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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Adoption : 25 septembre 2020
Publication : 13 octobre 2020

Public
GrecoRC4(2020)9

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

Adopté par le GRECO lors de sa 85e Réunion Plénière
(Strasbourg, 21-25 septembre 2020)

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

www.coe.int/greco

Direction Générale I
Droits de l'Homme et État de droit
Direction de la société de
l'information
et de la lutte contre la criminalité

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de la République de Moldova pour mettre en œuvre les quatorze recommandations en suspens formulées dans le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la République de Moldova (voir le paragraphe 2), qui traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs »

2. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la République de Moldova a été adopté par le GRECO lors de sa 72e Réunion Plénière (1er juillet 2016) et rendu public le 5 juillet 2016, avec l'autorisation de la République de Moldova.

3. Le Rapport de Conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 81e Réunion Plénière (7 décembre 2018) et rendu public le 24 juillet 2019, avec l'autorisation de la République de Moldova. Le GRECO avait conclu que la République de Moldova avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante quatre des dix-huit recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Des recommandations restantes, neuf avaient été partiellement mises en œuvre et cinq n'avaient pas été mises en œuvre. Le GRECO avait conclu que d'autres progrès importants et significatifs étaient nécessaires pour démontrer un niveau acceptable de conformité avec les recommandations dans les 18 prochains mois. La République de Moldova avait été invitée à fournir des informations supplémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations en suspens. Ces informations ont été reçues le 1er février 2020 et ont servi de base à l'élaboration du Deuxième Rapport de Conformité.

4. Le GRECO a chargé l'Azerbaïdjan et le Portugal de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont M. Elnur Musayev, au nom de l'Azerbaïdjan et M. Daniel Marinho Pires, au nom du Portugal. Ces rapporteurs ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO avait adressé 18 recommandations à la République de Moldova. Dans son Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que les recommandations v, xi, xii et xvi avaient été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, iv, vii, viii, ix, x, xiii, xv et xvii avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii, vi, xiv et xviii n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé 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.*

7. Il est rappelé, qu'au moment du Rapport de Conformité, les deux parties de cette recommandation étaient partiellement mises en œuvre. Le GRECO avait noté quelques progrès, avec l'adoption de la nouvelle loi sur les actes normatifs, qui systématisait le processus d'élaboration des lois (en exigeant que les projets de lois

soient accompagnés de notes explicatives, et que les consultations publiques et les différents types d'expertises soient réglementés). La loi prévoyait aussi la création d'un portail électronique unifié pour les projets de loi, qui devait être opérationnel en 2019. Il avait également été noté que la mise en œuvre adéquate du cadre législatif restait difficile et que de nombreuses lois étaient encore adoptées au moyen de procédures accélérées.

8. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités de la République de Moldova indiquent à présent qu'en 2019, le parlement a adopté 202 textes législatifs (lois et décisions parlementaires). Les autorités précisent que les amendements et les avis consultatifs sur les projets de loi adoptés après la première lecture et avant la deuxième lecture (finale) sont publiés sur le site internet officiel du parlement[1]. Elles indiquent qu'afin d'améliorer la transparence des activités parlementaires, le parlement développe actuellement un système d'information e-parlement moderne[2], comprenant notamment un nouveau portail web, la diffusion électronique des documents et le vote électronique. Les autorités ajoutent que le portail informatique unifié sur la législation, qui a pour but d'améliorer la transparence du processus législatif, est actuellement en phase de test.

9. Les autorités indiquent également que sur les 326 projets de loi enregistrés au Parlement, 59 émanaient du gouvernement. Au cours de la période de décembre 2018 à janvier 2020, le ministère de la Justice a publié toutes les initiatives législatives du gouvernement sur son site internet dédié et appelé les parties intéressées à présenter leurs propositions[3]. Le ministère de la Justice a lancé des consultations publiques pour améliorer son portail électronique des textes normatifs[4]. En 2019, sept projets de loi du gouvernement ont été soumis au parlement sans avoir fait l'objet d'un examen approfondi du point de vue de la lutte contre la corruption, le Centre national de lutte contre la corruption ayant refusé d'approuver les projets de décision inachevés[5]. Tous les projets de loi présentés à l'initiative du ministère de la Justice ont été enregistrés auprès de la Chancellerie d'Etat, entraînant également le lancement de processus d'approbation et de consultation publique, tant avec les institutions publiques qu'avec la société civile. Les versions finales des projets de loi accompagnées de la synthèse des objections et des propositions ont été publiées en ligne[6].

10. En outre, les autorités ajoutent que le parlement répond aux demandes d'information du public (26 demandes de ce type en 2019) et des médias (environ 5 000 demandes des médias par an ; en moyenne 80 à 100 demandes pendant les semaines de sessions parlementaires, et jusqu'à 50 en dehors des sessions parlementaires). Elles précisent qu'aucun refus d'accès à l'information n'a été enregistré. Les autorités ajoutent que le parlement a travaillé à promouvoir sa transparence, en organisant régulièrement des visites et des visites guidées, des visites d'information, des réunions de députés, des journées portes ouvertes, etc. Le parlement a également

---

[1] Au cours de la période de décembre 2018 à janvier 2020, 1 103 avis consultatifs et 242 amendements ont été publiés sur le site internet du parlement (http://parlament.md) sous les rubriques « processus législatif » et « projets d'actes législatifs ».

[2] Dans le cadre du projet « Renforcement de la gouvernance parlementaire en Moldova » mis en œuvre par l'UNDP Moldova et cofinancé par le gouvernement suédois et le parlement de la République de Moldova.

[3] Conformément à la loi n° 100/2017 sur les actes normatifs, des avis (appels publics) demandant aux parties intéressées de contribuer sont publiés dans le répertoire « Annonces concernant le lancement de l'élaboration des actes normatifs » – http://www.justice.gov.md/lib.php?l=rodc=184

[4] Présentation du nouveau portail : https://www.legis.md/, en lieu et place de l'ancien : www.lex.justice.md

[5] Au total, en 2019, le Centre national de lutte contre la corruption a contribué à 116 projets de loi (sur 121 demandes), en apportant son expertise en matière de lutte contre la corruption.

[6] http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=230

développé la communication par le biais de communiqués de presse, d'annonces à la presse, de matériel vidéo, de photos et de médias sociaux.

11. En ce qui concerne la partie ii de la recommandation, les autorités signalent que, pendant la période de décembre 2018 à janvier 2020, le gouvernement a soumis 18 projets de loi au parlement moyennant la procédure parlementaire d'urgence (article 106 de la Constitution)[7]. Le parlement a voté 17 de ces projets de loi. Cependant, le parlement a rejeté le projet de loi modifiant la loi sur le ministère public (n° 3/2016), en votant par la suite une motion de censure au gouvernement, entraînant ainsi la démission du gouvernement en novembre 2019. En outre, au cours de la même période, le parlement a appliqué la procédure législative dite accélérée (adoption de lois en première et deuxième lecture le même jour) pour 39 lois.

12. En outre, les autorités signalent que les commissions permanentes du parlement ont renforcé la coopération et la communication avec la société civile afin d'améliorer la transparence du processus législatif[8]. En 2019, les commissions permanentes et les députés ont déclenché 33 auditions et débats publics, organisé 26 séances de travail/tables rondes et ateliers avec les ONG, et une conférence internationale. Les ONG ont accès aux réunions des commissions. En 2019, elles ont apporté 70 contributions au projet de législation. Les commissions permanentes tiennent un registre des contributions de la société civile et des activités menées conjointement (indiquant le nombre de contributions par commission, le nombre de celles qui ont été prises en considération dans leur intégralité ou en partie, ou le nombre de celles qui n'ont pas été prises en compte, ainsi que le nombre de réflexions en cours).

13. Par ailleurs, les autorités indiquent que de décembre 2018 à janvier 2020, le ministère de la Justice a organisé 73 réunions avec la participation de représentants de la société civile. Ces réunions comprenaient des réunions interministérielles, convoquées pour parvenir à un consensus sur des questions faisant débat (conformément au paragraphe 204 du Règlement intérieur du gouvernement). Pour de telles réunions, les participants sont informés du lieu, de la date et de l'heure au moins cinq jours ouvrables avant leur tenue ainsi que des projets de loi examinés

[7] Projet de loi modifiant la loi sur l'octroi d'une aide unique à certains bénéficiaires de pension ; projet de loi modifiant le Code des contraventions ; projet de loi modifiant certains actes législatifs, par ex. le Code des contraventions, la loi sur le système public d'assurance sociale, la loi sur l'assurance maladie obligatoire ; projet de loi modifiant l'article 10 de la loi sur le budget de l'État pour l'année 2019 ; projet de loi modifiant l'article 14 de la loi sur le budget du système public d'assurance sociale pour l'année 2019 ; projet de loi modifiant certains actes législatifs, par ex. la loi sur l'assurance responsabilité civile obligatoire pour les dommages causés par des véhicules à moteur et la loi sur les assurances ; projet de loi modifiant l'article 1 de la loi n° 26/2010 sur la zone économique franche de Bălţi ; projet de loi sur la déclaration d'utilité publique pour les travaux d'intérêt national de construction du terminal du centre douanier et du secteur réservé à son extension ; projet de loi modifiant le Code du travail ; projet de loi sur l'octroi de l'aide unique aux bénéficiaires des pensions d'État et des allocations sociales ; loi modifiant l'article 22^5 de la loi n° 21/2013 sur les personnes engagées dans la créativité et les associations artistiques ; projet de loi modifiant certains actes législatifs, par ex. la loi sur la décentralisation administrative et la loi sur les déchets ; projet de loi modifiant la loi sur les marchés publics ; projet de loi modifiant certains actes législatifs, par ex. la loi sur le système public de pensions, la loi sur la protection sociale des citoyens ayant souffert de la catastrophe de Tchernobyl, la loi sur la pension des militaires, des personnes du corps de commandement et des troupes du ministère de l'Intérieur et de l'Inspection générale des carabiniers ; projet de loi sur le budget du système public d'assurance sociale pour l'année 2019 ; projet de loi modifiant certains actes législatifs, par ex. la loi sur les jeux de hasard, le Code fiscal ; projet de loi modifiant la loi sur le budget de l'État pour l'année 2019 ; projet de loi modifiant la loi n° 3/2016 sur le ministère public.

[8] Sur la base du concept de coopération entre le parlement et les organisations de la société civile, approuvé par la Décision du parlement n° 373 -XVI du 29 décembre 2005 et la Disposition DD/C-1 n° 32 du Président du parlement de la République de Moldova.

(accompagnés d'une note d'information, d'une synthèse des objections et des propositions, et d'autres documents pertinents).

14. Le GRECO prend note de ces informations. Si la publication régulière des projets de loi, des amendements et des avis semble avoir amélioré la transparence du processus législatif, la mise à jour du site internet du parlement est toujours en cours et le portail électronique unifié sur la législation (mentionné dans le Rapport de Conformité) n'est toujours pas opérationnel, contrairement à ce qui était prévu. Cette partie de la recommandation demeure partiellement mise en œuvre.

15. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO regrette que la procédure d'urgence soit de plus en plus utilisée pour l'adoption des lois (18 projets de loi depuis décembre 2018 contre sept projets de loi entre juillet 2016 et décembre 2018). En outre, le GRECO note également qu'un nombre considérable de lois ont été adoptées par procédure législative accélérée (adoption en première et deuxième lecture le même jour), sans consultations suffisantes. Le GRECO s'inquiète des échecs répétés à garantir systématiquement des délais adéquats pour une consultation publique et un débat parlementaire significatifs. Cette tendance est clairement insatisfaisante. Sur une note plus positive, le GRECO apprécie que le parlement ait poursuivi l'application de mesures visant à améliorer sa transparence et l'implication de la société civile, en particulier au niveau des commissions parlementaires. La seconde partie de la recommandation demeure également partiellement mise en œuvre, à ce jour.

16. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

17. *Le GRECO a recommandé (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.*

18. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait noté que le projet de loi sur un Code de conduite à l'intention des parlementaires (déposé par un groupe de parlementaires à titre individuel) était toujours en suspens au parlement, comme c'était déjà le cas lors de l'adoption du Rapport d'Évaluation. Les autorités avaient également fait référence au projet de Code sur les règles et procédures parlementaires, adopté par le parlement en première lecture, mais le GRECO n'avait pas été en mesure d'en évaluer le contenu.

19. Les autorités répètent à présent que le projet de loi sur un Code d'éthique et de conduite à l'intention des parlementaires (n° 135), déposé par un groupe de 14 parlementaires en avril 2016, est toujours en instance devant le parlement[9]. Les autorités rappellent que, le 22 novembre 2018, le parlement a adopté, en première lecture, un projet de Code sur les règles et procédures parlementaires (n° 374). Les autorités précisent que les dispositions du projet de Code d'éthique et de conduite à l'intention des parlementaires (n° 135) seront fusionnées avec le projet de Code sur les règles et procédures parlementaires (n° 374). Les autorités indiquent que le projet de loi n° 374/2018 sera soumis pour adoption en lecture finale d'ici la fin de

[9] http://parlament.md/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81%D1%81/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3158/language/fr-FR/Default.aspx

l'année 2020. Les autorités ont fourni la traduction en anglais du projet de Code d'éthique et de conduite à l'intention des parlementaires (n° 135) et des dispositions pertinentes du projet de Code sur les règles et procédures parlementaires (n° 374).

20. Les autorités rappellent que le projet de loi n° 135 prévoit un mécanisme pour promouvoir le Code et sensibiliser les parlementaires et le public, ainsi que certaines dispositions d'application. En outre, elles indiquent que le projet de Code sur les règles et procédures parlementaires (n° 374) prévoit des règles de conduite et d'éthique des députés, ainsi que des sanctions en cas de non-respect de celles-ci. Les autorités ajoutent que deux fonctionnaires du parlement ont été formés aux normes éthiques.

21. Le GRECO constate que, pour l'essentiel, les éléments communiqués ne sont qu'une répétition de ce qui figurait déjà dans les rapports précédents. De plus, les autorités ont soumis à présent les textes pertinents en anglais. Tandis que le projet de Code sur les règles et procédures parlementaires (n° 374) a été adopté en première lecture (en novembre 2018), il ne contient pas de caractéristiques inhérentes à un code de conduite des parlementaires. Actuellement le texte ne contient que certaines dispositions sur la discipline et les sanctions pour leurs violations. Et il ne couvre pas la question des conflits d'intérêt et les questions connexes telles que l'acceptation des cadeaux et d'autres avantages, les incompatibilités, les activités annexes et intérêts financiers, les contacts avec des tiers et lobbyistes etc. Le projet de Code d'éthique et de conduite à l'intention des parlementaires (n° 135) couvre ces sujets dans une certaine mesure. Le GRECO note l'intention signalée par les autorités d'une fusion possible du projet de Code d'éthique et de conduite à l'intention des parlementaires avec le projet de Code sur les règles et procédures parlementaires (n° 374). Compte tenu des facteurs incertains mentionnés ci-dessus, le GRECO ne peut pas conclure que les efforts signalés vers un futur code de conduite des parlementaires sont suffisamment développés pour considérer que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.

22. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure non mise en œuvre.

Recommandation iii.

23. *Le GRECO a recommandé d'introduire des normes définissant les modalités d'interaction des parlementaires avec des tiers cherchant à influencer le processus législatif.*

24. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait pris note que le projet de loi sur un Code d'éthique et de conduite à l'intention des parlementaires (déposé par un groupe de parlementaires à titre individuel), avait été adopté en première lecture au parlement. Le GRECO n'était pas en mesure d'évaluer son contenu.

25. Les autorités redonnent à présent les informations déjà disponibles dans le Rapport de Conformité concernant les dispositions sur le lobbying contenues dans le projet de Code d'éthique et de conduite à l'intention des parlementaires (n° 135). Elles indiquent que le projet de loi introduit les termes « lobby », « activités des lobbyistes » et prévoit des restrictions pour les députés à agir en tant que lobbyistes. Cependant les autorités font état de l'intention de réglementer le lobbying et l'interaction avec des tiers qui cherchent à influencer le processus de prise de décisions dans le Code sur les règles et procédures parlementaires. Le parlement a adopté un projet de code en première lecture.

26. Le GRECO note que le projet de législation évoqué par les autorités était déjà connu au moment de l'adoption du Rapport de Conformité. Le GRECO note également

l'intention des autorités de réglementer le sujet du lobbying dans le projet de Code d'éthique et de conduite à l'intention des parlementaires (n° 135). Néanmoins, actuellement le projet de Code sur les règles et procédures parlementaires (n° 374), adopté en première lecture au parlement ne contient pas de dispositions sur les contacts avec des lobbyistes et des tiers.

27. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

Recommandation iv.

28. *Le GRECO a recommandé 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 conflit d'intérêts, aux incompatibilités, aux déclarations d'intérêts personnels et aux déclarations de patrimoine et de revenus.*

29. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait pris note de la nouvelle législation établissant l'Autorité nationale pour l'intégrité (ANI), qui avait remplacé la Commission nationale pour l'intégrité. Le GRECO avait noté que la composition de l'ANI était différente de celle de l'ancienne Commission et que ses membres n'étaient pas choisis sur la base de leur appartenance politique. Il avait également noté que les inspecteurs chargés de l'intégrité devaient être indépendants et que les compétences de l'ANI avaient été élargies par rapport à celles de la Commission. En outre, l'ANI pouvait désormais intervenir au niveau administratif en ce qui concernait la transmission tardive ou l'absence de transmission des déclarations de patrimoine. Elle était opérationnelle, même si ses capacités étaient limitées. Malgré ces améliorations notables, l'efficacité globale de l'ANI dans la pratique devait être réévaluée après un certain temps de fonctionnement.

30. Les autorités indiquent à présent que l'ensemble des inspecteurs de l'intégrité de l'ANI, dix-sept au total, ont été sélectionnés entre juin 2018 et janvier 2020 à la suite de six concours publics, chacun d'une durée approximative de deux à quatre mois et comprenant six étapes (candidatures ; vérification des candidats par le Service de sécurité et de renseignement ; procédure d'admissibilité ; épreuve écrite ; entretien ; test polygraphique). L'ANI compte actuellement 39 employés, soit 52 % des postes à pourvoir au sein de l'institution. Ce chiffre inclut les inspecteurs de l'intégrité. Conformément aux informations officielles fournies par l'ANI plusieurs faiblesses et obstacles ont été identifiés dans le processus de sélection et de nomination des candidats aux postes d'inspecteurs de l'intégrité, notamment les points suivants : faible niveau de compétences professionnelles et de formation des candidats ; moratoire sur l'emploi dans le secteur public ; échec au test polygraphique (dernière étape) ; postes peu attrayants suite à une réduction des salaires.

31. En 2019, les inspecteurs de l'intégrité de l'ANI ont vérifié 101 déclarations des membres du parlement, 693 déclarations de procureurs et 395 déclarations de juges[10]. En 2019, les inspecteurs de l'intégrité de l'ANI ont constaté :

- seize contraventions concernant des députés ou anciens députés : quinze sur la violation des règles de déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels (article 330[2] du Code des contraventions) et une sur le manquement au régime juridique des restrictions applicables aux fonctions ou charges publiques (article 313[4] du Code des contraventions) ;

[10] Au total, les fonctionnaires soumis à l'obligation déclarative prévue par la loi n° 133/2016 ont présenté 2 764 déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels en 2019.

- neuf contraventions concernant des procureurs : huit sur la violation des règles de déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels (art. 330^2 du Code des contraventions) et une sur le défaut de déclaration ou de résolution d'un conflit d'intérêts (art. 313^2 du Code des contraventions) ;
- huit contraventions concernant des juges sur la violation des règles de déclaration des biens et des intérêts personnels (article 330^2 du Code des contraventions).

32. Les autorités précisent que dans une affaire, l'ANI a notifié au Conseil supérieur de la magistrature le défaut de présentation par un juge de la déclaration annuelle de son patrimoine et de ses intérêts personnels et a demandé sa révocation, conformément à la loi n° 544 du 20 juillet 1995 sur le statut des juges.

33. En outre, les autorités indiquent qu'au 1er janvier 2020, des contrôles initiés par l'ANI étaient en suspens, concernant 26 députés, 27 procureurs et 19 juges (au sujet d'incompatibilités et de restrictions, de conflits d'intérêts et de déclaration de patrimoine).

34. Le Rapport Général d'Activités de l'ANI pour 2019 contient les chiffres suivants : 453 plaintes et notifications examinées ; 1 390 demandes de certificats d'intégrité examinées ; 2 764 déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels vérifiées. Sur cette base, l'ANI a rédigé 453 rapports, conclu 147 constatations et ouvert 133 dossiers d'infraction (concernant notamment 16 députés, 9 procureurs et 8 juges ou anciens juges). Un montant total de 174 250 MDL (environ 9 000 EUR) d'amendes a été infligé pour les infractions commises.

35. En 2019, le personnel de l'ANI a participé à 70 activités de formation. Des lignes directrices, des manuels et des dépliants d'information ont été publiés.

36. Le GRECO prend note de ces informations. Il est apprécié que l'ANI soit devenue opérationnelle. Selon son rapport d'activités pour 2019, 22 % des contrôles de l'ANI concernaient des députés, 11 % des juges et 11 % des procureurs. Les statistiques sur les activités de l'ANI témoignent d'un certain dynamisme. Toutefois, certaines insuffisances semblent nuire à son efficacité, notamment l'absence de stratégie et le manque de personnel. Une stratégie institutionnelle a été élaborée avec le soutien de la coopération technique du Conseil de l'Europe[11], mais elle doit encore être approuvée. Actuellement, l'ANI compte seulement 17 inspecteurs de l'intégrité sur les 46 requis. Globalement, les 39 membres du personnel actuels ne représentent que 52 % du nombre d'employés nécessaires. De plus, malgré les efforts de formation entrepris, le niveau des capacités professionnelles est encore insuffisant. Par conséquent, le GRECO conclut que des mesures plus résolues sont nécessaires pour rendre l'ANI plus efficace et efficiente, tout en respectant l'indépendance judiciaire.

37. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

38. *Le GRECO a recommandé 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.*

39. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait noté qu'un projet de Code sur

[11] Projet conjoint UE/CoE sur le contrôle de la corruption par la répression et la prévention, CLEP.

les règles et procédures parlementaires, adopté par le parlement en première lecture, était censé contenir des dispositions relatives à la levée de l'immunité parlementaire, mais il n'avait pas été possible d'en évaluer le contenu.

40. Les autorités rapportent à présent qu'au cours de l'année 2019, le Procureur général a soumis cinq demandes de levée de l'immunité parlementaire concernant cinq députés qui auraient été accusés d'avoir commis des infractions de corruption, blanchiment d'argent, fraude, détournement de fonds et abus de pouvoir. Le parlement a décidé la levée de l'immunité parlementaire dans toutes ces affaires. En outre, les autorités rappellent que le projet de Code sur les règles et procédures parlementaires (n° 374 du 02 novembre 2018) prévoit une procédure de levée de l'immunité parlementaire qui, selon elles, est similaire à la procédure actuelle évaluée par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.

41. Le GRECO prend note des informations fournies. En pratique, le parlement a levé l'immunité dans tous les cas, suivant les propositions du Procureur général. Cependant, le GRECO rappelle que l'idée qui sous-tend cette recommandation est d'avoir des critères clairs et objectifs pour guider la procédure parlementaire et les décisions de levée d'immunité (voir le paragraphe 83 du Rapport d'Évaluation). Le GRECO note que le projet de Code sur les règles et procédures parlementaires (chapitre XXIV sur les immunités) prévoit une procédure de levée de l'immunité. Toutefois, ce projet de loi, approuvé en première lecture au parlement, ne contient pas de critères clairs et objectifs pour guider la procédure et les décisions de levée de l'immunité.

42. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation vii.

43. *Le GRECO a recommandé 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.*

44. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. La nouvelle loi excluait les membres d'office du CSM des procédures de vote relatives à la carrière des juges, à leur responsabilité disciplinaire, ainsi qu'à leurs sanctions et à leur révocation. Cependant, la composition du CSM n'avait pas été modifiée par rapport à ce qu'elle était lors de la formulation de la recommandation et le ministre de la Justice et le Procureur général en étaient toujours membres. Le GRECO avait également noté que le projet de loi modifiant la Constitution prévoyait une révision de la composition du CSM, excluant le ministre de la Justice et le Procureur général de cet organe, conformément à ce qui était demandé dans la recommandation. Ces projets d'amendements avaient été soumis au Parlement, mais ils n'avaient pas encore été examinés. La première partie de la recommandation avait donc été considérée comme partiellement mise en œuvre. Concernant la seconde partie, le GRECO avait noté que tandis que les autorités soutenaient que les élections avaient été transparentes et équitables, d'autres informations venant de groupes de la société civile indiquaient que cela n'avait pas été le cas, du fait de la participation d'un nombre réduit de candidats et de la diffusion tardive des informations sur ces derniers. Dans ce contexte, la

deuxième partie de la recommandation ne pouvait être considérée que partiellement mise en œuvre.

45. Les autorités indiquent à présent qu'en décembre 2019, le parlement a modifié la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature qui prévoit une augmentation des membres du CSM de 12 à 15 en ajoutant un membre juge et deux membres non-juges. Par conséquent, en plus de trois membres d'office, la loi prévoit que le CSM sera composé de sept membres juges (et sept suppléants) élus parmi les juges par l'Assemblée générale des juges (quatre juges de première instance, deux juges des cours d'appel et un juge de la Cour suprême de justice), et de cinq membres non-juges nommés par le parlement (avec le vote de la « majorité des députés élus ») parmi les professeurs de droit titulaires (sur proposition de la Commission juridique permanente des nominations et immunités et à l'issue d'un concours public). Les autorités expliquent que l'amendement à la loi visait à surmonter le blocage du CSM par manque de quorum. Les autorités se réfèrent à la Commission de Venise qui a adopté un avis urgent sur la loi[12] accueillant positivement une composition plus large et plus représentative (en particulier une participation accrue des juridictions de première instance). Elle a également salué l'élargissement de la majorité parlementaire nécessaire pour l'élection de membres non-juges, mais a souligné qu'une majorité plus forte serait plus appropriée, avec la possibilité d'impliquer des organismes extérieurs (tels que le Barreau, les facultés de droit ou une commission indépendante apolitique) pour proposer des candidats. Le Président de la République a saisi la Cour constitutionnelle en lui demandant d'examiner la conformité de certaines dispositions de la loi amendée avec la Constitution. La Cour constitutionnelle a rejeté la saisine du Président comme irrecevable. Les autorités indiquent que la loi modifiant la loi sur les CSM n°193 du 20 décembre 2019 est entrée en vigueur le 31 janvier 2020, après sa publication au Journal officiel (n°24-34/23).

46. En outre, les autorités indiquent que la commission juridique permanente parlementaire des nominations et immunités a adopté une décision / un règlement sur la conduite du concours public pour la sélection des membres non-juges du CSM qui sont élus par le parlement. Le règlement fixe certaines conditions pour les candidats (telles que la nationalité, un certain niveau de responsabilités (chargé de cours, professeur agrégé, professeur titulaire) ; expérience scientifique et pédagogique d'au moins cinq ans, absence d'interdiction d'occuper des fonctions publiques ou de dignité publique, réputation irréprochable et solides compétences professionnelles). Il réglemente la manière dont le concours est annoncé et organisé (y compris les documents à soumettre ; publication d'informations sur les candidats avec possibilité de soumettre des commentaires par toute personne, examen en commission à huis clos de la recevabilité des candidats) ainsi que le déroulement du concours (publicité globale telles que les réunions ouvertes de la commission, à l'exception des entretiens, invitation d'experts, critères d'évaluation pour la commission ; encadrement des entretiens, enregistrements des transcriptions des réunions, etc.). Les autorités ont fourni une traduction du règlement en anglais.

47. Les autorités précisent également que le 5 février 2020, la Commission juridique permanente parlementaire des nominations et immunités a annoncé publiquement un concours pour pourvoir quatre postes de membres non-juges du CSM à sélectionner parmi les professeurs de droit titulaires. 17 candidats ont été acceptés sur 18 candidatures reçues avant la date limite du 19 février 2020. Les ONG et les représentants des médias ont initialement été invités à soumettre leurs avis sur les candidats dans un délai de cinq jours. Ce délai a ensuite été prolongé jusqu'au 3 mars 2020. Le 10 mars 2020, la composition des commissions permanentes parlementaires, y compris de la Commission juridique permanente des nominations

[12] CDL-REF (2020)001

et immunités, a été modifiée. L'opposition parlementaire a quitté la Commission et a boycotté la phase d'entretiens pour la sélection des membres non-juges. Le parlement a annoncé publiquement les entretiens avec des candidats pour le 13 mars 2020. Le parlement a nommé les quatre membres du CSM parmi les professeurs de droit titulaires pour une période de quatre ans.

48. En outre, les autorités signalent que le gouvernement a approuvé un projet de loi comportant des amendements à la Constitution, notamment la suppression de la qualité de membre d'office du CSM pour le Procureur général, le ministre de la Justice et le Président de la Cour suprême de justice. Cependant, le 22 septembre 2020, la Cour constitutionnelle a jugé que le projet de loi ne remplissait pas les conditions requises pour une révision de la Constitution.

49. Le GRECO prend note de ces informations. Le GRECO regrette l'adoption précipitée des amendements à la loi sur le CSM en décembre 2019. Selon la loi amendée le CSM doit être composé de 15 membres, dont sept juges élus par l'Assemblée générale des juges. Cette composition n'est pas conforme à la norme bien établie selon laquelle au moins la moitié des membres d'un Conseil de la magistrature doit être composée de juges élus par leurs pairs. De plus, le GRECO note que le projet de loi comportant des amendements à la Constitution, aurait exclu les membres d'office (ministre de la Justice, Procureur général et Président de la Cour suprême de justice) du CSM, s'il avait été adopté. Toutefois, le 22 septembre 2020, la Cour constitutionnelle a adopté un avis indiquant que le projet de loi n'était pas conforme aux exigences constitutionnelles. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note qu'un nouveau cadre réglementaire a été mis en place pour la sélection des membres du CSM par le parlement. C'est un développement positif. Toutefois, le GRECO regrette que la nouvelle réglementation ne prévoie pas de critères pour évaluer l'intégrité et la réputation des candidats. L'évaluation des candidats par la commission compétente à huit clos est également problématique. De plus, le GRECO note que l'élection récente (en mars 2020) de quatre nouveaux membres non-juges du CSM a été critiquée au motif qu'elle n'a pas été conduite de façon appropriée, tout comme le changement à la dernière minute (le 10 mars 2020) de la composition de la commission parlementaire compétente[13]. Ces développements soulèvent des questions quant à l'équité réelle ou perçue du processus d'élection en pratique.

50. Le GRECO conclut que la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

51. *Le GRECO a recommandé 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.*

52. Il est rappelé que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait apprécié que, suite à une décision de la Cour constitutionnelle et aux amendements législatifs pertinents, les décisions du CSM pouvaient désormais faire l'objet d'un appel sur le fond de l'affaire et sur des motifs procéduraux. Le GRECO avait également noté que la nouvelle législation sur la sélection et l'évaluation des performances des juges était susceptible de réduire le caractère arbitraire des décisions du CSM. Toutefois, les autorités n'avaient pas fourni d'informations concernant la justification dans la pratique des décisions du CSM en matière de recrutement, de carrière et de discipline.

[13] https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)001-e *(anglais uniquement)*

53. Les autorités précisent à présent que la loi modifiant certains actes législatifs (n° 137 du 27 septembre 2018), entrée en vigueur le 19 octobre 2018, favorise l'objectivité des décisions du Conseil supérieur de la magistrature et la transparence des procédures de promotion ou de transfert des juges. La loi modifie la loi n° 544/1995 sur le statut des juges, la loi n° 947/1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature, la loi n° 154/2012 sur la sélection, l'évaluation des performances et la carrière des juges et la loi n° 178/2014 sur la responsabilité disciplinaire des juges. Les autorités ont fourni une traduction des dispositions pertinentes. Elles indiquent également que le CSM a révisé ses règles internes en matière de recrutement et de carrière conformément aux modifications susmentionnées.

54. En outre, les autorités déclarent que les modifications apportées à la loi sur le statut des juges (LSJ) visent notamment à garantir que le Conseil supérieur de la magistrature propose les nominations en fonction des résultats du concours. Le CSM prend une décision motivée en cas d'égalité des scores des candidats à la promotion, ainsi que pour les nominations des Présidents ou vice-Présidents de tribunaux ou pour les transferts de juges au même niveau ou dans des tribunaux de première instance (article 9, paragraphe 9). En cas de non-respect des exigences légales, le CSM peut refuser de présenter des candidatures pour la nomination aux postes de juges, mais doit motiver ces refus (article 9, paragraphe 10).

55. En outre, les autorités expliquent que les compétences du juge transféré, détaché ou suspendu pendant l'examen d'une affaire pénale ou civile en phase finale sont maintenues jusqu'à l'achèvement de l'affaire respective, sur la base d'une décision motivée du CSM (art. 26^1). Le CSM doit également prendre une décision motivée s'il décide d'examiner une affaire à huis clos (art. 8/1, paragraphe 2, de la loi sur le CSM). De plus, elles précisent que les décisions du CSM et ses rapports annuels doivent être publiés sur le site web officiel du CSM (art. 8^1 (7) de la Loi sur le CSM). Par ailleurs, elles indiquent que les décisions du CSM et de ses commissions sur le recrutement, la carrière et les questions disciplinaires doivent être justifiées selon la loi et en pratique[14].

56. Enfin, les autorités rappellent également que les décisions du CSM peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour d'appel de Chișinău et ensuite devant la Cour suprême de justice. Conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 13 du 14 mai 2018, ces recours peuvent porter à la fois sur le fond de l'affaire ainsi que sur des motifs de procédure.

57. Le GRECO prend note de ces informations. Il salue le mécanisme disponible de contrôle judiciaire des décisions du CSM. Le GRECO note que les nouvelles informations fournies par les autorités sur la justification des décisions du CSM font référence à la législation déjà en vigueur au moment du Rapport de Conformité. De plus, les autorités ont fourni le texte de la loi modifiant certains actes législatifs (n° 137 du 27 septembre 2018). Il établit certaines exigences afin que le CSM motive ses décisions, en particulier s'il décide de ne pas suivre la recommandation du Comité de sélection. Cela va dans la bonne direction. Toutefois, sur la base des informations fournies, le GRECO ne peut pas conclure que les décisions du CSM en matière de recrutement, de carrière et de discipline sont justifiées systématiquement et de façon appropriée. En particulier, les autorités n'ont pas soumis d'exemples de décisions du CSM dans lesquelles le CSM a dévié des décisions de la commission de sélection.

58. Le GRECO conclut que la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

[14] https://www.csm.md/ro/hotaririle/hotarari-csm.html; https://www.csm.md/ro/hotaririle/hotarari-csc.html; https://www.csm.md/ro/hotaririle/hotarari-cep.html

Recommandation ix.

59. *Le GRECO a recommandé 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.*

60. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO avait noté que le CSM s'était vu offrir un accès à un éventail de renseignements plus large sur l'intégrité des candidats à la fonction de juge. En outre, il avait accueilli favorablement le projet de loi visant à modifier la Constitution en soulignant que les décisions relatives aux nominations et à la promotion devaient reposer sur « des critères objectifs, le mérite » et une procédure transparente. Le GRECO avait souligné l'importance du contrôle des risques en matière d'intégrité des candidats à la nomination par le pouvoir judiciaire lui-même, afin de garantir l'indépendance judiciaire. Concernant la seconde partie de la recommandation, le GRECO avait pris note des projets d'amendements constitutionnels en suspens prévoyant la suppression de la période de probation pour les juges.

61. S'agissant de la première partie de la recommandation, les autorités renvoient à présent au projet de loi initié par le gouvernement et prévoyant le contrôle à grande échelle des juges de la Cour suprême de justice, des Présidents et vice-Présidents des cours d'appel et des tribunaux de première instance, ainsi que des procureurs des parquets spécialisés[15]. Suite à l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi[16] et la visite à Chisinau du groupe ad hoc du Conseil de l'Europe en janvier 2020[17], le ministère de la Justice a conduit des consultations publiques et a abandonné cette initiative législative. A la place de ce projet de loi, le ministère a décidé de se concentrer sur le renforcement des outils de prévention de la corruption existants (ex. contrôles d'intégrité et système d'appréciations professionnelles, y compris vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts financiers).

62. En outre, les autorités soulignent que la loi n° 137 modifiant certains actes législatifs (en vigueur depuis le 19 octobre 2018, voir ci-dessus) prévoit notamment des modifications de la loi n° 947/1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature, afin d'assurer l'indépendance du CSM et de prévenir toute ingérence dans ses activités. Le CSM a révisé son règlement intérieur en matière de recrutement et de carrière conformément à ces modifications[18], en clarifiant les règles relatives à l'amélioration de la transparence, à la publication des postes vacants, aux candidatures, aux

[15] Pour la traduction du projet de loi, voir : https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2019)031-e12

[16] https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)020-e&lang=FR

[17] https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809987ea

[18] Décision n° 613/29 sur les modifications de la *Règle sur les critères de sélection, de promotion et de transfert des juges ;* Décision n° 141/7 du 6 mars 2018, de la plénière du CSM, sur la modification de la Règle sur l'*organisation de l'activité du Conseil d'évaluation des performances des juges ; Règle sur l'organisation de l'activité du Conseil pour la sélection et la carrière des juges ; Règle sur les critères de sélection, de promotion et de* transfert des juges, approuvée par la Décision du CSM n° 211/8 du 5 mars 2013 ; *Règle sur les critères, les indicateurs et la procédure d'évaluation des performances* des juges. La Décision n° 612/29 du 20 décembre 2018 a approuvé la *Règle relative à la procédure d'organisation et de déroulement des concours pour pourvoir les postes de juge, de Président et de vice-Président* de la Cour.

activités du jury, aux critères de sélection des juges, aux concours judiciaires, transferts et promotion des juges, etc.

63. En outre, les autorités signalent que 188 dossiers d'intégrité ont été demandés pour les candidats aux postes de Président / vice-Président des tribunaux[19]. Le SCM a également reçu 76 résultats de tests de polygraphe (détecteur de comportement simulé) concernant des candidats juges (sur la base d'accords de coopération avec le Centre national de lutte contre la corruption et l'Inspection générale de la police).

64. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités se réfèrent aux projets d'amendements constitutionnels, approuvés par le gouvernement et enregistrés au parlement, qui prévoient la suppression de la période de probation de cinq ans.

65. Le GRECO prend note de ces informations. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO apprécie que le projet de loi prévoyant l'évaluation des juges de la Cour Suprême, des présidents et vice-présidents des tribunaux d'appels et des procureurs spécialisés ait été abandonné. Une telle procédure de contrôle (évaluation à grande échelle) des juges peut uniquement être considérée comme une mesure exceptionnelle, qui ne devrait être autorisée que dans des circonstances exceptionnelles et qui ne peut être ni compatible ni proportionnelle aux exigences de la première partie de la recommandation. Alors que le CSM a pris des mesures pour revoir le cadre réglementaire concernant les concours pour les postes judiciaires et la promotion et le transfert des juges, le test d'intégrité des candidats à la magistrature pendant le processus de sélection ne semble pas être suffisamment réglementé. Le GRECO souligne qu'il devrait y avoir des règles claires, prévisibles et complètes sur la manière de vérifier l'intégrité des candidats-juges au sein du pouvoir judiciaire, avant leur nomination et/ou leur promotion. Il est évident que ces règles devraient être appliquées de manière cohérente dans la pratique.

66. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note que le projet de loi avec des amendements à la Constitution supprimant la période de probation de cinq ans pour les juges, a été approuvé par le gouvernement. Toutefois, le 22 septembre 2020, la Cour constitutionnelle a adopté un avis indiquant que le projet de loi n'était pas conforme aux exigences constitutionnelles.

67. Le GRECO conclut que la recommandation ix demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

68. *Le GRECO a recommandé 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.*

69. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait noté les mesures prises pour actualiser le système d'attribution aléatoire des affaires (PIGD) en remédiant aux lacunes identifiées, dans le but d'accélérer les procédures. Il avait, en outre, noté les modifications apportées au Code de procédure civile pour accélérer le traitement des affaires civiles. Le GRECO avait également salué les efforts déployés pour promouvoir le règlement extrajudiciaire des litiges. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, le GRECO avait pris note des mesures réglementaires

[19] Conformément à la Décision gouvernementale n° 767 du 19 septembre 2014 portant application de la loi n° 325 sur les tests d'intégrité professionnelle et de la loi sur le statut des juges (article 9, paragraphe 8).

adoptées par le CSM pour améliorer la transparence et l'accessibilité des jugements et des décisions de justice, en les publiant en ligne. En outre, le GRECO avait accueilli favorablement les modifications législatives visant à améliorer davantage la transparence et l'accessibilité des informations sur les activités du CSM. Toutefois, leur mise en œuvre dans la pratique demeurait problématique.

70. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités rappellent que le droit procédural exige que les affaires pénales et civiles soient jugées dans des délais raisonnables (en tenant compte de critères tels que la complexité de l'affaire [facteur objectif], le comportement des participants pendant le procès, la gestion de la procédure par le tribunal et les autorités compétentes, l'importance de l'affaire pour la partie intéressée, etc.)[20]. Le Code des contraventions stipule qu'une affaire de contravention doit être jugée dans les 30 jours suivant son enregistrement au tribunal. Le juge peut, par une décision motivée, prolonger le délai de procédure de 15 jours. En outre, les autorités rappellent que la loi n° 87 du 21 avril 2011 prévoit l'indemnisation du préjudice causé par le non-respect des délais raisonnables de jugement ou d'exécution d'une décision judiciaire. Les autorités se réfèrent également à la Décision n° 830/33 du Conseil supérieur de la Magistrature (du 29 novembre 2016), qui a approuvé les modalités d'examen des différents types d'affaires judiciaires, en tenant compte de la pratique judiciaire.

71. Dans ses Décisions n° 533/25 et n° 532/25 du 27 novembre 2018, le CSM a ordonné aux Présidents des tribunaux de prendre des mesures afin de garantir des procès rapides et de vérifier les raisons des éventuels retards. Actuellement, l'inspection judiciaire poursuit son suivi des affaires qui durent plus de 12, 24 et 36 mois. Les autorités rapportent qu'en 2019, 57 % des affaires ont été jugées dans les neuf mois et que parmi les affaires en cours d'instruction, 84 % avaient été traitées en 12 mois maximum. Elles se réfèrent également à une étude réalisée par une ONG (Centre des ressources juridique de Moldova) en octobre 2019, qui souligne, sur la base des données de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe (CEPEJ), que le jugement des affaires est plus rapide en Moldova qu'en moyenne dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe[21].

72. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, les autorités rappellent que les audiences des tribunaux sont généralement publiques (articles 23 et 316 du Code de procédure pénale), les dérogations à ce principe étant limitées (participation de mineurs, secrets d'État, etc.). Tous les documents de procédure sont publiés sur la page internet de la juridiction dans un délai de trois jours. L'attribution aléatoire des affaires par le système automatisé PIGD (Programme intégré de gestion des affaires) est constamment améliorée (la version actuelle du programme est le PIGD-5). Ce système assure l'enregistrement des audiences du tribunal, accessible à la demande des parties. Les autorités se réfèrent ensuite au développement d'outils juridiques électroniques (« e-justice ») rendant les services plus accessibles et moins coûteux. Elles citent en particulier le projet pilote *E-case*, destiné à fournir des services précieux aux parties, qui est actuellement en phase de test. Enfin, elles signalent les efforts entrepris depuis 2014 pour numériser les archives des tribunaux.

73. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO note qu'aucune modification de la législation n'est intervenue depuis l'adoption du rapport de conformité. La réglementation citée, relative au CSM, avait également été adoptée avant la validation du Rapport de Conformité. Cela dit, sur la base des statistiques

[20] Articles 4, 192 and 371 du Code de procédure civile, Articles 20, 41, 414 and 435 du Code de procédure pénale.
[21] https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/12/Moldovan_justice_in_figures_comparative_analisis_CEPEJ_final_web.pdf

fournies par les autorités, la tendance semble être positive en ce qui concerne la durée de procédure des affaires.

74. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités renvoient aux dispositions légales sur la diffusion publique des procédures judiciaires, qui étaient déjà en vigueur au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation. Elles font également référence à la mise à jour constante du système automatisé PIGD, aux outils d'e-justice tels que le projet *E-case* (encore en phase de test), et aux efforts continus pour numériser les archives des tribunaux. Les mesures présentées vont dans la bonne direction, mais, dans la pratique, des progrès supplémentaires sont nécessaires pour améliorer durablement la transparence et l'accessibilité aux informations sur l'activité judiciaire.

75. Le GRECO conclut que la recommandation x demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

76. *Le GRECO a recommandé de réviser le cadre juridique et opérationnel de responsabilité disciplinaire des juges en vue d'en renforcer l'objectivité, l'efficience et la transparence.*

77. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait pris note des informations communiquées, à savoir que des amendements avaient été adoptés apportant des modifications au cadre disciplinaire des juges. En particulier, les compétences des inspecteurs judiciaires avaient été renforcées et un recours contre les décisions de l'Inspection devant la Commission de discipline avait été rendu possible. Les autorités avaient été invitées à rendre un rapport complémentaire sur les révisions législatives afin de renforcer l'objectivité, l'efficacité et la transparence des procédures disciplinaires à l'encontre des juges, comme requis par la recommandation.

78. Les autorités renvoient à présent à la Décision n° 505/24 du CSM, du 13 novembre 2018, qui a approuvé les nouvelles règles sur la responsabilité disciplinaire des juges, ainsi qu'à la Décision n° 506/24 du CSM, du 13 novembre 2018, sur les nouvelles Règles sur l'organisation, la compétence et le fonctionnement de l'inspection judiciaire. Elles donnent des détails sur le nouveau mécanisme d'examen des réclamations concernant les infractions disciplinaires ainsi que sur les compétences et les activités de la Commission de discipline et de ses commissions de recours.

79. Les autorités ont également communiqué des statistiques concernant les mesures disciplinaires prises à l'encontre des juges en 2019. Ces dernières montrent notamment un nombre important de recours introduits devant la Commission de discipline contre les décisions de rejet des plaintes de l'Inspection judiciaire (dont la très grande majorité est rejetée), un nombre important de rapports enregistrés par l'Inspection judiciaire (65), un certain nombre de recours contre les décisions en matière disciplinaire et un nombre plus ou moins constant de sanctions disciplinaires appliquées (13 contre 10 en 2015 et 16 en 2014).

80. Enfin, les autorités indiquent que les décisions de la commission de discipline sont dûment justifiées et publiées en ligne[22]. Elles ajoutent également que les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions de la commission de discipline et de ses

[22] https://www.csm.md/ro/hotaririle/hotarari-cd.html

commissions de recours sont également publiés[23]. En outre, les autorités indiquent que les rapports généraux d'activités et les résultats des rapports de l'inspection judiciaire sont également rendus publics sur le site web du CSM[24].

81. Le GRECO prend note de ces informations. Les autorités font référence au cadre juridique de la procédure et au rôle de l'Inspection judiciaire, mais ce cadre juridique était déjà en place au moment de l'adoption du Rapport de Conformité. Le GRECO note que le système révisé est désormais opérationnel et que les décisions en matière disciplinaire sont apparemment publiques. Toutefois, sur la base des informations fournies, le GRECO ne peut pas conclure que les décisions de la commission de discipline sont justifiées de manière adéquate.

82. Le GRECO conclut que la recommandation xiii demeure partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiv.

83. *Le GRECO a recommandé 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.*

84. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait pris note des nouveaux amendements à la loi sur le ministère public, et en particulier des amendements au Code de procédure pénale, qui clarifiaient les interventions hiérarchiques et prévoyaient la possibilité de contester les instructions des supérieurs. Cependant, la nouvelle législation n'excluait pas explicitement les instructions verbales (sans confirmation par écrit) et n'indiquait pas non plus comment les procureurs devaient réagir lorsqu'ils les recevaient. Il demeurait nécessaire d'informer par écrit tous les procureurs du fait que les instructions orales n'étaient pas contraignantes si elles n'étaient pas confirmées par écrit. Les résultats d'un groupe de travail spécial chargé d'examiner cette question restaient à voir. Quant à la seconde partie de la recommandation, des mesures étaient encore à prendre pour garantir dans la pratique une documentation adéquate de toutes les interventions hiérarchiques.

85. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités signalent à présent que le Procureur général a émis une notification écrite (n°11-3d/19-3357 du 1er octobre 2019) adressée à l'ensemble des procureurs, indiquant que les instructions données verbalement aux procureurs hiérarchiquement subordonnés ne sont pas autorisées et que seules les instructions écrites doivent être suivies. Tous les procureurs ont signé la notification et sont conscients de son caractère contraignant. Les autorités précisent que, jusqu'à présent, il n'y a eu aucun cas individuel enregistré ni aucune plainte de procureurs hiérarchiquement subordonnés contre des instructions ou des interventions hiérarchiques verbales ou potentiellement illégales dans le cadre de procédures pénales en cours. Les autorités ont fourni une traduction de cette notification.

[23] https://www.csm.md/ro/organe-subordonate/colegiul-disciplinar/colegiul-disciplinar/sedinte-cd.html; https://www.csm.md/ro/organe-subordonate/colegiul-disciplinar/completele-de-admisibilitate-ale-cd/completul-de-admisibilitate-nr-1/sedinte-ca-nr-1.html; https://www.csm.md/ro/organe-subordonate/colegiul-disciplinar/completele-de-admisibilitate-ale-cd/completul-de-admisibilitate-nr-2/sedinte-ca-nr-2.html

[24] https://www.csm.md/ro/organe-subordonate/inspectia-judiciara.html

86. Concernant la seconde partie de la recommandation, les autorités indiquent que le Bureau du Procureur général est en train de finaliser les modifications de « l'*Instruction sur le rôle et les devoirs des chefs de subdivisions du Bureau du Procureur général et des procureurs en chef territoriaux et spécialisés dans l'exécution et la direction des poursuites pénales* ». Les autorités précisent que les amendements prévoiront, dans la pratique, une procédure de documentation de toutes les interventions hiérarchiques dans les affaires individuelles.

87. Le GRECO prend note de ces informations. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO salue l'émission par le Procureur général d'une notification écrite, qui précise que les instructions verbales ne sont pas contraignantes à moins d'être confirmées par écrit. Par conséquent, la première partie de la recommandation a été traitée de manière satisfaisante.

88. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, il semblerait que des modifications soient en cours d'élaboration dans le cadre réglementaire pertinent, afin de garantir que toutes les interventions hiérarchiques concernant une affaire soient documentées de façon adéquate. Ce travail n'en est encore qu'à ses débuts.

89. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

90. *Le GRECO a recommandé 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.*

91. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait relevé avec satisfaction les amendements à la Constitution qui constituaient une base constitutionnelle pour le CSP (article 125[1]) comme garante de l'indépendance et de l'impartialité des procureurs. Toutefois, le ministre de la Justice et le Président du CSM restaient membres d'office du CSP, contrairement à ce que demandait la recommandation.

92. Les autorités signalent à présent que, le 19 septembre 2019, le parlement a adopté la loi n° 128 modifiant la loi sur le ministère public, qui est entrée en vigueur le 21 septembre 2019, augmentant le nombre de membres du Conseil supérieur des procureurs de 12 à 15. Le Conseil compte désormais deux autres membres d'office, à savoir le médiateur et le Président du Barreau (en plus des quatre membres de droit qui y siégeaient avant, à savoir le Procureur général, le procureur en chef de la région autonome de Gagaouzie, le ministre de la Justice et le Président du Conseil supérieur de la magistrature). Désormais, il compte également un membre supplémentaire non-procureur, nommé par le gouvernement. Les autorités expliquent que le nombre de procureurs élus par leurs pairs parmi les membres du CSP reste de cinq. Avec deux membres d'office du parquet (c'est-à-dire le Procureur général et le Procureur en chef de la région autonome de Gagaouzie), le CSP compte désormais sept procureurs et huit non-procureurs[25]. Enfin, les autorités se réfèrent à l'avis du Bureau du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) concernant l'indépendance des procureurs dans le contexte des modifications législatives concernant le ministère public de la République de Moldova (CCPE-BU (2020) 2). Cet

[25] La Constitution (art. 125₁) exige que les procureurs constituent « une partie substantielle au sein du Conseil supérieur des procureurs ».

avis montre qu'il est souhaitable que les procureurs élus par leurs pairs soient majoritaires dans les conseils des procureurs. Ils se réfèrent également au mémoire *Amicus Curiae* de la Commission de Venise n° 972/2019 (CDL-AD (2019)034), qui considère que le nouvel équilibre de représentation au sein du SCP (pour donner suite à la loi n°128/2019 portant modification de la loi sur le ministère public) est conforme aux recommandations précédentes de la Commission de Venise et indique que la présence du ministre de la Justice au sein du CSP « ne semble pas inacceptable » (points 35 et 36).

93. Le GRECO note que la législation modifiée prévoit une augmentation du nombre de membres du CSP, en y ajoutant deux membres d'office (le médiateur et le Président du Barreau) et un membre nommé par le gouvernement. Le nombre de non-procureurs passe à huit et cinq procureurs sont élus par leurs pairs. Dans le même temps, le ministre de la Justice reste membre d'office, tout comme le Président du Conseil supérieur de la magistrature, contrairement à ce que demande la présente recommandation du GRECO.

94. Le GRECO conclut que la recommandation xv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii.

95. *Le GRECO a recommandé 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 la pratique et d'avoir accès à des conseils confidentiels au sein du ministère public.*

96. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO avait salué le fait que le Code d'éthique et d'autres dispositions pertinentes aient été réunis dans un document unique qui avait été publié et était accessible en ligne. Le GRECO avait noté que des conseils pratiques pour résoudre des dilemmes concrets en matière d'éthique, comprenant des explications et des exemples pratiques, étaient en cours d'élaboration. La première partie de la recommandation avait donc été partiellement mise en œuvre. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, le GRECO avait salué le fait que la formation sur l'éthique et la prévention de la corruption ait été incluse dans le programme de formation de l'INJ et qu'une série de formations sur ces sujets ait été organisée. Toutefois, la Commission de discipline et d'éthique conservait un rôle de conseil. Un système de conseil confidentiel, distinct des mécanismes disciplinaires, devait encore être introduit.

97. Les autorités signalent à présent que, suite à une proposition du Conseil supérieur des Procureurs, l'Assemblée générale des Procureurs a adopté, le 22 février 2019, des amendements au Code d'éthique des procureurs. Ces amendements (paragraphe 11) prévoient l'élaboration par la Commission de discipline et d'éthique de « consignes écrites supplémentaires sur l'interprétation » du Code d'éthique des procureurs et « l'octroi de conseils confidentiels » à la demande des procureurs par des « personnes nommées par le CSP en tant que conseillers en éthique ». Les conseillers en éthique doivent être sélectionnés parmi les anciens membres des organes de gouvernance du ministère public, en tenant compte notamment de leur réputation et de leurs compétences en matière de communication. Le CSP doit publier une liste de conseillers et leurs coordonnées, et « déterminer les conditions pour la conduite des discussions et le maintien de la confidentialité ».

98. Les autorités ajoutent que l'Institut national de la justice (INJ), responsable de la formation initiale et continue des juges et des procureurs, a organisé, tout au long de l'année 2019, une série de formations régulières axées sur la pratique en matière d'éthique et de déontologie. Ces sessions de formation font partie du programme annuel de formation[26]. L'INJ a notamment organisé, le 5 avril et le 29 octobre 2019, deux modules de formation sur la gestion de la conduite éthique et professionnelle, et la résolution des conflits d'intérêts, pour un total de 60 procureurs.

99. Le GRECO prend note de ces informations. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités devraient rédiger et publier d'autres directives écrites sur le Code d'éthique. C'est un pas dans la bonne direction, mais les directives écrites du Code d'éthique doivent encore être élaborées, adoptées et communiquées à tous les procureurs. La première partie de la recommandation demeure partiellement mise en œuvre.

100. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, le GRECO apprécie que l'INJ continue à proposer régulièrement aux procureurs une formation spécifique sur l'éthique, dans le cadre de son programme annuel de formation. En outre, le GRECO note que les nouveaux amendements au Code d'éthique prévoient la mise en place d'un système de conseil confidentiel pour les procureurs par des conseillers en éthique. Les conseils devraient être fournis de manière confidentielle et, semble-t-il, distincte des organes disciplinaires. Ces développements vont également dans la bonne direction, mais le système de conseil confidentiel doit encore être élaboré et mis en œuvre. Il s'ensuit que la seconde partie de la recommandation demeure partiellement mise en œuvre.

101. Le GRECO conclut que la recommandation xvii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii.

102. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures supplémentaires pour renforcer l'objectivité, l'efficience et la transparence du cadre juridique et opérationnel de responsabilité disciplinaire des procureurs.*

103. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. L'actuelle recommandation s'expliquait par un manque d'indépendance, d'impartialité, de moyens et de transparence des autorités compétentes : notamment la dépendance statutaire et budgétaire de l'Inspection des procureurs ; la possibilité pour un membre du CSP de participer à plusieurs étapes de la procédure disciplinaire contre un procureur ; un manque de motivation des décisions en matière disciplinaire et un manque de diffusion publique adéquate des affaires disciplinaires. Aucun effort en ce sens n'avait été signalé.

104. Les autorités indiquent à présent que des projets de propositions visant à revoir le cadre de la responsabilité disciplinaire des procureurs et à renforcer l'indépendance de l'Inspection des procureurs sont en cours d'élaboration. Ces projets de propositions sont prévus dans le Plan d'action du gouvernement pour 2019-2020 (composante État de droit) et dans le projet de Stratégie pour le développement du secteur de la justice pour 2019-2022. Le CSP a demandé l'aide de l'autorité nationale de protection des données pour élaborer une méthodologie relative à la publication des décisions de la Commission de discipline et d'éthique, afin de garantir un équilibre entre transparence et respect de la vie privée.

[26] https://www.inj.md/sites/default/files/19/docfc/Plan%20calendaristic%20pentru%20jud%20si%20proc%20sem%20I%202019.pdf; https://www.inj.md/sites/default/files/FC/planuri/Plan%20calendaristic%20pentru%20jud%20si%20proc%20sem%20II%202019.pdf

105. Enfin, les autorités présentent des statistiques concernant les mesures disciplinaires prises à l'encontre des procureurs en 2018 et en 2019. Ces statistiques montrent que l'Inspection des Procureurs a examiné 102 plaintes en 2018 et 204 en 2019 contre 133 procureurs en 2018 et 260 en 2019 et a identifié des motifs de responsabilité disciplinaire dans 27 affaires en 2018 et 47 affaires en 2019. La Commission de discipline et d'éthique a enregistré 25 procédures disciplinaires en 2018 et 51 en 2019 contre 22 procureurs en 2018 et 44 procureurs en 2019. Elle a sanctionné 15 procureurs en 2018 et 24 procureurs en 2019.

106. Le GRECO prend note des informations fournies, en particulier concernant l'intention des autorités de revoir le cadre de la responsabilité disciplinaire des procureurs et de publier les décisions de la Commission de discipline et d'éthique. Les autorités ont fourni quelques statistiques montrant que le système est opérationnel. En l'absence de progrès constant dans la révision du cadre juridique et opérationnel de responsabilité disciplinaire des procureurs, le GRECO conclut que la recommandation xviii n'est toujours pas mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

107. **Le GRECO conclut que la République de Moldova a mis en œuvre de façon satisfaisante ou a traité de manière satisfaisante seulement quatre des dix-huit recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Concernant les recommandations restantes, dix ont été partiellement mises en œuvre et quatre n'ont pas été mises en œuvre.

108. Plus précisément, les recommandations v, xi, xii et xvi ont été traitées de manière satisfaisante ou mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, iv, vii, viii, ix, x, xiii, xiv, xv et xvii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii, vi et xviii n'ont pas été mises en œuvre.

109. En ce qui concerne les parlementaires, les progrès sont clairement insuffisants. Trop de lois sont encore adoptées sans consultation adéquate et par la procédure accélérée. Un Code de conduite à l'intention des parlementaires, comprenant notamment des mesures pour prévenir différentes formes de conflits d'intérêts, doit encore être adopté. Des critères clairs et objectifs sur la levée de l'immunité parlementaire ne sont toujours pas en place.

110. En ce qui concerne les juges, il convient de se féliciter de l'abandon d'un projet de loi antérieur très critiqué prévoyant une vérification générale des juges, car de telles évaluations à grande échelle ne seraient ni compatibles ni proportionnelles avec l'obligation de vérifier l'intégrité des juges avant leur nomination / promotion, sans poser de grands risques pour l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cela dit, les exigences d'intégrité et les tests des candidats juges pour les nominations et promotions ne sont pas encore suffisamment réglementés. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la transparence en pratique des activités et des jugements / décisions judiciaires ainsi que des décisions du CSM et de renforcer l'objectivité des procédures et des mesures disciplinaires contre les juges.

111. Concernant les procureurs, le fait qu'il a été clarifié que les instructions verbales aux procureurs doivent être confirmées par écrit pour être effectives est favorablement accueilli. Cependant, aucun progrès n'a été réalisé pour garantir que toutes les interventions hiérarchiques concernant une affaire soient correctement documentées. Il est noté que selon la législation modifiée, le ministre de la Justice et le Président du Conseil supérieur de la magistrature restent membres d'office du Conseil Supérieur des Procureurs, contrairement à ce que demande la

recommandation. Il reste à élaborer, adopter et communiquer à tous les procureurs des orientations écrites sur le Code d'éthique des procureurs et à mettre en place un système de conseil confidentiel. Enfin, aucun progrès n'a été réalisé dans la révision du cadre de la responsabilité disciplinaire des procureurs.

112. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le faible niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 (i) portant sur les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation mutuelle et invite le chef de la délégation de la République de Moldova à soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (c.-à-d. les recommandations i à iv, vi à x, xiii à xv, xvii et xviii) dès que possible, mais au plus tard le 30 septembre 2021.

113. Enfin, le GRECO invite les autorités de la République de Moldova à autoriser dans les meilleurs délais la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.