



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 3 décembre 2021
Publication : 9 février 2022

Public
GrecoRC4(2021)22

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ *INTÉRIMAIRE* RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

Adopté par le GRECO lors de sa 89^e Réunion plénière
(Strasbourg, 29 novembre – 3 décembre 2021)

I. INTRODUCTION

1. Ce Rapport de Conformité Intérimaire 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 du Quatrième Cycle d'Évaluation](#) sur la République de Moldova a été adopté par le GRECO lors de sa 72^e Réunion Plénière (1^{er} juillet 2016) et rendu public le 5 juillet 2016 avec l'autorisation des autorités de la République de Moldova (GRECO Eval4Rep(2016)6). Le [Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 81^e réunion plénière (7 décembre 2018). Le [Deuxième Rapport de Conformité](#) (GrecoRC4(2020)9) été adopté par le GRECO lors de sa 85^e réunion plénière (21-25 septembre 2020) et rendu public le 13 octobre 2020, avec l'autorisation des autorités de la République de Moldova.
3. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que seules quatre des dix-huit recommandations avaient été mises en œuvre et que ce faible niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, révisé du Règlement intérieur et avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 (i), concernant les membres qui ne se conforment pas aux recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle. Le GRECO avait demandé au Chef de la délégation de la République de Moldova de produire un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens avant le 30 septembre 2021. Le Rapport de Situation a été reçu le 5 octobre 2021, et, en plus des informations communiquées ultérieurement, a servi de base à l'élaboration du présent rapport intérimaire.
4. Le GRECO avait chargé l'Azerbaïdjan et le Portugal de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés étaient M. Elnur Musayev, au nom de l'Azerbaïdjan, et M. António Delicado, au nom du Portugal. Ils ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport Intérimaire de Conformité.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation, le GRECO avait adressé dix-huit recommandations à la République de Moldova. Dans son deuxième Rapport de Conformité, il avait conclu que les recommandations v, xi, xii et xvi avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, iv, vii, viii, ix, x, xiii, xiv, xv et xvii partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii, vi et xviii non 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 que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, la recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait noté des améliorations en ce qui concerne la diffusion publique, régulière et transparente des travaux du Parlement, l'implication de la société civile au niveau des commissions parlementaires, ainsi que la volonté de répondre aux demandes des citoyens et des media. Il avait toutefois souligné que le site web du Parlement devait être mis à jour et que le portail électronique unifié sur la législation ne fonctionnait pas. En outre, il avait observé que les procédures d'urgence et accélérées étaient de plus en plus utilisées pour adopter des lois, sans consultations suffisantes.
8. Les autorités de la République de Moldova indiquent à présent que, en dépit de la crise sanitaire, le ministère de la Justice a continué à organiser des sessions et des auditions publiques sur la rédaction ou la modification de la législation. Elles indiquent aussi que des projets de lois ont fait l'objet de consultations publiques. Le site officiel du ministère diffuse des avis relatifs à la décision initiale pour l'élaboration des décisions et des avis de consultations publiques. Un nombre important de projets de lois continuent d'être adoptés par des procédures d'urgence ou simplifiées. En ce qui concerne le système d'e-législation, les autorités indiquent qu'il est toujours en cours d'élaboration et qu'il pourrait être présenté pour consultation publique dans un proche avenir. En outre, elles signalent qu'un système de vote électronique a été introduit au Parlement afin d'accroître la transparence du processus législatif.
9. Le GRECO note que les informations fournies, trop limitées, ne permettent pas d'évaluer l'évolution de la situation depuis le précédent rapport en ce qui concerne le processus législatif, y compris les consultations publiques et le recours aux procédures d'urgence ou accélérées. En outre, il note que le site web du Parlement n'a toujours pas été mis à jour et que la législation électronique unifiée n'est pas encore opérationnelle.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

11. *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.*
12. Il est rappelé que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre. Plus précisément, le GRECO avait noté qu'il convenait de compléter le projet de Code sur les règles et procédures parlementaires au-delà des dispositions existantes en matière de discipline et de sanctions, afin de couvrir la question des conflits d'intérêt et les questions connexes (l'acceptation de cadeaux, les incompatibilités, les activités annexes et les intérêts financiers, le lobbying, etc.). Le GRECO avait noté l'intention des autorités de fusionner le projet de Code d'éthique et de conduite à l'intention des parlementaires avec le projet de Code sur les règles et procédures parlementaires.
13. Les autorités indiquent à présent que la rédaction d'un Code d'éthique et de conduite à l'intention des parlementaires, initiée en 2016, est toujours en cours. C'est également le cas pour la rédaction d'un Code sur les règles et procédures parlementaires, initiée en 2018.
14. Étant donné qu'aucune nouvelle information n'a été fournie depuis le dernier Rapport, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

15. *Le GRECO a recommandé d'introduire des normes définissant les modalités d'interaction des parlementaires avec des tiers cherchant à influencer le processus législatif.*
16. Il est rappelé que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre. Le GRECO avait noté qu'aucune nouvelle information n'avait été fournie en ce qui concerne les activités de lobbying et que les dispositions pertinentes ne figuraient pas dans le projet de Code sur les règles et procédures parlementaires.
17. Les autorités ne communiquent aucune nouvelle information sur ce point.
18. Étant donné qu'aucune nouvelle information n'a été fournie depuis le dernier Rapport, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation iii n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

19. *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 conflits d'intérêts, aux incompatibilités, aux déclarations d'intérêts personnels et aux déclarations de patrimoine et de revenus.*
20. Il est rappelé que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait apprécié que l'Autorité nationale pour l'intégrité (ANI) soit devenue opérationnelle et qu'une part importante de ses contrôles vise les parlementaires, les juges et les procureurs. Cependant, il avait noté certaines insuffisances susceptibles de nuire à l'efficacité de l'ANI : aucune stratégie n'avait été adoptée, son personnel était insuffisant et seuls 17 inspecteurs de l'intégrité sur les 46 requis avaient été nommés. Dans ces conditions, le niveau des capacités professionnelles avait été jugé insuffisant.
21. Les autorités de la République de Moldova indiquent à présent que 25 inspecteurs de l'intégrité (sur 46) travaillent au sein de l'ANI. Entre octobre 2019 et juillet 2021, l'ANI a opéré 3000 contrôles de déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels concernant des parlementaires, des juges et des procureurs, sur la base de contrôles d'office, de notifications de personnes physiques, de personnes morales et d'informations publiques (y compris les enquêtes de media). Ces contrôles ont mis en lumière 63 affaires de contravention (13 concernant des parlementaires, 14 des juges et 36 des procureurs), sur lesquelles 49 décisions de contravention ont été prises (11 concernant des parlementaires, 9 des juges et 29 des procureurs). Quelques-unes de ces affaires sont encore en instance ; 14 affaires ont été transmises aux organes d'inspection pénale pour suspicion d'infraction (6 concernant des parlementaires, 2 des juges, 6 des procureurs).
22. Les autorités signalent également la signature en juillet 2020 d'un Mémoire d'accord avec l'Union européenne sur « l'assistance macrofinancière ». Le budget annuel de l'ANI a été augmenté¹. Le Mémoire d'accord comporte des mesures visant à améliorer l'efficacité de l'ANI au moyen de modifications apportées à la législation sur les déclarations de patrimoine et les conflits d'intérêts. Ces modifications visent à renforcer les pouvoirs des inspecteurs de l'intégrité pour

¹ L'augmentation est confirmée dans le rapport de la Commission européenne : « *Association Implementation Report on the Republic of Moldova* » daté du 13 octobre 2021.

solliciter des experts indépendants en vue de rechercher des actifs, contrôler les personnes affiliées si nécessaire et obliger les parties prenantes à déclarer leur patrimoine à sa valeur marchande réelle. Le 7 octobre 2021, le Parlement a adopté en dernière lecture les amendements à la loi sur l'ANI et à la loi sur la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels, publiés au Journal officiel le 29 octobre 2021.

23. Le GRECO note que la législation visant à renforcer l'indépendance et l'efficacité de l'ANI et à améliorer les règles régissant la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels a été adoptée. Il note également que l'ANI a développé davantage ses contrôles des déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels des parlementaires, des juges et des procureurs, que ces contrôles ont effectivement abouti à des sanctions administratives et, le cas échéant, à des renvois aux organes chargés de l'enquête pénale. Il relève que le budget de l'ANI a été augmenté, mais il note que l'ANI est toujours en sous-effectif, puisque seule la moitié du personnel attendu a été nommée à ce jour, et qu'aucun programme de formation spécifique n'a été mis en place pour renforcer les capacités professionnelles des inspecteurs. En outre, une stratégie globale pour l'ANI fait toujours défaut.
24. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

25. *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.*
26. Il est rappelé que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre. Le GRECO avait noté que, bien que le Parlement ait apparemment levé les immunités dans toutes les affaires, aucun critère clair et objectif ne guidait la procédure et les décisions parlementaires.
27. Les autorités confirment à présent que l'immunité des parlementaires continue d'être levée dans la pratique, sur proposition du Procureur général, mais indiquent qu'il n'y a pas eu de changement en ce qui concerne l'adoption du Code sur les règles et procédures parlementaires qui doit prévoir une procédure de levée de l'immunité des parlementaires. En septembre 2021, une résolution a été déposée par 63 parlementaires pour proposer des amendements constitutionnels visant à rendre possible la levée de l'immunité sans l'approbation préalable du Parlement lorsque les parlementaires ont commis des infractions de corruption passive ou active, d'abus de pouvoir, d'enrichissement illicite et de blanchiment d'argent. Cette résolution a été acceptée par la Cour constitutionnelle. Par conséquent, la loi portant révision de la Constitution peut être examinée par le Parlement 6 mois après la présentation du projet de loi.
28. Le GRECO prend note des informations fournies et encourage les autorités à adopter un cadre juridique clair en ce qui concerne la levée de l'immunité parlementaire, y compris des critères objectifs guidant la procédure et les décisions parlementaires, ce qui n'a pas été fait jusqu'à présent.
29. Le GRECO conclut que la recommandation vi demeure non mise en œuvre.

Recommandation vii.

30. *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.*
31. Il est rappelé que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait regretté l'adoption précipitée des amendements à la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) en décembre 2019, indiquant qu'il doit être composé pour moitié au moins de juges élus par leurs pairs, et que les membres de droit (Ministre de la Justice, Procureur général et Président de la Cour suprême de justice) n'avaient pas été exclus comme le prévoyaient les projets d'amendements à la Constitution – qui n'avaient pas été adoptés à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle en septembre 2020. Cela étant, le GRECO avait noté une évolution positive avec la mise en place d'un nouveau cadre réglementaire pour la sélection des membres du CSM par le Parlement, mais regretté que ce règlement ne comprenne pas de critères pour évaluer l'intégrité des candidats. Il restait préoccupé par l'évaluation des candidats par une commission à huis clos. De plus, le GRECO avait noté que l'élection en mars 2020 de quatre nouveaux membres non-juges du CSM avait été critiquée au motif qu'elle n'avait pas été conduite de façon appropriée, ce qui soulevait des questions quant à l'équité réelle ou perçue du processus d'élection en pratique.
32. Les autorités de la République de Moldova indiquent à présent que des amendements à la Constitution ont été votés par le Parlement le 23 septembre 2021 et publiés au Journal officiel le 1^{er} octobre 2021 ; ils entreront en vigueur 6 mois après la publication. Ces amendements modifient la composition du CSM qui sera désormais composé de 12 membres élus pour une période non renouvelable de six ans :
- six juges, représentant tous les niveaux de juridiction, élus par l'Assemblée générale des juges ;
 - six membres non-juges élus par le Parlement à une majorité des trois cinquièmes, ayant une expérience dans le domaine du droit ou dans un autre domaine pertinent, n'appartenant pas aux pouvoirs législatif, exécutif ou judiciaire et n'ayant aucune affiliation politique ; ils doivent être sélectionnés par concours, selon une procédure transparente, sur la base du mérite.
33. Le GRECO salue les progrès significatifs réalisés eu égard à l'adoption du nouveau cadre constitutionnel pour la composition du CSM. La moitié des membres du CSM seront désormais des juges, élus par leurs pairs selon une procédure spécifique et représentant tous les niveaux de juridiction, ainsi que des membres non-juges dont l'indépendance sera renforcée par les critères et la procédure définis pour leur élection par le Parlement. Le Ministre de la Justice et le Procureur général ne siègeront plus au sein du CSM en tant que membres de droit. Le GRECO encourage les autorités à adopter la législation nécessaire pour définir la procédure et les conditions d'élection, de nomination et de cessation du mandat des membres du CSM. Le GRECO ne peut pas considérer que la recommandation a été mise en œuvre davantage que partiellement faute d'avoir été en mesure d'analyser comment cette législation garantira que la nomination des membres du CSM est basée sur des critères de sélection objectifs et mesurables, conformément à une procédure équitable et transparente.

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

Recommandation viii.

35. *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.*

36. Il est rappelé que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait salué le mécanisme de contrôle judiciaire des décisions du CSM et noté que la législation modifiée en 2018 établissait certaines exigences afin que le CSM motive ses décisions, en particulier s'il décide de ne pas suivre la recommandation du Comité de sélection. Il avait toutefois noté que la pratique en vigueur devait évoluer afin que les décisions du CSM en matière de recrutement, de carrière et de discipline soient motivées systématiquement et de façon appropriée.

37. Les autorités ne communiquent aucune nouvelle information sur cette question, ni en ce qui concerne les changements législatifs, ni en pratique.

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

Recommandation ix.

39. *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.*

40. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO avait salué le projet de loi prévoyant l'évaluation de l'intégrité (*vetting*) des juges de la Cour Suprême, des présidents et vice-présidents des cours d'appel et des procureurs spécialisés ait été abandonné et que l'évaluation de l'intégrité soit considérée comme une mesure exceptionnelle. Il avait noté que le CSM avait pris des mesures pour revoir le cadre réglementaire concernant les concours pour les postes judiciaires, la promotion et le transfert des juges. Toutefois, il considérait que le test d'intégrité des candidats à la magistrature pendant le processus de sélection n'était pas suffisamment réglementé au moyen de règles claires, prévisibles et complètes, appliquées de manière cohérente dans la pratique. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait aussi noté que le projet législatif constitutionnel, notamment, visant à supprimer la période de probation de cinq ans pour les juges avait été jugé non conforme aux exigences constitutionnelles par la Cour constitutionnelle.

41. Les autorités de la République de Moldova rappellent à présent, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, que les candidats juges sont soumis au détecteur de mensonges et indiquent que 56 candidats ont été testés en 2020 et, à ce stade, 2 en 2021. Elles mentionnent des cas concrets, en 2020 et 2021, où le CSM a refusé de nommer ou de promouvoir des candidats, y compris après la période initiale probatoire de cinq ans ou concernant des candidats à la Cour suprême de justice. Elles rappellent la mise en œuvre d'une coopération technique sur cette question dans le cadre du plan d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent qu'en septembre 2021, le Parlement a adopté les amendements à la Constitution

abolissant la période probatoire initiale de cinq ans pour les juges ; ils entrèrent en vigueur six mois après leur publication au Journal officiel.

42. Le GRECO prend note de ces informations. Il note également que le Groupe de travail de haut niveau du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, incluant la Secrétaire exécutive du GRECO, s'est rendu en République de Moldova du 19 au 21 octobre 2021. Le Groupe de travail, qui soutient le processus de réforme judiciaire en République de Moldova, a appris que le gouvernement envisage une évaluation de l'intégrité (*vetting*) de tous les juges et procureurs, ainsi que, entre autres, des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) et du Conseil Supérieur des Procureurs (CSP) et d'un certain nombre de responsables des organes de lutte contre la corruption. Le Groupe a estimé que la nécessité de lutter contre la corruption dans le système judiciaire, afin de restaurer la confiance et d'assurer la qualité de la justice, est bien documentée, et que l'engagement du gouvernement à ces objectifs doit être salué. Le GRECO rappelle que les efforts de lutte contre la corruption doivent être proportionnés et compatibles avec les exigences de l'indépendance judiciaire et, par conséquent, que l'intégrité des (candidats) juges doit être testée dans le cadre de règles claires, prévisibles, complètes et appliquées de manière cohérente. En effet, il sera important que les mesures prises dans le cadre des réformes incluent les garanties nécessaires et respectent les cadres constitutionnels et juridiques moldaves, ainsi que les dispositions pertinentes de la Convention européenne des droits de l'Homme (en particulier l'Article 6) et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Si une évaluation à grande échelle est entreprise, le GRECO encourage les autorités à s'assurer que le cadre juridique et les capacités opérationnelles existent pour remplacer les juges et les procureurs qui échoueraient à l'évaluation, ou choisiraient de ne pas y être confrontés, par de nouveaux candidats bien qualifiés et dont l'intégrité serait vérifiée avant leur nomination, également dans le cadre d'une procédure conforme aux principes fondamentaux. Cette procédure n'ayant pas encore été mise en place, le GRECO ne peut que considérer que la première partie de la recommandation n'est que partiellement mise en œuvre. Avec l'adoption par le Parlement des amendements constitutionnels abolissant la période probatoire initiale de cinq ans pour les juges, le GRECO considère que la deuxième partie de la recommandation a été mise en œuvre de manière satisfaisante.
43. Le GRECO conclut que la recommandation ix demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

44. *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.*
45. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO avait noté qu'aucune modification de la législation n'était intervenue, même si une tendance à la réduction de la durée des procédures semblait se dessiner. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait estimé que les dispositions légales sur la diffusion publique des procédures judiciaires, la mise à jour du système d'attribution aléatoire des affaires, le développement d'outils juridiques électroniques et les efforts continus pour numériser les archives des tribunaux étaient encourageants, mais que des progrès supplémentaires étaient nécessaires pour améliorer durablement la transparence et l'accessibilité des informations sur l'activité judiciaire dans la pratique.

46. Les autorités de la République de Moldova signalent à présent que les statistiques sur les affaires jugées dans un délai d'un, deux, trois ans ou plus montrent une évolution positive de l'efficacité des tribunaux².
47. Le GRECO note les tendances statistiques, positives et constantes, qui semblent indiquer une réduction de la durée des procédures judiciaires. Toutefois, les informations fournies sont plutôt limitées et ne permettent pas au GRECO de conclure que des mesures supplémentaires ont effectivement été prises en ce qui concerne le cadre juridique et la pratique des tribunaux pour statuer sur les affaires judiciaires dans un délai raisonnable et pour accroître la transparence et l'accessibilité des informations mises à la disposition du public sur l'activité judiciaire. Le GRECO souligne la nécessité de renforcer en pratique le cadre institutionnel et réglementaire pour garantir dans la durée les effets des changements survenus récemment.
48. Le GRECO conclut que la recommandation x demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

49. *Le GRECO a recommandé de réviser le cadre juridique et opérationnel de responsabilité disciplinaire des juges en vue d'en renforcer l'objectivité, l'efficacité et la transparence.*
50. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO avait noté que le système disciplinaire révisé était désormais opérationnel et que les décisions en la matière étaient publiques. Toutefois, sur la base des informations fournies, il n'avait pu conclure que les décisions de la Commission de discipline étaient motivées de manière adéquate.
51. Les autorités de la République de Moldova rappellent maintenant les informations fournies dans le précédent Rapport de Situation selon lesquelles le système

² Nombre d'affaires pendantes depuis 1 an, 2 ans ou 3 ans à la fin de l'année 2020 et à la fin du premier semestre 2021.

	Nombre d'affaires pendantes depuis moins d'une année	Nombre d'affaires pendantes depuis 1 à 2 ans	Nombre d'affaires pendantes depuis 2 à 3 ans
Cour Suprême de Justice			
Fin 2020	1 384	270	5
Fin du 1er semestre 2021	622	184	12
Cours d'appel			
Fin 2020	3 069	694	79
Fin du 1er semestre 2021	1 151	340	38
Tribunaux de 1ère instance			
Fin 2020	21 721	10 739	2 504
Fin du 1er semestre 2021	9 515	5 883	1 621

disciplinaire des juges est opérationnel. Elles indiquent également que la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges a été modifiée en novembre 2020³ avec l'introduction de la définition de l'intention et de la négligence grave afin de pouvoir engager une procédure disciplinaire à l'encontre des juges à la demande de l'Agent du Gouvernement (devant la Cour européenne des droits de l'Homme), sur la base d'un arrêt de la CEDH. Elles indiquent également que le CSM a proposé de procéder à des modifications de diverses lois visant à améliorer le cadre de la responsabilité disciplinaire des juges, qui ont été transmises au ministère de la Justice.

52. Le GRECO note l'intention des autorités d'améliorer le cadre juridique et opérationnel de la responsabilité disciplinaire des juges, qui s'est partiellement concrétisée tant dans le cadre juridique que dans la pratique. Il encourage les autorités à poursuivre ces efforts afin de pouvoir faire valoir des résultats tangibles et pleinement établis, notamment en matière de motivation appropriée des décisions et par l'adoption d'une nouvelle législation proposée par le CSM.
53. Le GRECO conclut que la recommandation xiii demeure partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiv.

54. *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.*
55. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO avait considéré que la première partie de la recommandation avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, le Procureur général ayant émis une notification écrite précisant que les instructions verbales n'étaient pas contraignantes à moins d'une confirmation par écrit. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, le GRECO attendait que des modifications soient adoptées, afin de garantir que toutes les interventions hiérarchiques concernant une affaire soient documentées de façon adéquate.
56. Les autorités de la République de Moldova indiquent à présent que, le 17 septembre 2021, le Procureur général a émis une instruction⁴ sur le rôle et les responsabilités des chefs de subdivisions du Bureau du Procureur général, des procureurs en chef territoriaux et spécialisés dans l'exécution et la direction des poursuites pénales, prévoyant notamment une procédure de documentation de toutes les interventions hiérarchiques dans les affaires individuelles. Cette instruction contraignante envoyée à tous les procureurs prévoit un mécanisme de vérification strict puisqu'elle institue un registre spécifique pour documenter toutes les interventions hiérarchiques dans chaque affaire, qui doit être conservé par chaque bureau de procureur.
57. Le GRECO prend note de la nouvelle instruction contraignante du Procureur général visant à garantir que toutes les interventions hiérarchiques concernant une affaire soient correctement documentées, ce qui répond aux attentes de la deuxième partie de la recommandation.

³ Loi n° 205 du 26 novembre 2020.

⁴ Instruction N° 56/61.

58. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xv.

59. *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.*

60. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO avait noté que le nombre de membres du Conseil supérieur des procureurs (CSP) avait été porté à 15, dont deux membres de droit (le Médiateur et le Bâtonnier) et un membre nommé par le Gouvernement, huit non-procureurs et cinq procureurs élus par leurs pairs. Toutefois, le GRECO avait regretté que le Ministre de la Justice reste membre de droit, tout comme le Président du Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

61. Les autorités de la République de Moldova indiquent à présent que, le 24 août 2021, le Parlement a adopté des amendements à la loi sur le Ministère public⁵ qui limite le nombre de membres du CSP à 12 (au lieu de 15), en excluant le Procureur général, le Bâtonnier et le Procureur en chef de la région autonome de Gagaouzie, et en abaissant la limite d'âge à 65 ans au sein du CSP. Le Ministre de la Justice et le Président du CSM restent membres de droit du CSP et leurs positions sont renforcées au sein du CSP puisque le Ministre de la Justice par intérim et le Président par intérim du SCM peuvent participer régulièrement aux réunions du CSP en tant que membres à part entière, avec tous les droits et compétences des autres membres. Les autorités indiquent également que, conformément à la législation modifiée, le mandat d'un membre non-procureur du CSP nommé par la société civile a pris fin car il avait atteint l'âge de 65 ans. Cependant, lors du réexamen (introduit par le Procureur général) devant la Cour constitutionnelle, l'amendement prévoyant l'âge limite de 65 ans a été rejeté par la Cour constitutionnelle. En outre, les autorités se réfèrent au document technique « Réexamen de la composition et du fonctionnement du CSP », élaboré dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe « Action contre la corruption », qui réaffirme qu'il conviendrait de supprimer la qualité de membre de droit du CSP pour le Ministre de la Justice et le Président du CSM (ainsi que la présence du Médiateur).

62. Le GRECO prend note des informations fournies et regrette que les modifications apportées à la législation pertinente n'aient pas été mises à profit pour supprimer la qualité de membre de droit du CSP pour le Ministre de la Justice et le Président du CSM, qui ont plutôt renforcé leurs positions, en pouvant prendre part, notamment, aux décisions relatives aux carrières, à la promotion et à la responsabilité disciplinaire de toutes les catégories de procureurs. Il rappelle que la composition du CSP, quelles que soient les modifications apportées à sa composition, doit garantir l'objectivité, l'impartialité et la transparence de l'organe dans l'accomplissement de ses tâches. Le GRECO ne peut pas considérer, sur la base des récentes modifications de la législation, que les exigences énoncées dans cette recommandation ont été remplis davantage que partiellement.

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

⁵ Loi N° 102 du 24 août 2021.

Recommandation xvii.

64. *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.*
65. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO était en attente des orientations écrites sur le Code d'éthique qui devraient être élaborées, adoptées et communiquées à tous les procureurs. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, le GRECO avait noté avec satisfaction la formation sur l'éthique dispensée par l'Institut national de la justice (INJ) aux procureurs, ainsi que les nouveaux amendements au Code d'éthique mettant en place un système de conseil confidentiel pour les procureurs par des conseillers en éthique qui, toutefois, n'était pas encore opérationnel.
66. Les autorités de la République de Moldova signalent à présent que, le 17 septembre 2021, le CSP a envoyé une notification écrite à tous les procureurs contenant des lignes directrices relatives au Code d'éthique des procureurs (563 chapitres) visant à faire appliquer le Code et à résoudre les dilemmes éthiques potentiels, contenant des explications et des exemples pratiques (y compris la jurisprudence du Conseil de discipline et de l'Inspection des procureurs), ainsi qu'à réglementer la question des conseils confidentiels. Ces Lignes directrices ont été soutenues dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe : « Action contre la corruption en Moldova ».
67. Les autorités rappellent également que l'INJ a organisé régulièrement des formations initiales et continues à caractère pratique sur l'éthique et la déontologie dans le cadre de ses programmes de formation. En 2020-2021, 60 procureurs ont été formés à la gestion de la conduite éthique et professionnelle par le biais de deux sessions de formation. De plus, en septembre-octobre 2021, dans le cadre du programme « HELP » du Conseil de l'Europe, un cours en ligne sur l'éthique pour les juges, les procureurs et les avocats a été donné, en partenariat avec l'INJ. Le 14 septembre 2021, 74 juges et procureurs ont suivi ce cours à distance. L'INJ a intégré le cours dans le programme de formation initiale à partir de 2021. Le cours sera mis à disposition à des fins d'auto-apprentissage pour d'autres groupes de procureurs.
68. Le GRECO note que des lignes directrices, soutenues dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe « Action contre la corruption en Moldova », ont été élaborées et distribuées à tous les procureurs sur la mise en œuvre du Code d'éthique des procureurs. Les mesures prises à cet égard sont conformes à la recommandation. Le GRECO note également que l'INJ a organisé des formations initiales et continues régulières, axées sur la pratique, sur l'éthique et la déontologie, et mis en place un système de conseils confidentiels. Cette formation bénéficie à un nombre croissant de procureurs et doit être poursuivie, afin que l'ensemble des procureurs soient formés régulièrement sur cette question et aient la possibilité de bénéficier de conseils confidentiels individuels.
69. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xviii.

70. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures supplémentaires pour renforcer l'objectivité, l'efficacité et la transparence du cadre juridique et opérationnel de responsabilité disciplinaire des procureurs.*
71. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité, compte tenu de l'absence de progrès dans la révision du cadre juridique et opérationnel de responsabilité disciplinaire des procureurs.
72. Les autorités de la République de Moldova indiquent à présent que, dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe « Action contre la corruption », un document technique⁶ relatif à la révision du cadre national régissant la responsabilité disciplinaire des procureurs préconisait de modifier la législation existante sur l'activité du ministère public. Elles précisent que les décisions de la Commission de discipline et d'éthique relatives à la responsabilité disciplinaire des procureurs, ainsi que les décisions du CSP concernant la contestation des décisions de la Commission de discipline et d'éthique ont été anonymisées et publiées sur le site web de la Commission de discipline et d'éthique.
73. Les autorités indiquent également qu'en 2020, l'Inspection des procureurs a examiné 256 plaintes (199 de citoyens, 52 par les chefs de subdivisions spécialisées du Bureau du Procureur général et 5 d'office), et que la Commission de discipline et d'éthique a examiné 76 procédures disciplinaires concernant 50 procureurs, dont 18 ont été sanctionnés (11 avertissements, 5 réprimandes, 1 retenue sur le traitement, 1 révocation). En 2020, le Conseil a examiné 111 appels contre des décisions de l'Inspection (106 appels ont été rejetés et 5 soumis à l'Inspection pour des enquêtes supplémentaires). Dans 27 cas, les décisions de la Commission ont été contestées devant le CSP, avec pour résultat : la fin de la procédure (2 affaires), une aggravation de la sanction (8 affaires), une diminution de la sanction (1 affaire), un retrait de la procédure avec cessation du mandat (1 affaire) et un retrait de la procédure à la suite de l'expiration du délai de prescription pour engager la responsabilité disciplinaire (2 affaires).
74. Le GRECO prend note des informations chiffrées fournies par les autorités qui indiquent que le système de responsabilité disciplinaire des procureurs est opérationnel. Il note également que les décisions relatives à la responsabilité disciplinaire des procureurs sont désormais publiées sur le site web de la Commission de discipline et d'éthique. Cela va dans le sens du renforcement de l'objectivité et de la transparence de ce cadre opérationnel. Cependant, le cadre juridique applicable à ce système n'a pas été modifié jusqu'à présent.
75. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

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

⁶ Document technique: "Review of the national framework governing the disciplinary liability of prosecutors in the Republic of Moldova" (<https://rm.coe.int/0900001680a28bb5>).

77. Plus précisément, les recommandations v, xi, xii, xiv, xvi et xvii ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, iv, vii à x, xiii, xv et xviii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii et vi n'ont pas été mises en œuvre.
78. Concernant les parlementaires, trop de lois sont encore adoptées sans calendrier ni consultation appropriée et par la procédure accélérée. Le site web du Parlement n'a pas été mis à jour et la législation électronique unifiée n'est pas encore opérationnelle. 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, ainsi qu'un Code sur les règles et procédures parlementaires. Des critères clairs et objectifs sur la levée de l'immunité parlementaire ne sont toujours pas en place. Des règles relatives à la manière dont les parlementaires peuvent interagir avec des tiers restent à mettre en place. L'Autorité nationale pour l'intégrité (ANI) a mis en place des contrôles des déclarations de patrimoine et d'intérêts personnels des parlementaires (ainsi que des juges et des procureurs), mais la législation pertinente visant à renforcer son indépendance et son efficacité n'a pas encore été adoptée ; elle manque toujours de personnel et n'est pas suffisamment formée. Il n'existe toujours pas de stratégie globale pour l'ANI.
79. En ce qui concerne les juges, le précédent projet de loi prévoyant une évaluation générale de l'intégrité (*vetting*) des juges a été abandonné, 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. Cependant, une évaluation externe de tous les juges (et procureurs), ainsi que des membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) (et du Conseil supérieur des procureurs (CSP), ainsi que d'un certain nombre de responsables des organes de lutte contre la corruption), est toujours envisagée pour restaurer la confiance et améliorer la qualité de la justice. Cet exercice devrait être proportionné et compatible avec les exigences de l'indépendance judiciaire. Des progrès essentiels ont été réalisés avec l'adoption du nouveau cadre constitutionnel prévoyant une composition de douze membres du CSM, dont six juges élus par leurs pairs et six membres non-juges élus par le Parlement. Ce cadre doit maintenant être complété par une législation appropriée introduisant des critères et des procédures équitables et transparents pour ces élections. De plus, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la transparence en pratique des activités et des jugements et décisions judiciaires, ainsi que du CSM, et pour renforcer l'objectivité des procédures et des mesures disciplinaires contre les juges.
80. Concernant les procureurs, les instructions verbales données à un procureur doivent dorénavant être confirmées par écrit, et des progrès ont été réalisés pour faire en sorte qu'en pratique, toutes les interventions hiérarchiques concernant une affaire soient documentées de façon adéquate. Malgré les récentes modifications apportées à la législation, le Ministre de la Justice et le Président du CSM restent membres d'office du CSP, contrairement à la recommandation du GRECO. Des orientations écrites sur le Code d'éthique des procureurs ont été élaborées et un système de conseils confidentiels a été mis en place. Des formations régulières, axées sur la pratique et couvrant les questions d'éthique et de déontologie sont dispensées à un nombre croissant de procureurs. Enfin, un système de responsabilité disciplinaire des procureurs est opérationnel, et les décisions relatives à la responsabilité disciplinaire des procureurs sont publiées, ce qui va dans la bonne direction. Toutefois, le cadre juridique de ce système doit encore être renforcé.
81. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le très faible niveau de conformité avec les recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO décide par

conséquent de poursuivre l'application de l'article 32, paragraphe 2 (i) concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation mutuelle, et demande au Chef de la délégation de la République de Moldova de soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est à dire les recommandations i à iv, vi à x, xiii, xv et xviii) dès que possible, mais au plus tard le 31 décembre 2022.

82. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii.a, le GRECO invite son Président à envoyer une lettre – avec copie au Président du Comité statutaire – au Chef de la délégation de la République de Moldova, attirant son attention sur le non-respect des recommandations concernées et la nécessité d'agir avec détermination afin de réaliser des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
83. 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.