaires de fonctions publiques. Ce contrôle a pour but de prévenir, d'identifier et d'exclure certains facteurs de risque comme les conflits d'intérêts. Il est effectué avec le consentement écrit du candidat et s'appuie sur un questionnaire, que doit remplir le candidat, et la collecte par le SIS des informations pertinentes détenues par d'autres autorités publiques ou des entités privées comme les employeurs précédents et les banques. Si le SIS conclut que la nomination d'un candidat n'est pas compatible avec les intérêts de la fonction, le candidat ne peut être nommé. Toutefois, si le candidat considère que le SIS a excédé ses pouvoirs et que ses droits ont été enfreints, il peut déposer un recours devant un tribunal.

99. La Loi n° 325 de 2013 sur la vérification de l'intégrité professionnelle prévoit l'évaluation des performances des agents publics dans leurs fonctions professionnelles, y compris les juges, par le Centre national de lutte contre la corruption, afin de prévenir et de combattre la corruption. L'application de cette loi aux juges des tribunaux ordinaires et de la Cour constitutionnelle a été contestée devant la Cour constitutionnelle en juin 2014 au motif que cela nuirait à l'indépendance judiciaire. Le mémoire *amicus curiae*¹⁶ rendu public par la Commission de Venise en décembre 2014 a confirmé ces préoccupations. Le 16 avril 2015, la Cour constitutionnelle (décision n°7) a déclaré inconstitutionnelles certaines des dispositions de cette loi, qui ne sont pas appliquées aux juges.

100. L'EEG considère que le processus de sélection des juges par la commission de sélection semble raisonnablement transparent et basé sur des critères objectifs, mais certains interlocuteurs de l'EEG sont d'avis que les critères de sélection pourraient encore être précisés. Cependant, les étapes suivantes du processus de sélection et de nomination suscitent des inquiétudes plus pressantes. L'EEG a déjà exprimé ses préoccupations au sujet du manque de transparence des décisions du CSM en matière de recrutement et de promotion des juges, et de l'absence de moyens de recours pour les candidats malchanceux. On trouvera une recommandation sur ces questions au paragraphe 93.

101. L'EEG est également profondément préoccupée par des indications selon lesquelles des candidats présentant des risques en matière d'intégrité sont nommés juges. L'intégrité des candidats est vérifiée par le SIS et les résultats sont communiqués au Président de la République et au CSM. En cas d'évaluation négative, le Président de la République doit refuser de nommer le candidat proposé par le CSM. Toutefois, le CSM peut décider par un simple vote à la majorité de proposer de nouveau le candidat et, dans ce cas, le Président est obligé d'accepter sa nomination. D'après les informations recueillies par l'EEG, cette situation s'est produite neuf fois en 2015. La candidature des juges concernés a été dans tous les cas proposée de nouveau par le CSM et ils ont finalement été nommés. Il est donc probable que des candidats posant des risques en matière d'intégrité sont nommés à des postes de juge, d'autant plus que le CSM a confirmé à l'EEG que lui-même et l'organe de sélection n'évaluent pas l'intégrité des candidats au cours du processus de sélection, car cela est considéré comme la

¹⁶ [Mémoire Amicus Curiae pour la Cour constitutionnelle de Moldova sur certaines dispositions de la loi relative à la vérification de l'intégrité professionnelle.](#)

prérogative du SIS. Compte tenu de l'effet néfaste de telles pratiques douteuses sur la confiance du public dans les décisions du CSM et dans le processus de sélection des juges, il est nécessaire de mettre au point un système visant à éviter les propositions de nomination discutables à des postes de juge.

102. Enfin, l'EEG est fermement convaincue que la période initiale de nomination de cinq ans pour les juges est trop longue et nuit à l'indépendance statutaire des juges. Les jeunes juges pourraient se sentir contraints de décider dans un sens particulier ou de répondre aux attentes – réelles ou supposées – de ceux qui ont le pouvoir de favoriser ou de nuire à leur carrière. Elle salue l'initiative visant à abolir la période initiale d'essai de cinq ans lancée récemment par le gouvernement et pendante devant la Cour constitutionnelle, et elle espère que cette initiative sera couronnée de succès. Au vu des paragraphes précédents, le GRECO recommande de (i) prendre des mesures appropriées, en tenant dûment compte de l'indépendance judiciaire, afin d'éviter la nomination ou la promotion à des postes de juges de candidats présentant des risques en matière d'intégrité ; et (ii) réduire substantiellement la période initiale d'essai de cinq ans pour les juges.

103. Les juges sont soumis à une évaluation des performances tous les trois ans, ainsi qu'à une évaluation exceptionnelle dans certains cas, par exemple en cas de performances insuffisantes, de transfert ou de promotion. Ces évaluations sont effectuées par la commission d'évaluation des performances des juges (ci-après « la commission d'évaluation ») du CSM. La commission d'évaluation est composée de sept membres, dont cinq juges de toutes les instances (deux juges de la Cour suprême, deux juges des cours d'appel et un juge d'un tribunal de première instance) élus par l'Assemblée générale des juges et deux représentants de la société civile sélectionnés par le CSM à la suite d'une procédure concurrentielle publique. Le mandat des membres de la commission d'évaluation est de quatre ans et ils ne peuvent être élus ou nommés pour deux mandats consécutifs (articles 15 et 16 de la Loi sur la sélection, l'évaluation des performances et les carrières des juges). Des critères d'évaluation détaillés sont définis dans un règlement du CSM publié au Journal Officiel et sur le site internet du CSM. Les résultats des évaluations sont pris en compte pour la promotion – ils représentent 40 % de la note finale d'un candidat –, la formation professionnelle, l'administration des tribunaux et l'octroi aux juges de titres de qualification. Lorsque les performances d'un juge sont considérées comme « insuffisantes », une procédure d'évaluation exceptionnelle a lieu. Des performances jugées « insuffisantes » par deux évaluations exceptionnelles consécutives constituent un motif d'initiation d'une procédure de renvoi par le CSM.

104. La commission d'évaluation a commencé son activité en avril 2014 et, au moment de la visite sur place, elle avait mené à bien 373 évaluations au titre de la procédure ordinaire et 61 au titre de la procédure exceptionnelle. Chaque juge reçoit une note qui est publiée sur le site internet du CSM¹⁷. Il peut contester cette note devant le CSM. Trois contestations de ce type ont été soumises jusqu'ici au CSM et elles ont toutes été rejetées. Les performances de six juges ont été jugées « insuffisantes » et un délai de six à douze mois leur a été accordé pour rectifier la situation. Dans un seul cas, les performances d'un juge ont été évaluées deux fois comme « insuffisantes » et une procédure de renvoi a été initiée par le CSM.

105. L'EEG considère que la commission d'évaluation s'efforce de mener à bien ses tâches avec dévouement. Elle se réunit une fois par mois et ses membres effectuent des visites sur place, dont certaines inopinées. Ils assistent aux procès, passent en revue les affaires et s'entretiennent avec les présidents et le personnel des tribunaux. Cela constitue une charge de travail assez lourde, d'autant plus que les membres de la commission sont des juges en activité qui bénéficient d'une dispense de 25 % seulement

¹⁷ <http://csm.md/hotariri-ce.html>

de leur charge de travail normale. Les détails du nouveau système sont encore en cours de définition, certains points ou critères n'étant pas encore tout à fait clairs pour les membres de la commission et tous les juges devant être évalués dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la loi. Ces facteurs nuisent aux performances de la commission et certains interlocuteurs de l'EEG ont indiqué que les entretiens d'évaluation sont parfois plus formels que substantiels, et que les résultats de l'évaluation ne sont pas accompagnés d'explications suffisantes. Les autorités sont invitées à suivre de près cette question afin d'améliorer le système si nécessaire. A plus long terme, il conviendra d'examiner la possibilité de mettre en place un système d'évaluation annuelle d'un échantillon aléatoire de juges, en accordant une attention particulière aux petits tribunaux sur la base des indications fournies par les présidents des grands tribunaux, afin de parvenir à un meilleur équilibre entre l'objectif de l'amélioration du professionnalisme des juges et la charge de travail de la commission.

106. Les juges ne peuvent être transférés sans leur consentement (article 116 (4) de la Constitution).

107. La rémunération des juges est régie par la Loi n° 328 de 2013 sur les salaires des juges. Elle varie selon le niveau du tribunal, le poste occupé au sein du tribunal et l'ancienneté. Le salaire brut annuel s'échelonne entre 135 168 MDL (6 042 EUR) pour un juge en début de carrière et 225 288 MDL (10 062 EUR) pour un juge de la Cour suprême. Les juges reçoivent aussi une aide en nature équivalente à leur salaire annuel. Jusqu'en 2013, les juges moldaves recevaient la rémunération la plus basse des Etats membres du Conseil de l'Europe. Leurs salaires ont depuis été relevés chaque année, y compris une augmentation de 100 % en 2013 et 2014. L'EEG rappelle qu'un salaire adéquat est une condition importante de l'indépendance des juges et elle encourage les autorités moldaves à poursuivre les efforts en cours à cet égard.

Gestion des affaires et procédure

108. Les affaires sont attribuées automatiquement de manière aléatoire au moyen d'un système électronique de gestion des affaires à traiter par un panel de juges. Les panels de juges sont créés et leurs présidents nommés en début d'année par le président du tribunal. Ils ne peuvent être modifiés que dans des cas exceptionnels, sur la base d'une décision motivée du président du tribunal et conformément aux critères objectifs définis dans un règlement du CSM. La réattribution d'une affaire a lieu, si nécessaire, également via le système électronique, sur décision motivée du président du tribunal. Une fiche recensant toutes les informations sur l'attribution aléatoire de l'affaire est obligatoirement jointe à chaque dossier.

109. Le principe d'attribution aléatoire des affaires a été introduit il y a plusieurs années et le système électronique est devenu opérationnel en 2013, grâce aux donateurs internationaux et à la priorité accordée à la mise en place de ce système par le CSM. Les médias et la société civile ont rapporté des cas dans lesquels le système a été manipulé, en particulier des cas d'allocation systématique de certaines affaires aux mêmes juges ou des cas d'exclusion non motivée de certains juges du système d'attribution des affaires. D'après les autorités, l'Inspection judiciaire a mené des enquêtes à ce sujet et le non-respect du système d'attribution aléatoire des affaires a été invoqué dans deux procédures disciplinaires en 2013, dans lesquelles la commission disciplinaire a conclu qu'aucun manquement n'avait eu lieu. Des mesures ont été prises pour remédier aux insuffisances du système, notamment l'obligation de justifier la réattribution d'une affaire à l'intérieur du système, et les autorités ont assuré à l'EEG que toute manipulation du système électronique est maintenant impossible. L'EEG évalue de manière positive les efforts engagés par les autorités pour déployer le système électronique d'attribution des affaires. Toutes les mesures doivent être prises pour renforcer la confiance dans le bon fonctionnement de ce système, y compris en enquêtant sur les allégations de manipulation et en rendant publics les résultats de ces enquêtes.

110. Le Code de procédure pénale consacre le droit à une enquête pénale et à un procès dans un délai raisonnable (article 20). Le Code de procédure civile contient aussi des dispositions visant à empêcher les retards indus, en fixant notamment des délais pour le règlement des dossiers (article 192). Une autre loi (loi n°87/2011) prévoit la compensation des dommages matériels et moraux résultant du non-respect du délai raisonnable dans les procédures juridictionnelles. Le non-respect des délais exigés pour les actes de la procédure ou la rédaction des décisions, lorsqu'il est clairement imputable à un juge, peut constituer une infraction disciplinaire. Cependant, l'EEG a été informée d'une pratique inquiétante consistant à répartir une affaire judiciaire même peu complexe entre plusieurs séances au lieu de la traiter en une seule audition, en provoquant ainsi des retards inutiles et en permettant éventuellement d'exiger des pots-de-vin pour accélérer le règlement du dossier.

111. Les procès sont généralement publics mais le public peut être exclu de l'ensemble d'un procès ou de certains actes de procédure dans les cas prévus par la loi (par exemple pour protéger le secret d'Etat) et sur décision du tribunal (par exemple pour protéger la vie privée, l'ordre public ou la morale publique). Les jugements sont toujours publics et doivent normalement être publiés sur internet¹⁸. Cependant, d'après les représentants des médias, cette obligation n'est pas toujours respectée en pratique, de nombreux liens aux décisions des tribunaux de première instance et des cours d'appel aboutissant à une page vide. Bien que les autorités signalent que le site internet du CSM est régulièrement mis à jour, certains interlocuteurs de l'EEG n'en ont pas moins souligné le besoin d'amélioration de ce site, notamment en publiant des informations de meilleure qualité, surtout au sujet des activités de l'Inspection judiciaire, en introduisant des mises à jour en temps opportun et en mettant en place une fonction de recherche. Au vu des paragraphes précédents, le GRECO recommande de prendre des mesures supplémentaires pour (i) faire en sorte que les affaires soient jugées sans retards injustifiés et (ii) renforcer la transparence et l'accessibilité de l'information mise à la disposition du public sur le travail des institutions judiciaires.

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

112. Un code d'éthique judiciaire, approuvé par le CSM en 2007, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Ce code contenait 16 articles répartis entre six chapitres portant notamment sur les principes de l'indépendance et de l'impartialité judiciaires, les responsabilités et les obligations des juges, les incompatibilités et les interdictions. La responsabilité disciplinaire des juges est engagée en cas de violation des dispositions du code. Des commentaires sur le code d'éthique, préparés avec l'aide internationale, ont été publiés par le CSM en 2008.

113. Peu après la visite sur place, en juin 2015, un nouveau code de conduite et d'éthique professionnelle a été approuvé par le CSM, puis adopté par l'Assemblée générale des juges le 11 septembre 2015. Ce nouveau code, qui contient dix articles, avec de nombreux alinéas, met en avant les valeurs d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de professionnalisme, d'équité, de collégialité, de confidentialité et de transparence. L'application du code est contrôlée par l'Inspection judiciaire et le CSM, qui peuvent examiner les allégations de violation, notamment sur la base des plaintes de citoyens. Les manquements aux dispositions du code ne constituent pas des infractions disciplinaires en tant que telles ; les violations les plus graves sont incriminées séparément dans la Loi sur la responsabilité disciplinaire des juges.

114. Comme les députés, les juges sont soumis aux dispositions de la Loi sur les conflits d'intérêts n° 16-XVI du 15 février 2008 (LCI). Les normes relatives aux conflits d'intérêts

¹⁸ <http://instante.justice.md/cms/>

décrites plus haut dans le chapitre sur les députés s'appliquent par conséquent aux juges.

115. L'EEG approuve le nouveau code de conduite et d'éthique professionnelle, qui contient un ensemble de règles solides, prend en compte les normes internationales et est associé à un mécanisme d'imputabilité, bien que ce mécanisme ne soit pas aussi efficace qu'on pourrait le souhaiter, comme on le verra plus loin dans ce rapport. Cependant, elle considère que des mesures supplémentaires pourraient être prises pour sensibiliser les juges aux règles d'éthique et de conduite. Un changement d'état d'esprit et d'approche est aussi nécessaire afin de prendre en compte l'aspect préventif de la notion de conflit d'intérêts au lieu de l'envisager uniquement sous l'angle répressif. Il serait utile, tout d'abord, de mettre à jour les commentaires au code d'éthique précédent, qui constituent un document pertinent, afin de les adapter au nouveau code. Ensuite, il n'existe pas actuellement d'organe ou de mécanisme pouvant dispenser confidentiellement aux juges des conseils sur l'application concrète des règles de conduite et les problèmes qui peuvent apparaître sur le plan éthique. Comme l'a souligné le GRECO dans tous les rapports du présent cycle d'évaluation, l'utilité d'un tel mécanisme ne fait guère de doute, non seulement pour mieux conseiller les juges sur les questions touchant à leur intégrité mais aussi pour améliorer la cohérence des politiques d'intégrité et développer des bonnes pratiques dans l'ensemble de la profession. Le GRECO recommande de (i) veiller à ce que le code de conduite et d'éthique professionnelle soit effectivement communiqué à tous les juges, complété par des orientations écrites sur les questions éthiques – en y incluant des explications, des directives pour l'interprétation et des exemples concrets – et régulièrement actualisé ; et (ii) permettre à tous les juges de suivre une formation spécifique axée sur la pratique et d'avoir accès à des conseils confidentiels à l'intérieur de l'appareil judiciaire.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Récusation et retrait

116. Les motifs de disqualification d'un juge sont énumérés dans la législation procédurale pertinente (Code de procédure pénale (CPP) et Code de procédure civile). L'article 33 du CPP prévoit une obligation d'(auto-)récusation en cas de conflit d'intérêts lié à des relations familiales ou conjugales, d'implication antérieure dans l'affaire ou de toute autre circonstance de nature à mettre en doute l'impartialité d'un juge.

117. L'obligation pour un juge de s'abstenir de participer à une affaire et de se récuser dans les cas où son impartialité pourrait être mise en cause est aussi abordée à l'article 4 du code de conduite et d'éthique professionnelle ; l'absence de demande de récusation en pareils cas constitue une infraction disciplinaire (article 4 (1) a) de la Loi sur la responsabilité disciplinaire des juges).

Cadeaux

118. Le code de conduite et d'éthique professionnelle (article 5.2) interdit aux juges de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, tout paiement, cadeau ou autre avantage en relation avec l'exécution de leurs fonctions dans une affaire. Il est aussi interdit aux juges d'obtenir illégalement des biens ou des services à un prix inférieur à celui du marché. D'autre part, le CSM a adopté le Règlement n° 25/2014 sur les éléments de preuve requis en cas d'influence induite.

119. Les juges sont en outre soumis aux dispositions de la LCI interdisant l'acceptation de cadeaux ou d'autres avantages, telle que décrites plus haut à propos des députés. Selon les autorités, il existe un registre des cadeaux et une commission au sein du CSM chargée d'évaluer les cadeaux. Cependant, l'EEG note qu'aucun des juges avec lesquelles

elle s'est entretenue ne semblait connaître ce dispositif. On ne dispose d'aucune information sur la manière dont les règles concernant les cadeaux sont effectivement appliquées, car le respect de ces règles semble en fait ne faire l'objet d'aucun contrôle en pratique¹⁹. Le GRECO recommande (i) que des mesures additionnelles soient prises pour informer les juges concernant les mécanismes prévus dans la Loi sur les conflits d'intérêts au sujet des cadeaux, et (ii) que le respect des dispositions relatives aux cadeaux, à l'hospitalité et à d'autres avantages figurant dans cette loi et d'autres textes pertinents fasse l'objet d'un contrôle adéquat.

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

120. Le principe d'exclusivité d'exercice s'applique aux juges. Les juges ne peuvent occuper aucune fonction publique ou privée, être député ou conseiller au sein d'une collectivité locale, être membre d'un parti politique ou d'une organisation à caractère social/politique (y compris lorsqu'ils sont affectés à d'autres fonctions), mener des activités commerciales ou toute autre activité susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts, sauf si ce conflit a été notifié par écrit au président du tribunal ou, le cas échéant, signalé au CSM (article 8 de la LSJ).

121. Les seules exceptions prévues à cette interdiction générale sont : l'exercice d'une activité d'enseignement ou de recherche et la collaboration à une publication ou à une exposition à caractère littéraire, scientifique ou social. Il est interdit à un juge d'exprimer son avis sur des questions internes au système judiciaire en de telles occasions.

122. Il n'existe pas de restrictions applicables aux juges après la cessation de leurs fonctions.

Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec des tiers

123. Il est interdit aux juges de communiquer avec les parties ou toute autre personne au sujet d'une affaire qui leur a été confiée, exception faite des modalités prescrites dans les règles de procédure (article 8 (3¹) de la LSJ). Les juges sont liés par le secret professionnel au sujet de leurs délibérations et des informations confidentielles obtenues dans l'exercice de leurs fonctions. Ils sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver de façon adéquate les informations à caractère confidentiel et en empêcher la divulgation non autorisée (article 15 (1) f) de la LSJ ; article 9 du code de conduite et d'éthique professionnelle).

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

124. Les juges sont soumis aux mêmes dispositions de la Loi n° 1264-XV du 19 juillet 2002 sur la déclaration et le contrôle des revenus et du patrimoine des dignitaires publics, des juges, des procureurs, des fonctionnaires et de certaines personnes occupant des fonctions de direction et de la LCI que les députés. Comme eux, ils sont tenus de fournir régulièrement une déclaration de patrimoine et de revenus et une déclaration d'intérêts personnels. Le système de déclaration décrit plus haut à propos des députés s'applique aussi aux juges. Le service des ressources humaines du CSM est l'autorité chargée de recueillir les déclarations de patrimoine et de revenus des juges. Les déclarations sont ensuite envoyées à la Commission nationale pour l'intégrité à des fins de vérification et de publication. Les déclarations d'intérêts personnels sont

¹⁹ Après la visite sur place, le Secrétariat du CSM a expliqué qu'un registre visant à recenser les cas d'influence induite au sein du CSM et des tribunaux a été créé selon une décision de décembre 2014. Des registres semblables ont été créés dans d'autres tribunaux et des personnes responsables ont été nommées afin de surveiller les cas d'influence induite mentionnés dans les registres. Toutefois, il n'a été fait aucune mention de ces dispositions durant la visite sur place.

transmises au secrétariat du CSM. Elles sont publiées sur le site web de la Commission nationale pour l'intégrité ainsi que sur celui du CSM²⁰. Les autorités ont déclaré à l'EEG que tous les juges avaient soumis leurs déclarations.

Surveillance et application de la loi

125. La Commission nationale pour l'intégrité est l'organe principal de contrôle des conflits d'intérêts, des règles d'incompatibilité, des déclarations d'intérêts personnels et des déclarations de patrimoine et de revenus. S'agissant de cette commission et des modalités du contrôle qu'elle exerce, ainsi que des sanctions encourues par les juges en cas de déclaration inexacte, on se reportera au chapitre portant sur les députés. Des statistiques sur l'activité de la commission, y compris en ce qui concerne les juges, sont fournies au paragraphe 74. L'EEG renvoie à cet égard aux préoccupations exprimées à propos du contrôle exercé par la Commission nationale pour l'intégrité et du système de sanctions correspondant, ainsi qu'aux *recommandations incluses aux paragraphes 77 et 80, qui sont également pertinentes pour les juges*.

126. La responsabilité disciplinaire des juges est engagée en cas de commission d'une infraction visée à l'article 4 de la Loi n° 178 de juillet 2014 sur la responsabilité disciplinaire des juges (LRDJ) ou de non-respect des dispositions du code d'éthique judiciaire. Toute personne intéressée, le CSM, la commission d'évaluation des performances des juges ou l'Inspection judiciaire elle-même peuvent notifier leurs soupçons d'infraction disciplinaire ou de faute professionnelle. Les éléments de l'affaire sont ensuite examinés par l'Inspection judiciaire, puis la commission de recevabilité décide de la recevabilité de la plainte et la commission disciplinaire se prononce sur le fond de l'affaire et impose, le cas échéant, des sanctions.

127. L'Inspection judiciaire est un organe subordonné au CSM, est composé de cinq juges inspecteurs élus par le CSM pour un mandat de quatre ans. Les candidats à ce poste doivent être titulaires d'une licence de droit ou équivalent, avoir une expérience professionnelle d'au moins sept ans dans le domaine juridique et avoir une réputation sans tache. Les juges inspecteurs peuvent exercer cette fonction au plus pendant deux mandats consécutifs (article 7¹ de la Loi sur le CSM). Les dossiers à traiter sont répartis de manière aléatoire par le juge inspecteur de rang plus élevé qui dirige l'Inspection judiciaire. Un juge inspecteur dispose de 30 jours pour vérifier les faits d'une affaire, pendant lesquels il peut requérir toute information nécessaire de la part des présidents de tribunaux, d'autres juges, ainsi que d'autres autorités publiques ou de personnes privées. Ces différentes personnes et autorités sont légalement tenues de fournir l'information demandée. Le juge inspecteur doit aussi obtenir l'opinion par écrit du juge soupçonné de faute professionnelle. Il présente ensuite son rapport à la commission disciplinaire du CSM. L'Inspection judiciaire conserve des données statistiques (sous forme électronique) sur toutes les plaintes reçues et sur les résultats de la procédure de contrôle.

128. La commission disciplinaire du CSM se compose de cinq juges (deux juges de la Cour suprême, deux juges des cours d'appel et un juge d'un tribunal de première instance) élus par l'Assemblée générale des juges et de quatre représentants de la société civile sélectionnés au moyen d'une procédure concurrentielle ouverte organisée par le CSM et nommés par le ministre de la Justice. Le mandat des membres de la commission est de six ans et ils ne peuvent être élus ou nommés pour deux mandats consécutifs. Un membre de la commission disciplinaire ne peut être à la fois membre du CSM, de la commission de sélection et de la commission d'évaluation, ou occuper en même temps le poste de juge inspecteur ou de président ou vice-président d'un tribunal (articles 9 et 10 de la LRDJ). La commission disciplinaire comprend aussi des jurys de recevabilité qui se composent de trois membres de la commission (deux juges et un

²⁰ <http://csm.md/declaratii-pe-venit.html>

représentant de la société civile) nommés par la commission. Un jury examine le dossier, ainsi que le rapport soumis par l'Inspection judiciaire, et décide de la recevabilité ou non d'une affaire disciplinaire. La décision d'un jury de recevabilité peut être contestée dans un délai de 15 jours devant la plénière de la commission disciplinaire. Si la recevabilité est acquise, l'affaire est transmise à la commission. Les réunions de la commission disciplinaire sont en principe publiques mais les décisions sont prises à huis clos à la majorité des membres présents. Le juge concerné, la personne ayant notifié la faute ou l'Inspection judiciaire disposent de 15 jours à compter de la réception d'une décision pour faire appel de celle-ci. Le CSM se prononce en appel dans un délai de 30 jours à compter de l'enregistrement. La décision du CSM peut être contestée dans un délai de 20 jours par les mêmes personnes/organes devant la Cour suprême, qui se prononce dans un délai de 30 jours via un jury de cinq juges.

129. Les sanctions disciplinaires prévues sont les suivantes : avertissement écrit, réprimande écrite, réduction de salaire de 15 % à 30 % pendant une période de trois mois à un an, radiation des fonctions de président ou vice-président d'un tribunal et renvoi (article 6 de la LRDJ). Les deux dernières mesures sont proposées par la commission disciplinaire à la plénière du CSM qui, une fois finalisée sa décision, transmet la proposition au Président de la République (pour les juges des tribunaux de première instance et des cours d'appel) ou au Parlement (pour les juges de la Cour suprême) (article 38 de la LRDJ). Le Président de la République ou le Parlement est tenu d'accepter la proposition de renvoi d'un juge.

130. Le délai de prescription s'appliquant à la responsabilité disciplinaire est de deux ans à compter de la date où a été commise l'infraction disciplinaire. Toutefois, si la responsabilité disciplinaire découle d'une décision irrévocable rendue par un tribunal national ou international, la sanction disciplinaire doit être appliquée pendant l'année qui suit la décision du tribunal, et au plus tard cinq ans après la commission de l'infraction disciplinaire (article 5 de la LRDJ).

131. Les autorités ont fourni les statistiques suivantes au sujet des affaires disciplinaires visant des juges en 2014 et 2015 :

- 2014 : la commission disciplinaire a initié 52 procédures disciplinaires contre des juges et poursuivi neuf procédures engagées en 2013. En tout 55 juges étaient concernés. La commission disciplinaire a tenu dix séances et émis 46 décisions. Parmi ces décisions, 16 sanctions disciplinaires ont été prononcées et 26 sanctions proposées ont été rejetées par la plénière du CSM ; deux procédures ont été suspendues à cause de l'expiration du délai de prescription et 15 procédures disciplinaires ont été reportées en 2015 pour poursuite de l'examen.

Les 16 sanctions disciplinaires comprenaient 12 avertissements, 3 réprimandes et une mesure de renvoi d'un juge. Treize décisions de la commission disciplinaire ont fait l'objet de 14 recours, dont 10 ont été rejetés et trois admis par le CSM. Quatre décisions du CSM ont été contestées en appel et examinées par la Cour suprême.

- 2015 (jusqu'à fin octobre) : 32 procédures disciplinaires ont été enregistrées par la commission disciplinaire, dont 15 reportées depuis 2014. La commission a tenu 12 séances et adopté dix sanctions disciplinaires à l'égard de neuf juges : deux juges de tribunaux de première instance (avertissements), deux juges de tribunaux de première instance et un juge de la Cour suprême (réprimandes), un juge d'un tribunal de première instance (réprimande grave) et un juge d'un tribunal de première instance (renvoi). Quatre procédures disciplinaires ont été rejetées : une a été suspendue car le délai de prescription était atteint et, dans trois procédures, les juges ont été déclarés

non responsables. Sept décisions de la commission ont fait l'objet d'un recours devant le CSM et trois de ces recours ont été admis. Au terme des procédures d'appel, le CSM a imposé deux sanctions disciplinaires à quatre juges de tribunaux de première instance et trois juges de la Cour suprême. Deux décisions du CSM ont ensuite été contestées en appel devant la Cour suprême.

132. L'aptitude de l'Inspection judiciaire et de la commission disciplinaire du CSM à traiter avec détermination et efficacité les cas de faute professionnelle parmi les juges est cruciale, en particulier au regard de la perception existant dans le public d'une partialité de l'appareil judiciaire et du témoignage de nombreuses personnes déclarant avoir versé des pots-de-vin à des juges. Le cadre légal de responsabilité disciplinaire des juges a été réformé en 2014 avec l'adoption de la LRDJ. Comme mentionné précédemment, cette loi a été adoptée par la procédure d'urgence et, bien que la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH aient rendu un avis conjoint sur le projet de loi²¹, les recommandations formulées dans ce document n'ont pas été prises en compte dans la version du texte qui a été adoptée. La LRDJ présente cependant des aspects positifs, notamment une certaine amélioration de la liste des infractions disciplinaires, de nouvelles sanctions, y compris de nature financière, l'extension du délai de prescription à deux ans, l'inclusion d'une majorité de juges dans la commission disciplinaire et de nouvelles dispositions visant à garantir l'impartialité de ses membres. Néanmoins, de nombreuses préoccupations subsistent au sujet de ce cadre, de son efficacité et de son adéquation à traiter les fautes professionnelles des juges. Au cours de la visite sur place, l'EEG a constaté que la LRDJ faisait l'objet de critiques récurrentes et systématiques, les juges, le CSM, la commission disciplinaire et les représentants de la société civile partageant souvent le même avis sur les défauts de cette loi.

133. Une préoccupation majeure concerne le caractère limité des compétences de l'Inspection judiciaire et le rôle du panel de recevabilité dans la procédure disciplinaire. L'Inspection judiciaire ne fait que passer en revue les affaires, recueillir des éléments de preuve et soumettre les dossiers à un panel de recevabilité. Elle doit traiter toutes les affaires, y compris celles qui sont manifestement non fondées, et ne peut classer une affaire, ni requalifier les faits d'une affaire. Le panel de recevabilité fonctionne uniquement comme un organe de filtrage, qui décide à l'unanimité de classer les affaires non fondées et de transmettre les autres à la commission disciplinaire. Il ne peut non plus requalifier les faits d'une affaire. Selon les informations recueillies par l'EEG, l'incapacité de ces deux organes à modifier la qualification juridique des faits a pour conséquence qu'une qualification juridique inappropriée est parfois utilisée comme moyen de retarder ou d'enterrer un dossier. En outre, pratiquement tous les interlocuteurs de l'EEG, y compris les membres du CSM et de la commission disciplinaire, jugent superflue l'étape de recevabilité de la procédure. Cette étape complique et allonge inutilement la procédure disciplinaire. L'EEG note à cet égard que, bien qu'un délai de deux ans paraisse théoriquement adéquat, certaines procédures ont été interrompues en 2014 et 2015 pour cause de prescription. L'EEG est d'avis que la procédure pourrait facilement être simplifiée en supprimant l'étape de recevabilité et en donnant à l'Inspection judiciaire pouvoir de requalifier les faits et de mettre fin à la procédure par une décision motivée pouvant faire l'objet d'un recours devant la commission disciplinaire.

134. De plus, l'EEG souligne qu'un certain nombre d'infractions disciplinaires visées à l'article 4 de la LJDJ manquent de précision et pourraient nuire à l'indépendance judiciaire. En particulier, l'infraction d'« application intentionnelle ou de mauvaise foi, ou négligence répétée, de la législation, contraire à la pratique judiciaire uniforme » (article 4(1)b) pourrait restreindre indument l'indépendance des juges lors de la rédaction de leurs décisions et empêcher l'évolution de la jurisprudence ; l'infraction

²¹ [Avis conjoint sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova](#)

décrite comme « autres actes portant atteinte à l'honneur, à l'intégrité professionnelle ou à la réputation et au prestige de la justice commis dans l'exercice de fonctions judiciaires ou en dehors d'elles » (article 4(1)p) est trop générale et pourrait donner lieu à des interprétations diverses. Quant à l'article 4(1)m, qui stipule que la commission d'un acte comprenant des éléments d'un crime ou d'une contravention portant atteinte au prestige de la justice, il est peu clair et semble combiner des éléments de responsabilité pénale et disciplinaire, ce qui devrait être évité. Pour une liste plus complète des infractions qui devraient être reformulées, nous renvoyons à l'avis de la Commission de Venise.

135. Enfin, plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont exprimé l'avis que le CSM ne réagit pas avec toute la détermination requise lorsqu'il est informé d'une faute professionnelle d'un juge. Les médias ont rapporté de nombreux cas où le CSM se serait abstenu de toute action. Ses décisions ne seraient pas non plus suffisamment motivées, les sanctions existantes ne sont pas appliquées dans toute leur force et l'EEG a été informée de cas dans lesquels des juges auraient été autorisés, sur leur demande, à donner leur démission au lieu d'être destitués afin de pouvoir bénéficier de certaines indemnités légales et de prestations sociales. Cela risque malheureusement de donner l'impression au public que les fautes professionnelles et le manque de diligence sont tolérés, en l'absence de mesures dissuasives efficaces. Donner une plus grande publicité aux affaires, en expliquant les décisions de ne pas engager des poursuites, en publiant le détail des sanctions imposées dans les affaires disciplinaires, sous la forme de données globales anonymes sur le nombre de personnes sanctionnées et les sanctions spécifiques imposées, et, dans les cas graves, en nommant publiquement les personnes destituées de leurs fonctions, avec la description de leur conduite et de ses conséquences, contribuerait à améliorer la responsabilité du système à l'égard du public qu'il sert. Cela aiderait à renforcer les normes de comportement attendues, en faisant contrepoids aux informations négatives publiées dans les médias et en améliorant la confiance du public à l'égard du système judiciaire. Au vu des paragraphes qui précèdent, le GRECO recommande de réviser le cadre juridique et opérationnel de responsabilité disciplinaire des juges en vue d'en renforcer l'objectivité, l'efficacité et la transparence.

136. L'immunité des juges, qui a été limitée en 2013, est actuellement régie par l'article 19 de la LSJ. Les juges jouissent de l'immunité pour les opinions qu'ils expriment et les décisions judiciaires qu'ils rendent, sauf s'ils sont reconnus coupables d'une infraction pénale par un jugement définitif. Une enquête pénale à l'encontre d'un juge ne peut être initiée que par le Procureur général ou son premier adjoint, sur autorisation du CSM. L'accord préalable du CSM n'est pas requis en cas de flagrant délit, d'une infraction de blanchiment d'argent, de corruption passive, de trafic d'influence ou d'enrichissement illicite, conformément aux articles 243, 324, 326 et 330² du Code pénal. L'accord préalable du CSM est requis pour l'arrestation, la perquisition ou la détention d'un juge, sauf en cas de flagrant délit. L'EEG a appris qu'en 2015, des enquêtes pénales ont été ouvertes à l'encontre de six juges, dont deux n'étaient plus en activité. L'une de ces affaires portait sur un cas de flagrant délit. Aucun problème n'a été rapporté à l'EEG au sujet de l'immunité des juges pendant la visite sur place et un certain nombre d'enquêtes et de condamnations semblent s'être accumulées depuis 2013.

Conseils, formation et sensibilisation

137. La formation initiale et la formation continue des juges et des procureurs sont organisées par l'Institut national de la justice sur la base de programmes qui sont approuvés tous les trimestres ou tous les semestres. Les juges sont tenus de suivre au moins 40 heures de formation par an. Les enseignements de formation portant sur les questions éthiques comprennent : « L'éthique et la conduite professionnelle du juge. Le comportement du juge à l'égard des médias » ; « Aspects de la prévention et de la lutte contre les pratiques de corruption. Méthodes pour empêcher l'ingérence dans le travail de la justice et lutter contre la corruption » ; « Mesures spéciales et étendues de

confiscation de biens et de revenus tirés d'activités criminelles. Déclarations de patrimoine et de revenus et déclarations d'intérêts personnels. Enquêtes financières/économiques ». La dimension éthique a été intégrée à des enseignements portant sur d'autres thèmes principaux en raison d'un certain manque d'intérêt des juges à l'égard des activités de formation axées uniquement sur les normes d'éthique et de conduite. La dimension éthique est également prise en compte dans la formation initiale consacrée aux études de cas et dans l'examen de fin de formation.

138. Une certaine attention est aussi accordée à la transparence des activités judiciaires. Des activités de formation sont organisées à l'intention des présidents de tribunaux et du personnel qui est en contact avec le public ; chaque tribunal dispose d'un responsable de la communication et des conférences de presse sont organisées. L'EEG approuve de telles activités, qui sont utiles pour remédier à l'image négative de l'appareil judiciaire dans l'opinion publique, et elle encourage les autorités à les intensifier.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

139. Au moment de la visite sur place, le ministère public de la République de Moldova se composait du Bureau du Procureur général, de quatre bureaux du procureur spécialisés (lutte contre la corruption, transport, militaire et bureau du procureur rattaché aux cours d'appel) et de 44 bureaux du procureur territoriaux – y compris les six bureaux de la municipalité de Chisinau et les quatre bureaux de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie, qui sont distincts sur le plan organisationnel des 34 autres bureaux territoriaux. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur le ministère public (voir plus bas), tous les bureaux du procureur de la municipalité de Chisinau seront fusionnés en un seul, de même que les quatre bureaux de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie. En outre, un seul des bureaux spécialisés restera en place, à savoir le bureau de lutte contre la corruption. Un nouveau bureau spécialisé sera créé pour la lutte contre le crime organisé et les cas exceptionnels. Le pays compte actuellement 658 procureurs, dont 472 hommes et 186 femmes.

140. Au moment de la visite sur place, le fonctionnement des services de poursuite était régi par la Loi n° 294 de 2008 sur le ministère public (LMP). Une nouvelle Loi sur le ministère public (nouvelle LMP) a été adoptée par le Parlement le 25 février 2016, promulguée par le Président de la République le 17 mars 2016 et entrera en vigueur le 1^{er} août 2016. Les deux lois sont donc pertinentes et, dans ce chapitre, il sera fait référence à la fois aux dispositions de l'ancienne loi et à celles de la nouvelle.

141. La réforme, qui repose sur la Stratégie de réforme de la justice 2011-2016 et le Plan de réforme du ministère public adopté par le Parlement dans la Loi n° 122 de juillet 2014, vise à résoudre plusieurs problèmes affectant le fonctionnement du ministère public et à : a) renforcer le professionnalisme et l'indépendance procédurale des procureurs ; b) assurer la spécialisation des procureurs dans certaines affaires et examiner la possibilité de mettre sur pied des bureaux du procureur spécialisés ; c) définir des domaines de compétence spécifiques pour le ministère public ; d) consolider et spécifier les compétences du ministère public dans le domaine pénal ; e) établir certains critères et une procédure claire et transparente pour la sélection, la nomination et la promotion des procureurs ; f) réexaminer la procédure de nomination du Procureur général ; g) revoir les normes relatives à la responsabilité des procureurs ; et g) développer les capacités du Conseil supérieur des procureurs. Parmi les objectifs généraux de la stratégie et de la réforme, il faut également citer la conformité aux normes européennes et la promotion au sein de la société de la confiance dans l'administration de la justice.

142. Aux termes de l'article 124 de la Constitution, de la LMP et de la nouvelle LMP, le ministère public est une institution autonome qui fait partie de l'autorité judiciaire. Il est indépendant des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et toute ingérence dans son travail est interdite (article 3 de la nouvelle LMP). Le ministère public est organisé de manière hiérarchique, chaque bureau du procureur étant placé sous la direction d'un procureur en chef qui gère et supervise le travail du bureau. La LMP institue un strict contrôle hiérarchique interne en vertu duquel les procureurs de rang supérieur peuvent vérifier l'exactitude et la légalité du travail et des décisions des procureurs de rang inférieur (article 2.5 de la LMP). Les procureurs de rang supérieur peuvent aussi donner des instructions contraignantes à leurs subordonnés ; ces derniers peuvent demander que ces instructions soient données par écrit et les contester devant l'échelon supérieur à celui du procureur concerné (article 56 de la LMP). Le Code de procédure pénale (CPP) donne également le droit aux procureurs de contester l'ordre d'un supérieur devant le Procureur général et ses adjoints (article 51). En outre, les procureurs de rang supérieur peuvent dessaisir leurs subordonnés d'une affaire et la transférer à un autre procureur, sur la base des motifs énumérés à l'article 52 du CPP.

143. La nouvelle LMP a pour but de renforcer l'autonomie procédurale de chaque procureur en lui permettant de prendre personnellement et en toute indépendance une décision dans les affaires qu'il est chargé de traiter (article 3 (4) de la nouvelle LMP). Un procureur de rang supérieur peut donner des instructions contraignantes à un procureur de rang inférieur, ainsi que des ordres sur les actes procéduraux à exécuter qui, toutefois, ne peuvent porter sur la résolution de l'affaire (article 13 (2) c) et (3) de la nouvelle LMP). Un procureur de rang inférieur peut refuser d'exécuter un acte illégal et contester l'ordre reçu devant le supérieur du procureur qui a émis cet ordre (article 13 (4) de la nouvelle LMP).

144. L'autonomie, l'objectivité et l'impartialité des procureurs sont garanties par le Conseil supérieur des procureurs (CSP), qui est l'un des organes d'auto-administration prévus dans la LMP (article 80). Le CSP se compose de 12 membres, dont le Procureur général, le président du Conseil supérieur de la magistrature et le ministre de la Justice en tant que membres de droit. Six membres – deux parmi les procureurs du Bureau du Procureur général et quatre parmi les procureurs des bureaux territoriaux et spécialisés – sont élus par l'Assemblée générale des procureurs (article 129 de la LMP). Les trois autres membres sont des professeurs de droit sélectionnés de manière ouverte et transparente par la commission permanente des nominations et des immunités du Parlement et élus par le Parlement. Les membres du CSP élisent un président parmi eux mais celui-ci ne peut être un des membres de droit. Le mandat des membres élus du CSP est de quatre ans renouvelables. Le CSP est responsable de la sélection, la formation, l'évaluation, l'éthique et la responsabilité disciplinaire des procureurs (article 82 de la LMP). Deux commissions lui sont subordonnées : la commission des qualifications et la commission disciplinaire. La commission des qualifications comprend 11 membres (trois procureurs du Bureau du Procureur général et six procureurs des bureaux territoriaux et spécialisés élus par l'Assemblée générale des procureurs et deux professeurs de droit désignés par le CSP). Leur mandat est de quatre ans. La commission disciplinaire comprend neuf membres élus pour un mandat de quatre ans (trois par le Bureau du Procureur général parmi les procureurs de ce bureau et six procureurs des bureaux territoriaux et spécialisés élus par leurs pairs). Les membres du CSP et de la commission des performances ne peuvent être membres de la commission disciplinaire.

145. La nouvelle LMP modifiera légèrement la composition du CSP en élargissant ses compétences. Le procureur en chef de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie sera ajouté aux membres de droit, cinq membres seront élus par l'Assemblée générale des procureurs – dont un seulement parmi les procureurs du Bureau du Procureur général – et les trois membres non professionnels seront désignés à l'issue d'une procédure concurrentielle ouverte : un par le Président de la République, un autre par le Parlement et un troisième par l'Académie des sciences (article 69 de la nouvelle LMP). Une nouvelle disposition stipule que les membres élus du CSP ne peuvent exercer deux mandats consécutifs (article 73 de la nouvelle LMP). Parmi les nouvelles compétences accordées au CSP dans la nouvelle loi, on peut citer : un rôle accru dans les procédures de sélection et de promotion, ainsi que le pouvoir d'élaborer un projet de code d'éthique des procureurs, d'approuver son propre budget et de participer à l'élaboration des plans budgétaires et de développement stratégique du ministère public (article 70 de la nouvelle LMP). Trois commissions fonctionneront sous l'égide du CSP, à savoir la commission de sélection et des carrières, la commission d'évaluation des performances et la commission d'éthique et de discipline. Ces trois commissions comprendront sept membres, dont cinq élus par l'Assemblée générale parmi les procureurs et deux par le CSP à l'issue d'une procédure concurrentielle ouverte parmi des représentants de la société civile (article 83 de la nouvelle LMP).

146. Pendant la visite sur place, le manque d'indépendance du ministère public a été unanimement désigné comme l'un de ses problèmes les plus graves. Les préoccupations exprimées concernaient aussi bien l'indépendance interne qu'externe du ministère public. S'agissant de l'indépendance interne des procureurs, l'EEG souligne le caractère très

fortement hiérarchisé de l'organisation du ministère public dans la législation actuelle. Chaque procureur est subordonné à un nombre élevé de supérieurs hiérarchiques, qui tous peuvent lui donner des instructions avant et pendant une investigation, y compris sur l'opportunité d'entreprendre des actes procéduraux. Intervenant sur la base d'une plainte ou de leur propre initiative, ces supérieurs peuvent annuler les ordres de procureurs de rang inférieur et leur donner des instructions contraignantes. D'après la loi, ces instructions doivent être communiquées par écrit. Cependant, certains des interlocuteurs de l'EEG lui ont indiqué que, dans la pratique, les instructions sont parfois en fait données verbalement et qu'on ne peut exclure que ces instructions portent dans certains cas sur la résolution d'une affaire. En outre, chaque décision ou abstention procédurale doit être autorisée par un ou plusieurs procureurs de haut rang, alors que la décision n'est signée que par le procureur du rang le plus bas chargé de l'affaire. Par conséquent, la chaîne de responsabilités sur laquelle repose chaque décision n'apparaît pas, ce qui ne peut que faciliter les ingérences indues.

147. Comme indiqué plus haut, l'objectif premier de la nouvelle LMP est de renforcer l'indépendance procédurale des procureurs. Cette loi contient un certain nombre d'éléments utiles à cet égard, comme le retrait de la possibilité pour les procureurs de rang supérieur d'examiner l'exactitude et la légalité des décisions prises par des procureurs de rang inférieur et l'introduction du principe selon lequel les instructions données par un supérieur hiérarchique ne peuvent porter sur la résolution d'une affaire. La nouvelle LMP vise aussi à réduire le nombre de procureurs de rang supérieur impliqués dans une décision donnée, en établissant un système hiérarchique à deux niveaux et en séparant la hiérarchie administrative de la hiérarchie procédurale. Toutefois, dans le texte de la nouvelle LMP subsistent certains aspects peu clairs qui risquent de réduire ou même d'annuler l'impact positif de ces changements. En particulier, bien qu'affirmant le principe selon lequel les instructions doivent être communiquées par écrit, la loi n'exclut pas explicitement les instructions verbales et ne précise pas l'attitude à adopter par les procureurs en pareil cas²². Il reste à voir si et de quelle façon les règlements d'application de la loi traiteront ces questions et comment la pratique évoluera sous l'effet de la nouvelle loi. Néanmoins, l'EEG est fermement convaincue que la résolution de ces problèmes est nécessaire pour renforcer l'indépendance fonctionnelle des procureurs. Par conséquent, le GRECO recommande de (i) notifier explicitement tous les procureurs, par écrit, que les instructions verbales données à un procureur de rang inférieur n'ont aucun caractère contraignant, sauf si elles sont confirmées par écrit, en incluant dans cette notification les procédures à suivre en vue d'obtenir confirmation en temps utile ; et (ii) faire en sorte qu'en pratique, toutes les interventions hiérarchiques concernant une affaire soient documentées de façon adéquate. La deuxième partie de cette recommandation s'applique également aux décisions hiérarchiques concernant l'attribution ou la réattribution des affaires (voir paragraphe 160).

148. La faible place et le manque d'indépendance du Conseil supérieur des procureurs (CSP) dans le système actuel, qui l'empêchent d'exercer pleinement son rôle de protection de l'autonomie, de l'objectivité et de l'impartialité du ministère public, constituent également un sujet de préoccupation. Contrairement au Conseil supérieur de la magistrature, le CSP n'est pas mentionné dans la Constitution. Il ne dispose pas d'un budget propre, de membres correspondants, de personnel auxiliaire ou de locaux. La nouvelle LMP vise à développer ses capacités, élargir sa composition et renforcer ses compétences afin d'accroître son indépendance et son autonomie institutionnelle. Dans le cadre constitutionnel de la République de Moldova où le ministère public est conçu comme un organe autonome de l'Etat, cette orientation est évidemment louable. Il est encore trop tôt pour dire si la nouvelle composition et le renforcement des capacités et

²² Dans son [Avis conjoint sur le projet de loi relatif au ministère public de la République de Moldova](#), la Commission de Venise recommande d'indiquer que les ordres donnés oralement doivent être confirmés par écrit ou annulés.

des pouvoirs du CSP seront suffisants pour atteindre cet objectif. Toutefois, les préoccupations exprimées au sujet du Conseil supérieur de la magistrature dans le chapitre sur les juges s'appliquent aussi *mutatis mutandis* au CSP et l'EEG renvoie ici aux commentaires formulés à ce propos (voir paragraphes 91 à 93), notamment en ce qui concerne la participation de droit du ministre de la Justice – et ce d'autant plus que la Constitution prévoit que le ministère public fait partie de l'autorité judiciaire – et du président du Conseil supérieur de la magistrature et la procédure d'élection accélérée des membres du Conseil supérieur de la magistrature. Il est important d'assurer que les procureurs et les membres non professionnels du CSP soient élus sur la base de procédures équitables et transparentes permettant aux électeurs de se familiariser suffisamment avec les qualifications et les programmes des candidats. S'agissant de la transparence de l'activité du CSP, il est nécessaire, pour promouvoir la confiance, que ses décisions soient proprement motivées, en particulier ses décisions en matière de recrutement, de promotion ou de responsabilité disciplinaire. Par conséquent, le GRECO recommande de prendre des mesures appropriées pour assurer que la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur des procureurs soient soumis à des garanties adéquates d'objectivité, d'impartialité et de transparence, y compris en supprimant la participation de droit du ministre de la Justice et du président du Conseil supérieur de la magistrature. Le paragraphe 156 sur le recrutement et la promotion et le paragraphe 186 sur la responsabilité disciplinaire sont aussi pertinents à cet égard.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

149. Les procureurs sont nommés par le Procureur général sur proposition du CSP et son inamovibles jusqu'à l'âge de la retraite (65 ans), à l'exception des titulaires de certains postes de haut niveau qui sont nommés pour une période limitée. Aux termes de la législation actuelle, le Procureur général est nommé par le Parlement sur proposition de son président pour un mandat de cinq ans ; il ne peut servir plus de deux mandats consécutifs (article 40 de la LMP). La nouvelle LMP modifiera les dispositions relatives à la nomination et au mandat du Procureur général : celui-ci sera nommé pour un mandat unique de sept ans par le Président de la République sur proposition du CSP à l'issue d'un concours organisé et jugé par lui. Le Président de la République aura la possibilité de rejeter une seule fois, dans une décision motivée, le candidat proposé par le CSP, uniquement s'il existe des éléments convaincants montrant l'incompatibilité du candidat avec le poste ou si la loi ou la procédure de sélection n'ont pas été respectées. Si le CSP nomme une nouvelle fois le candidat à la majorité des 2/3, le Président sera tenu d'accepter cette nomination. Ces changements, toutefois, ne prendront effet qu'après amendement de la Constitution – qui requiert une majorité des 2/3 au Parlement – car l'article 125 prévoit toujours que le Procureur général est nommé par le Parlement sur proposition de son Président.

150. L'EEG approuve généralement les nouvelles modalités de nomination du Procureur général, qui semblent de nature à renforcer son indépendance à l'égard de toute influence politique. Elle note que certaines de ces modalités n'entreront en vigueur qu'après une réforme de la Constitution, qui semble hautement improbable dans le contexte politique actuel²³. Selon les dispositions transitoires de la nouvelle LMP (article 98(1)), dans l'attente de l'amendement de l'article 125 de la Constitution, le Procureur général sera nommé par le Président du Parlement sur proposition du CSP, à l'issue d'une compétition publique organisée par ce dernier. Les dispositions transitoires ne font cependant référence qu'à l'article 40(1) de la LMP selon lequel le Procureur général est nommé pour un mandat de 5 ans. Il n'y a donc aucune limite au nombre de mandats du Procureur général pendant la période transitoire. Compte tenu du rôle central que joue le Procureur général dans le système et des soupçons très répandus de politisation de cette

²³ Les autorités signalent que la Cour constitutionnelle a rendu un avis favorable (avis n° 5 du 19 avril 2016) à la proposition du gouvernement d'amender l'article 125 de la Constitution afin que le Procureur général soit nommé par le Président de la République pour un mandat non renouvelable de sept ans.

institution²⁴, l'EEG est d'avis que, tant que le mandat unique prévu par la nouvelle LMP ne pourra pas être mis en œuvre, l'article 40(7) de la LMP, qui prévoit que le Procureur général ne peut pas exercer plus de deux mandats consécutifs, doit rester applicable. S'agissant de la possibilité pour le CSP de passer outre au refus du Président de la République de nommer un candidat, l'EEG renvoie aux préoccupations exprimées dans le chapitre sur les juges au sujet de la possibilité similaire pour le Conseil supérieur de la magistrature de passer outre aux objections du président lors de la nomination des juges (voir paragraphe 101). Il est essentiel pour la crédibilité de l'institution qu'un candidat dont l'intégrité est gravement mise en doute ne puisse être nommé Procureur général. Par conséquent, le GRECO recommande, afin de réduire au minimum les risques d'influence politique indue, que l'article 40(7) de la Loi n°294 de 2008 sur le ministère public, qui prévoit que le Procureur général ne peut pas exercer plus de deux mandats consécutifs, reste applicable pendant la période transitoire jusqu'à l'amendement de la Constitution.

151. Les adjoints au Procureur général sont actuellement nommés par le Procureur général sur proposition du CSP pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. Ils seront nommés de façon non concurrentielle par le Procureur général et leur mandat sera lié au sien (article 18 de la nouvelle LMP). Les procureurs en chef des bureaux territoriaux et spécialisés sont actuellement nommés par le Procureur général sur proposition du CSP pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois et cela ne sera pas modifié (article 25 de la nouvelle LMP).

152. Un procureur peut être démis de ses fonctions dans les cas suivants : a) départ honorable ; b) démission ; c) limite d'âge ; d) expiration de mandat ; e) commission répétée d'infractions disciplinaires ou d'une violation disciplinaire grave ; f) inaptitude révélée par une évaluation ; g) condamnation judiciaire définitive ; h) perte de la citoyenneté ; i) refus de transfert suite à une réorganisation ou une suppression de ses fonctions ; j) décès (article 66 de la LMP). La nouvelle LMP contient trois articles sur les conditions de renvoi d'un procureur (articles 56 à 58), qui prévoient deux types de cas : les cas qui dépendent de la volonté des parties – par exemple, le fait d'atteindre l'âge de la retraite, la perte de la capacité juridique ou l'incompatibilité – et certains autres cas particuliers. Ces derniers, qui sont définis de manière plus précise, englobent plusieurs possibilités nouvelles telles que : l'absence sans motif valable deux fois de suite à un exercice d'évaluation des performances ; la participation comme candidat à une campagne électorale pour obtenir un poste de député ou de conseiller local ; et le refus de se soumettre à un contrôle du Service d'information et de sécurité.

153. Le recrutement des procureurs s'effectue au moyen d'une procédure concurrentielle organisée par le CSP, conformément aux articles 36 à 40 de la LMP et du Règlement du CSP sur l'organisation des concours (Décision du CSP n° 12-155/12 et amendements ultérieurs). Les conditions essentielles de nomination en début de carrière sont les suivantes : être titulaire de la nationalité moldave et avoir son domicile dans le pays, maîtriser la langue nationale, disposer de la capacité juridique, être en bonne santé, avoir un casier judiciaire vierge et être titulaire d'une licence de droit ou équivalent. Des conditions supplémentaires en matière d'expérience professionnelle s'appliquent pour l'accès aux postes plus élevés du ministère public. Les concours de recrutement, organisés tous les ans ou en fonction des besoins par le CSP, comprennent un examen des capacités du candidat devant la commission des performances du CSP, puis une analyse des résultats par le CSP. Les candidats diplômés de l'Institut national de la justice ou ayant exercé des fonctions dans le secteur juridique pendant au moins dix ans ne sont pas obligés de passer l'examen des capacités. La promotion d'un procureur a lieu sur proposition d'un supérieur hiérarchique, du Procureur général, de ses adjoints ou du CSP sur la base des principes de libre accord, de transparence et d'évaluation du développement professionnel et personnel (article 58 de la LMP).

²⁴ Voir, par exemple, le Plan de réforme du ministère public.

154. La nouvelle LMP renforcera notablement le processus de sélection et de promotion, qui constituera une procédure unique, afin d'en renforcer l'objectivité, l'impartialité et la transparence. Les candidats à une première nomination ou promotion seront inscrits sur une liste de réserve des candidats, qui sera tenue par le secrétariat du CSP, et la sélection sera effectuée par la commission de sélection et des carrières des procureurs qui dépendra du CSP (ci-après « la commission de sélection »). Une nouvelle condition – disposer d'une réputation irréprochable – sera introduite pour les candidats. Après un entretien, la commission de sélection évaluera et classera les candidats sur la base des critères suivants : a) niveau des connaissances et des qualifications professionnelles ; b) aptitude à appliquer concrètement les connaissances ; c) ancienneté en tant que procureur ou dans d'autres fonctions ; d) capacité et efficacité dans les fonctions de procureur ; e) respect des normes d'éthique professionnelle ; et f) activités d'enseignement et de recherche. L'évaluation de la commission entrera au plus pour 50 % dans la note finale du candidat, la part restante étant composée de ses résultats à l'examen final devant la commission des diplômés de l'Institut national de la justice (pour l'accès aux postes de début de carrière) ou de l'évaluation de ses performances (pour l'accès aux postes plus élevés). Les pourcentages exacts seront déterminés par de nouvelles règles internes de sélection et de promotion des procureurs, qui devront être adoptées par le CSP. Les résultats de l'évaluation des candidats seront publiés sur le site internet du CSP²⁵ et les candidats en désaccord avec ces résultats pourront déposer un recours auprès du CSP ou, en deuxième instance uniquement pour des questions de forme, auprès de la Cour suprême. Les candidats sélectionnés seront nommés par le Procureur général sur proposition du CSP. Le Procureur général pourra rejeter un candidat, en motivant sa décision, mais le CSP pourra passer outre à cette opposition en proposant de nouveau le même candidat à la majorité des 2/3 de ses membres.

155. En outre, l'intégrité des candidats est contrôlée par le Service d'information et de sécurité (SIS), conformément à la Loi n° 271 de 2008 sur le contrôle des candidats et détenteurs de fonctions publiques (voir paragraphe 98). Comme indiqué dans le chapitre sur les juges, la Loi n° 325 de 2013 sur le contrôle de l'intégrité professionnelle, qui visait à introduire l'évaluation par le Centre national de lutte contre la corruption des performances des agents publics, y compris les procureurs, dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles, a fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle (voir paragraphe 99). En conséquence, les dispositions de cette loi ne s'appliquent actuellement pas aux procureurs.

156. L'EEG croit savoir que la majorité des procureurs actuellement en fonction sont assez jeunes, un grand nombre de procureurs plus expérimentés ayant quitté le ministère public, en partie à cause du faible niveau de rémunération des procureurs sous la législation actuelle. Les problèmes de recrutement et de promotion arbitraires de procureurs seraient moins fréquents que parmi les juges, selon les représentants de la société civile qui, cependant, attribuent cette situation au fait que les postes de procureurs sont moins recherchés que les postes de juges. Néanmoins, d'après une enquête récente²⁶, la majorité des procureurs pensent que le système de promotion n'est pas équitable. L'EEG considère à cet égard que le processus de sélection et de promotion modifié qui devrait être introduit par la nouvelle LMP offre, à première vue, les garanties d'une procédure de recrutement objective et équitable. Reste à voir, bien entendu, comment ce système sera mis en œuvre en pratique par les organes impliqués dans le processus. Il semble, d'après la nouvelle LMP, que le CSP devra respecter les résultats de l'évaluation des candidats par la commission de sélection, mais cela n'est pas indiqué de

²⁵ www.procuratura.md

²⁶ D'après une [enquête](#) menée d'octobre à décembre 2015 par le Centre d'enquêtes sociologiques et d'études de marketing à la demande du Centre de ressources juridiques de Moldova auprès de 509 procureurs, 59 % des répondants ont déclaré qu'à leur avis, la procédure de nomination initiale des procureurs était équitable et basée sur le mérite. En revanche, 44 % seulement ont déclaré que le système de promotion était équitable et basé sur le mérite.

façon explicite. Il importe en effet que, lorsque la décision du CSP s'éloigne de ces résultats, elle soit motivée de façon claire, complète et convaincante mais, encore une fois, ceci n'est pas indiqué expressément dans la loi.

157. Les procureurs sont soumis à des évaluations de performances effectuées par la commission des performances tous les cinq ans. Le Procureur général et ses adjoints, ainsi que les membres du CSP et des organes qui en dépendent, ne sont pas soumis à évaluation au cours de leur mandat (article 42 de la LMP). La nouvelle LMP prévoit des évaluations régulières tous les quatre ans et des évaluations exceptionnelles en cas de note « insuffisante » ou de dépôt de candidature au poste de procureur en chef (article 29 de la nouvelle LMP). Les évaluations seront effectuées par la commission des performances du CSP sur la base de critères détaillés et d'une procédure qui seront précisés par le CSP dans un règlement. L'intervalle actuel et à venir entre les évaluations de performances externes peut sembler long mais il a été indiqué à l'EEG pendant la visite sur place que les procureurs font aussi l'objet d'une évaluation interne par leur supérieur hiérarchique sur une base mensuelle, semestrielle et annuelle. Les rapports d'évaluation interne seront aussi examinés pendant les évaluations externes réalisées par la commission des performances.

158. Les procureurs ne peuvent être assignés temporairement sans leur accord, pour des raisons organisationnelles, que pour une durée maximum d'un mois par an (article 64 de la LMP). La nouvelle LMP ajoutera la possibilité pour les procureurs faisant partie d'un groupe d'investigation criminelle d'être transférés sans leur accord pour une durée maximum de six mois.

159. Le salaires mensuel brut des procureurs varie actuellement entre 4 995 et 5 265 MDL (227 à 239 EUR). Les procureurs en chef des bureaux territoriaux et spécialisés, ainsi que les chefs des sections et divisions du Bureau du Procureur général gagnent entre 6 480 et 8 370 MDL (294 à 380 EUR). Le salaire mensuel du Procureur général est de 11 205 MDL (508 EUR). Une prime mensuelle de 200 à 500 MDL (9 à 23 EUR), selon le niveau de classification lié à l'ancienneté et aux performances, s'ajoute au salaire mensuel. La nouvelle LMP introduira un nouveau système de rémunération, corrélé à celui des juges, et il s'agit là d'un point positif de la réforme, étant donné le faible niveau actuel des salaires et le peu d'attrait de la profession de procureur qui en résulte, comme indiqué plus haut. En vertu de la LMP, les procureurs bénéficient d'une assurance santé gratuite, mais ce ne sera plus le cas selon la nouvelle LMP.

Gestion des affaires et procédure

160. Comme indiqué précédemment, le ministère public est basé sur un ordre hiérarchique strict. Les affaires sont attribuées manuellement par le procureur en chef de chaque bureau, en prenant en compte le domaine de spécialisation des procureurs ainsi que leur charge de travail et leurs capacités personnelles. Un procureur peut être dessaisi d'une affaire par son supérieur hiérarchique et celle-ci confiée à un autre procureur en cas d'absence d'avancement objectif de la procédure, d'inaction pendant une période de plus de 30 jours, de violation des droits des parties à la procédure ou de négligence irréparable dans le maniement des éléments de preuve (article 52 du CPP). L'EEG approuve la mise en place de critères objectifs pour guider l'intervention des procureurs de rang supérieur lors de la réassignation d'une affaire. Cependant, de telles décisions devraient être justifiées par écrit afin d'éviter les interventions arbitraires²⁷. L'EEG renvoie à cet égard à la deuxième partie de la recommandation formulée au paragraphe 146.

161. Des mesures de sauvegarde sont aussi en place pour assurer que les procureurs traitent les affaires sans retard indu, en respectant les délais prévus pour certaines

²⁷ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2012)008, paragraphe 32.

étapes de la procédure pénale, et garantir la possibilité pour les parties de saisir son supérieur hiérarchique en cas d'inaction d'un procureur. L'Ordonnance n° 9/28 de novembre 2014 du Procureur général a pour but d'assurer que les affaires soient traitées dans un délai raisonnable et sans retard indu. Les erreurs commises par les procureurs dans le cadre de leurs fonctions, y compris le retard délibéré de la procédure, peuvent engager la responsabilité financière de l'Etat et éventuellement du procureur lui-même (article 63 du LMP ; article 53 de la nouvelle LMP).

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

162. Plusieurs codes d'éthique des procureurs ont été adoptés au fil des ans, le premier en 2004, puis les suivants en 2007 et 2011. En mars 2015, un groupe de travail comprenant des procureurs et des représentants de certaines organisations internationales a été créé par le Procureur général pour préparer un nouveau code d'éthique. D'après les autorités, ce code prend en compte les recommandations formulées par le GRECO à l'intention d'autres pays au cours du Quatrième Cycle d'Evaluation. Après des consultations au sein de l'ensemble du ministère public, le code d'éthique et de conduite des procureurs a été adopté par le CSP et est entré en vigueur le 30 juillet 2015. Suite à l'adoption de la LMP, un nouveau code d'éthique²⁸ a été adopté par l'Assemblée générale des procureurs, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} août 2016. Le non-respect des dispositions de ce code peut donner lieu à l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un procureur.

163. Une commission d'éthique a été créée en 2006 mais ses fonctions ont ensuite été reprises par la commission disciplinaire du CSP, dont la compétence se limite aux questions disciplinaires. Une commission d'éthique et de discipline sera créée en vertu de la nouvelle LMP. Cette commission, qui aura un rôle à la fois de prévention et de répression, sera chargée d'adopter des recommandations sur les questions éthiques et la prévention des infractions disciplinaires, d'examiner les allégations d'infractions disciplinaires et, le cas échéant, d'appliquer des sanctions (article 89 de la nouvelle LMP). En outre, selon le nouveau code d'éthique, une future Inspection du ministère public sera chargée de fournir des conseils confidentiels aux procureurs sur les questions d'éthique.

164. L'EEG approuve le nouveau code d'éthique et de conduite qui prend en compte les normes internationales et les normes du GRECO. Cela dit, les informations recueillies par l'EEG semblent indiquer clairement que des efforts restent à faire pour mieux sensibiliser les procureurs aux questions éthiques qu'ils sont susceptibles de rencontrer dans leur vie professionnelle et aux normes existant en la matière, et pour leur fournir des directives concrètes sur l'application des principes dans leur pratique quotidienne et les aider à résoudre des problèmes concrets – notamment aux moyens d'orientations écrites, de conseils confidentiels au sein du ministère public et d'activités de formation spécifiques. L'EEG renvoie à cet égard aux commentaires formulés plus haut à propos des juges (voir paragraphe 115). Il semble que certaines des mesures susmentionnées seront prises par la future commission d'éthique et de discipline, qui a été chargée de fournir des conseils sur l'interprétation des normes, ainsi que par la future Inspection du ministère public. L'articulation précise des rôles entre ces deux organes reste à déterminer, mais l'EEG souhaite souligner que la tâche de fournir des conseils confidentiels dans les cas concrets devrait être confiée à des praticiens particuliers dotés d'une expertise spécifique en ce domaine et n'appartenant pas aux organes disciplinaires. Le GRECO recommande de (i) veiller à ce que le code d'éthique et de conduite soit effectivement communiqué à tous les procureurs, complété par des orientations écrites sur les questions éthiques – en y incluant des explications, des directives pour l'interprétation et des exemples concrets – et régulièrement actualisé ; et (ii) permettre à tous les procureurs de suivre une formation spécifique axée sur

²⁸http://procuratura.md/file/2016-06-03_CODUL%20de%20etica%20al%20procurorului%20aprobat%20la%20AG%2027.05.2016.pdf

la pratique et d'avoir accès à des conseils confidentiels au sein du ministère public.

165. De même que les députés et les juges, les procureurs sont soumis aux dispositions de la Loi sur les conflits d'intérêts n° 16-XVI du 15 février 2008. Le système relatif aux conflits d'intérêts décrit plus haut dans la section sur les députés s'applique donc aux procureurs.

166. En outre, l'article 35 de la LMP prévoit l'obligation pour les procureurs de s'abstenir de toute activité se rapportant à l'exercice de leurs fonctions lorsqu'ils pensent que pourrait exister un conflit entre leurs intérêts et ceux du public, de la justice et de la société, sauf si le conflit potentiel est signalé par écrit au procureur en chef, qui peut juger que ce conflit ne remet pas en cause l'impartialité d'un procureur. La nouvelle LMP prévoit aussi l'obligation d'éviter ou de déclarer les conflits d'intérêts et, plus spécifiquement, interdit aux procureurs de participer au traitement d'une affaire en cas de récusation. Elle interdit également les relations de subordination vis-à-vis de parents (article 15).

167. Un Règlement sur les conflits d'intérêts au sein des organes du ministère public, approuvé par l'Ordonnance n° 40/35 du Procureur général d'avril 2009, précise la voie à suivre pour résoudre les conflits d'intérêts. Les conflits sont résolus par le Procureur général ou la commission d'éthique pertinente en recourant à l'une des options suivantes : l'abandon par la personne concernée de son intérêt personnel ; la récusation ; la limitation de l'accès à certaines informations ; le transfert ; la redistribution des tâches et des responsabilités ; la démission. S'il est établi qu'une personne a obtenu des avantages matériels sous l'effet d'un conflit d'intérêts, le Procureur général doit engager une enquête pénale.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Récusation et retrait

168. Les motifs de retrait et de récusation des procureurs sont énumérés à l'article 54 du CPP et comprennent : les conflits d'intérêts résultant de relations familiales ou conjugales, ainsi que toute autre circonstance de nature à susciter raisonnablement un doute sur l'impartialité d'un procureur. La disqualification d'un procureur est décidée, pendant une enquête, par le procureur de rang supérieur et, pendant un procès, par le tribunal. La décision de retrait du Procureur général d'une affaire doit être prise par un juge de la Cour suprême.

169. Le non-respect de l'obligation de se récuser dans les cas indiqués constitue une infraction disciplinaire (article 61 de la LMP ; article 38 de la nouvelle LMP).

Cadeaux

170. Les procureurs sont soumis aux dispositions de LCI qui interdisent l'acceptation de cadeaux ou de tout autre avantage, comme indiqué plus haut à propos des députés. Le Procureur général a émis en novembre 2014 l'Ordonnance n° 59/28 portant création d'une commission permanente d'enregistrement et d'évaluation des cadeaux, accompagnée de modèles de formulaires d'enregistrement des cadeaux et de demande de restitution de cadeaux. Les informations exigées par le registre doivent être fournies dans un délai de 15 jours ouvrables à compter de la demande et sont accessibles au public.

171. Le code d'éthique et de conduite contient aussi l'interdiction de solliciter ou d'accepter des cadeaux, des faveurs ou d'autres avantages dans l'exercice des activités liées à la fonction de procureur.

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

172. Il est interdit aux procureurs d'occuper une charge publique ou d'exercer une activité quelconque dans le secteur privé (article 34 de la LMP ; article 14 de la nouvelle LMP).

173. La seule exception à cette interdiction générale est l'exercice d'activités culturelles ou de recherche, qui doivent être portées à la connaissance de la direction du Bureau du Procureur général.

174. Aucune restriction ne s'applique aux procureurs après la cessation de leurs fonctions. Les autorités ont indiqué que 23 procureurs ont quitté leur poste en 2014 et 60 entre janvier et novembre 2015. Certains ont été nommés à un poste de juge mais 70 % à 80 % d'entre eux ont déposé une demande de licence d'avocat auprès de l'association du barreau afin de pouvoir pratiquer dans l'un des domaines suivants : droit commercial, droit pénal, droit du travail, droit de la famille et litiges civils. Au vu des risques possibles de conflits d'intérêts, l'EEG encourage les autorités à réfléchir à la nécessité de mettre en place des restrictions adéquates s'appliquant aux procureurs après la cessation de leur emploi.

Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec des tiers

175. Il est interdit aux procureurs de fournir des conseils sur des questions litigieuses, à l'exception des membres de leur famille (article 35 de la LMP ; article 15 de la nouvelle LMP). Le code d'éthique et de conduite contient l'interdiction de divulguer, de commenter ou d'utiliser à des fins personnelles toute information secrète ou confidentielle obtenue dans le cadre de leurs fonctions et l'interdiction de rendre publique toute information de nature à nuire à l'activité du ministère public ou d'autres organes d'application de la loi et institutions publiques. Le non-respect des dispositions du code constitue une infraction disciplinaire et le Code pénal incrimine aussi la divulgation de données concernant une enquête pénale (article 315).

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

176. Les procureurs sont soumis aux mêmes dispositions de la Loi n° 1264-XV du 19 juillet 2002 sur la déclaration et le contrôle des revenus et du patrimoine des dignitaires publics, des juges, des procureurs, des fonctionnaires et de certaines personnes occupant des fonctions de direction et de la LCI que les députés. Comme eux, ils sont tenus de soumettre régulièrement une déclaration de patrimoine et de revenus et une déclaration d'intérêts personnels. Le système de déclaration décrit plus haut à propos des députés s'applique aux procureurs. Le service des ressources humaines du Bureau du Procureur général est l'autorité chargée de recueillir les déclarations de patrimoine et de revenus et les déclarations d'intérêts personnels des procureurs. Ces déclarations sont enregistrées et envoyées à la Commission nationale pour l'intégrité à des fins de contrôle et de publication. Les autorités ont confirmé à l'EEG que tous les procureurs ont soumis leurs déclarations.

Surveillance et application de la loi

177. La Commission nationale pour l'intégrité est l'organe principal chargé de la surveillance des conflits d'intérêts, du respect des règles d'incompatibilité, des déclarations d'intérêts personnels et des déclarations de patrimoine et de revenus. S'agissant de la commission et des modalités de la surveillance qu'elle exerce, nous renvoyons au chapitre sur les députés. Des statistiques sur l'activité de la commission, y compris en ce concerne les procureurs, sont fournies au paragraphe 74. L'EEG réitère ses préoccupations au sujet de la surveillance exercée par la Commission nationale pour

l'intégrité et du système de sanctions correspondant, ainsi que les *recommandations formulées aux paragraphes 77 et 80, qui valent également pour les procureurs.*

178. Le non-respect de l'obligation de soumettre une déclaration de revenus et de patrimoine ou une déclaration d'intérêts personnels dans les délais prévus est une contravention passible d'une amende de 75 à 150 unités conventionnelles (1 500 à 3 000 MDL, soit 67 à 135 EUR) (article 330² du code des contraventions). La non-déclaration d'un conflit d'intérêts est punie d'une amende de 100 à 300 unités conventionnelles (2 000 à 6 000 MDL, soit 90 à 270 EUR) (article 313² du code des contraventions). La non-soumission d'informations ou de documents exigés par la Commission nationale pour l'intégrité est punie d'une amende de 100 à 150 unités conventionnelles dans le cas d'une personne privée (2 000 à 3 000 MDL, soit 90 à 135 EUR), de 100 à 250 unités conventionnelles dans le cas d'une personne occupant des fonctions de direction (2 000 à 5 000 MDL, soit 90 à 226 EUR) ou de 200 à 350 unités dans le cas d'une entité juridique (4 000 à 7 000 MDL, soit 181 à 317 EUR). La non-application d'une sanction décidée par la commission est sanctionnée par l'imposition d'une amende de 100 à 250 unités conventionnelles à la personne responsable (article 319¹ du code des contraventions). La non-soumission d'une déclaration constitue aussi une infraction disciplinaire aux termes de l'article 61 f) de la LMP.

179. La fourniture délibérée d'informations inexactes constitue un délit pénal passible d'une amende de 600 unités conventionnelles maximum (12 000 MDL, soit 538 EUR) ou d'une peine d'emprisonnement d'un an maximum, ainsi que l'interdiction d'exercer certaines fonctions ou de pratiquer certaines activités pendant une période de cinq ans maximum (article 352¹ du Code pénal).

180. La responsabilité disciplinaire des procureurs est engagée en cas de commission d'une infraction disciplinaire visée à l'article 61 de la LMP et à l'article 38 de la nouvelle LMP. Ce dernier article ramènera le nombre d'infractions disciplinaires à six, alors qu'elles sont 13 dans le système actuel, à savoir : a) l'exécution inadéquate des tâches liées à la fonction de procureur ; b) l'application inexacte ou partielle de la législation, lorsque l'acte n'est pas justifié par une modification des pratiques d'application des normes légales en vigueur ; c) l'ingérence illégale dans le travail d'un autre procureur ou toute autre intervention auprès d'une autorité, d'une institution ou d'un agent public en vue de résoudre une question quelconque ; d) le fait d'entraver délibérément, par quelque moyen que ce soit, le travail d'inspection du ministère public ; e) une violation grave de la législation ; et f) une attitude manquant de dignité ou toute manifestation portant atteinte à l'honneur, à la fiabilité professionnelle ou au prestige du ministère public ou contraire au code d'éthique des procureurs.

181. Le mécanisme actuel de responsabilité disciplinaire est défini aux articles 60 à 63 de la LMP. Tout membre du CSP ou procureur dirigeant une division du Bureau du Procureur général, un bureau territorial ou spécialisé peut initier une telle procédure sur la base d'une plainte d'un citoyen, de son propre chef en tant que supérieur hiérarchique ou suite à une décision interlocutoire d'un tribunal. Les faits de l'affaire sont ensuite contrôlés par le service de sécurité interne du Bureau du Procureur général et le procureur visé par la procédure est invité à se justifier par écrit. Il peut aussi fournir des explications et des éléments supplémentaires avant que l'affaire soit transférée à la commission disciplinaire. La commission disciplinaire examine le dossier avec au minimum les deux tiers de ses membres, le procureur visé par la procédure devant obligatoirement être présent. La décision est prise à la majorité ; si la procédure a été initiée par un membre de la commission disciplinaire, ce dernier ne peut participer au vote. Les sanctions suivantes sont prévues : a) avertissement ; b) blâme ; c) blâmement sévère ; d) rétrogradation ; e) rétrogradation de niveau de classification ou de rang militaire spécial ; f) retrait du badge d' « employé honoraire du ministère public » et g) renvoi. La décision de la commission disciplinaire est ensuite transmise au CSP pour

validation et peut être contestée à cette occasion par le procureur sanctionné, la personne à l'origine de la procédure ou toute autre personne jugeant que ses droits sont affectés par la décision. La décision peut aussi être contestée devant un tribunal dans le cadre d'une procédure de contrôle administratif. Le délai de prescription est de six mois à compter de l'initiation de la procédure (sans compte les jours où le procureur était absent pour maladie ou en congé) et d'un an à compter de la commission de l'infraction. Toutes les décisions rendues par le CSP sur des questions disciplinaires sont publiées sur son site internet.

182. Dans la procédure disciplinaire établie par la nouvelle LMP (articles 36 à 52), la commission disciplinaire sera remplacée par une commission d'éthique et de discipline composée de sept membres, dont cinq élus par l'Assemblée générale des procureurs et deux par le CSP à l'issue d'une procédure concurrentielle ouverte parmi les représentants de la société civile. La procédure pourra être initiée par : a) toute personne intéressée ; b) les membres du CSP ; c) la commission d'évaluation ; et d) l'Inspection des procureurs. Les étapes de la procédure seront essentiellement les mêmes que dans la procédure actuelle. La notification déclenchant la procédure sera soumise au CSP et transmise à l'Inspection des procureurs. L'Inspection des procureurs est une division du Bureau du Procureur général placée sous le contrôle direct du Procureur général. Elle est composée de fonctionnaires et d'employés ayant un statut spécial. L'Inspection pourra décider de clore le dossier ou de le transmettre à la commission d'éthique et de discipline. Une nouvelle sanction prévoyant une diminution de salaire de 15 % à 30 % pendant une période de trois mois à un an s'ajoutera aux sanctions actuelles. Outre des sanctions, la commission d'éthique et de discipline pourra recommander au CSP de soumettre le procureur à une procédure exceptionnelle d'évaluation de ses performances. Le délai de prescription restera d'un an à compter de la commission de l'infraction mais sera étendu à trois ans si l'infraction a été commise dans le cadre du travail d'un procureur. Un dernier changement concerne les recours à l'encontre des décisions rendues par le CSP en matière disciplinaire : ces recours seront examinés par la Cour suprême, spécifiquement par le jury de cinq juges chargé d'examiner les recours à l'encontre des décisions rendues par le Conseil supérieur de la magistrature dans les affaires disciplinaires visant des juges.

183. En 2014, la commission disciplinaire a examiné 52 affaires disciplinaires visant des procureurs et décidé l'imposition de 34 sanctions. Dix de ces 52 affaires portaient sur des questions d'éthique. Pendant la première moitié de 2015, la commission s'est prononcée en faveur de 22 sanctions, dont trois propositions de renvoi.

184. Les procureurs jouissent de l'immunité mais celle-ci semble devoir être restreinte par la nouvelle loi. En vertu de l'article 57 de la LMP, un procureur ne peut être tenu pour responsable sur le plan disciplinaire ou financier pour des opinions ou des décisions exprimées ou rendues dans le cadre de poursuites pénales et de l'administration de la justice, sauf si sa culpabilité est établie par un jugement définitif. L'article 34 de la nouvelle LMP prévoit que les procureurs ne peuvent être tenus légalement responsables de « déclarations faites dans le respect de l'éthique professionnelle ». Les deux lois stipulent que seul le Procureur général peut initier une enquête pénale à l'encontre d'un procureur mais la nouvelle LMP ajoute que le CSP doit en être informé et ouvrir une procédure disciplinaire. La nouvelle LMP prévoit en outre un changement important quant à l'initiation d'une procédure pénale à l'encontre du Procureur général : une telle procédure sera initiée par un procureur désigné par le CSP et non plus par le Parlement sur l'initiative de son président.

185. D'après les autorités, le Procureur général autorise en pratique dans tous les cas l'ouverture d'une enquête contre un procureur. En 2014, le Procureur général a initié huit affaires pénales contre des procureurs pour corruption passive et trafic d'influence. Les poursuites dans ces affaires ont été menées par le Bureau du Procureur chargé de la lutte contre la corruption. Dans trois d'entre elles, le procureur a décidé d'abandonner les

poursuites et de classer l'affaire. Dans une affaire, la Cour suprême a acquitté le procureur accusé de corruption passive, estimant que les preuves de l'infraction résultaient d'une incitation policière. Les quatre autres affaires sont en instance devant les tribunaux.

186. Comme pour les juges, de nombreux cas de faute professionnelle impliquant des procureurs ont été rapportés dans les médias et plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont exprimé l'avis que le ministère public ne s'est pas jusqu'ici montré très proactif et n'a pas fait preuve d'une transparence suffisante dans le traitement de ces affaires. Les dispositions légales en matière de responsabilité ne seraient pas pleinement appliquées et les sanctions imposées ont été jugées clémentes. Dans ces conditions, l'aptitude des organes disciplinaires à traiter avec détermination et efficacité les cas de faute professionnelle concernant des procureurs est cruciale, compte tenu en particulier de l'image négative du ministère public. Comme pour d'autres aspects de la réforme, beaucoup dépendra de la manière dont le nouveau système sera concrètement appliqué. Néanmoins, trois points spécifiques méritent d'être mentionnés à ce stade. L'EEG note qu'aux termes de la nouvelle LMP, l'Inspection des procureurs sera une division du Bureau du Procureur général placée sous le contrôle direct du Procureur général. Un nombre suffisant d'inspecteurs convenablement formés sera nécessaire à l'efficacité de cet organe. L'EEG est préoccupée par le fait que la dépendance statutaire et budgétaire de l'Inspection à l'égard du Procureur général pourrait être source d'autocensure dans les affaires sensibles. L'EEG note également que rien n'empêche un membre du CSP de participer à plusieurs étapes de la procédure disciplinaire à l'encontre d'un procureur, puisqu'il peut initier une telle procédure, déposer un recours contre la décision de la commission d'éthique et de discipline et se prononcer sur ce recours en tant que membre du CSP. Enfin, la transparence est un élément clé de la réussite d'une politique de responsabilité. Dans le droit fil des mesures recommandées dans le chapitre sur les juges, il conviendrait de donner une plus grande publicité aux affaires disciplinaires et de s'assurer que les décisions sont correctement motivées comme cela est prévu par la loi, en expliquant de manière adéquate les décisions de ne pas engager des poursuites, en publiant le détail des sanctions imposées, sous la forme de données globales anonymes sur le nombre de personnes sanctionnées et sur les sanctions spécifiques imposées, et, dans les cas graves, en nommant publiquement les personnes destituées de leurs fonctions, avec la description de leur conduite et de ses conséquences. Le GRECO recommande de prendre des mesures supplémentaires pour renforcer l'objectivité, l'efficacité et la transparence du cadre juridique et opérationnel de responsabilité disciplinaire des procureurs.

Conseils, formation et sensibilisation

187. Les candidats au poste de procureur suivent une période de formation initiale de 18 mois à l'Institut national de la justice. Pendant cette période, ils suivent un enseignement théorique de 8 heures et un cours pratique de 16 heures sur l'éthique et la conduite professionnelles. Cet enseignement, qui est obligatoire pour tous les diplômés de l'Institut, porte sur les normes éthiques, les normes et restrictions à respecter pendant et en dehors des heures de travail, les critères d'intégrité, les facteurs de risque dans l'activité des procureurs, la responsabilité disciplinaire et les sanctions.

188. Les procureurs doivent suivre au moins 40 heures de formation continue par an. Comme exemples de cours de formation traitant des questions éthiques, on peut citer : « Aspects de la prévention et de la lutte contre les pratiques de corruption dans le secteur de la justice. Éthique professionnelle » et « Éthique et déontologie professionnelle d'un procureur. Conduite d'un procureur dans les relations avec les médias ».

VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER

189. Au vu des constats exposés dans le présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la République de Moldova :

Concernant les parlementaires

- i) assurer (i) la publication en temps opportun des projets législatifs, de tous les amendements et de l'ensemble des documents d'appui prévus par la loi ; et (ii) le respect de délais adéquats pour permettre une consultation publique et un débat parlementaire véritables, notamment en veillant à ce que la procédure d'urgence ne soit appliquée que dans des circonstances exceptionnelles et dûment justifiées (paragraphe 26) ;
- ii) (i) adopter un code de conduite pour les parlementaires, en veillant à ce que le futur code soit facilement accessible au public ; (ii) établir un mécanisme adapté au sein du Parlement à la fois pour promouvoir le code et sensibiliser les députés aux normes de conduite attendues d'eux, mais aussi pour assurer, si nécessaire, l'application effective de ces normes (paragraphe 32) ;
- iii) introduire des normes définissant les modalités d'interaction des parlementaires avec des tiers cherchant à influencer le processus législatif (paragraphe 54) ;
- iv) améliorer fortement l'indépendance et l'efficacité du contrôle exercé par la Commission nationale pour l'intégrité du respect par les députés, les juges et les procureurs des normes relatives aux conflits d'intérêts, aux incompatibilités, aux déclarations d'intérêts personnels et aux déclarations de patrimoine et de revenus (paragraphe 77) ;
- v) assurer le fonctionnement efficace en pratique du mécanisme d'imposition de sanctions administratives en cas de violation des normes relatives aux conflits d'intérêts, aux incompatibilités, aux déclarations d'intérêts personnels et aux déclarations de patrimoine et de revenus, notamment (i) en donnant à la Commission nationale pour l'intégrité le pouvoir d'imposer des sanctions administratives ; et (ii) en allongeant le délai de prescription applicable aux violations visées dans le code des contraventions et en précisant son champ d'application (paragraphe 80) ;
- vi) prendre des mesures déterminées pour garantir que les procédures de levée de l'immunité parlementaire n'entravent ni n'empêchent les enquêtes pénales visant des membres du parlement soupçonnés d'infractions de corruption (paragraphe 83) ;

Concernant les juges

- vii) (i) modifier la composition du Conseil supérieur de la magistrature, notamment en supprimant la participation de droit du ministre de la Justice et du Procureur général et en autorisant l'inclusion de profils plus divers parmi les membres non professionnels du Conseil, sur la base de critères de sélection objectifs et mesurables ; et (ii) veiller à ce que les membres judiciaires et non judiciaires du Conseil soient les uns et les autres élus au terme d'une procédure équitable et transparente (paragraphe 92) ;

- viii) que les décisions du Conseil supérieur de la magistrature soient motivées de façon adéquate et puissent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, à la fois sur le fond et sur des motifs de procédure (paragraphe 93) ;
- ix) (i) prendre des mesures appropriées, en tenant dûment compte de l'indépendance judiciaire, afin d'éviter la nomination ou la promotion à des postes de juges de candidats présentant des risques en matière d'intégrité ; et (ii) réduire substantiellement la période initiale d'essai de cinq ans pour les juges (paragraphe 102) ;
- x) prendre des mesures supplémentaires pour (i) faire en sorte que les affaires soient jugées sans retards injustifiés et (ii) renforcer la transparence et l'accessibilité de l'information mise à la disposition du public sur le travail des institutions judiciaires (paragraphe 111) ;
- xi) (i) veiller à ce que le code de conduite et d'éthique professionnelle soit effectivement communiqué à tous les juges, complété par des orientations écrites sur les questions éthiques – en y incluant des explications, des directives pour l'interprétation et des exemples concrets – et régulièrement actualisé ; et (ii) permettre à tous les juges de suivre une formation spécifique axée sur la pratique et d'avoir accès à des conseils confidentiels à l'intérieur de l'appareil judiciaire (paragraphe 115) ;
- xii) i) que des mesures additionnelles soient prises pour informer les juges concernant les mécanismes prévus dans la Loi sur les conflits d'intérêts au sujet des cadeaux, et (ii) que le respect des dispositions relatives aux cadeaux, à l'hospitalité et à d'autres avantages figurant dans cette loi et d'autres textes pertinents fasse l'objet d'un contrôle adéquat (paragraphe 119) ;
- xiii) réviser le cadre juridique et opérationnel de responsabilité disciplinaire des juges en vue d'en renforcer l'objectivité, l'efficacité et la transparence (paragraphe 135) ;

Concernant les procureurs

- xiv) (i) notifier explicitement tous les procureurs, par écrit, que les instructions verbales données à un procureur de rang inférieur n'ont aucun caractère contraignant, sauf si elles sont confirmées par écrit, en incluant dans cette notification les procédures à suivre en vue d'obtenir confirmation en temps utile ; et (ii) faire en sorte qu'en pratique, toutes les interventions hiérarchiques concernant une affaire soient documentées de façon adéquate (paragraphe 147) ;
- xv) prendre des mesures appropriées pour assurer que la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur des procureurs soient soumis à des garanties adéquates d'objectivité, d'impartialité et de transparence, y compris en supprimant la participation de droit du ministre de la Justice et du président du Conseil supérieur de la magistrature (paragraphe 148) ;
- xvi) afin de réduire au minimum les risques d'influence politique indue, que l'article 40(7) de la Loi n° 294 de 2008 sur le ministère public, qui prévoit que le Procureur général ne peut pas exercer plus de deux

mandats consécutifs, reste applicable pendant la période transitoire jusqu'à l'amendement de la Constitution (paragraphe 150) ;

xvii) (i) veiller à ce que le code d'éthique et de conduite soit effectivement communiqué à tous les procureurs, complété par des orientations écrites sur les questions éthiques – en y incluant des explications, des directives pour l'interprétation et des exemples concrets – et régulièrement actualisé ; et (ii) permettre à tous les procureurs de suivre une formation spécifique axée sur la pratique et d'avoir accès à des conseils confidentiels au sein du ministère public (paragraphe 164) ;

xviii) prendre des mesures supplémentaires pour renforcer l'objectivité, l'efficacité et la transparence du cadre juridique et opérationnel de responsabilité disciplinaire des procureurs (paragraphe 186).

190. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la République de Moldova à soumettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 janvier 2018. Ces mesures seront évaluées par le GRECO par le biais de sa procédure de conformité spécifique.

191. Le GRECO invite les autorités de la République de Moldova à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

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

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