



Doc. ...

Version provisoire

Respect des obligations et engagements de la République de Moldova

Rapport¹

Corapporteurs : M. Pierre-Alain Fridez, Suisse, Groupe des socialistes, démocrates et verts, et M^{me} Inese Lîbiņa-Egnere, Lettonie, Groupe du Parti populaire européen

A. Projet de résolution²

1. La République de Moldova a rejoint le Conseil de l'Europe en 1995. En 2019, l'Assemblée parlementaire, dans sa [Résolution 2308 \(2019\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en République de Moldova, a souligné les efforts déployés pour désoligarchiser le pays et en dépolitiser les institutions judiciaires. Depuis lors, des évolutions politiques majeures ont changé le paysage politique du pays: en novembre 2020, Maia Sandu a été la première femme élue présidente de la République, sur la base d'un programme pro-européen clair. En juillet 2021, à la suite d'une crise politique et constitutionnelle, le Parti d'action et de solidarité de la Présidente a remporté la majorité aux élections législatives anticipées. Pour la première fois de son histoire, la République de Moldova dispose d'une majorité parlementaire stable portée par un seul parti. Ces élections ont également confirmé le choix des électeurs et des électrices en faveur de l'éradication de la corruption et de la mise en place d'institutions étatiques efficaces et transparentes, capables de fonctionner au profit de l'intérêt général. Dans le même temps, cette situation politique sans précédent donne au parti au pouvoir la responsabilité de veiller aux principes démocratiques et de l'état de droit, et de la protection des droits humains et d'en garantir le plein respect.

2. Depuis l'été 2021, les autorités ont entrepris des réformes majeures, notamment dans le domaine judiciaire et de la lutte contre la corruption, pour s'attaquer aux racines de la «capture de l'État» qui a prévalu et restaurer ainsi l'intégrité de l'Etat et la confiance de la population dans ses institutions.

3. Les autorités se sont attachées à revoir le fonctionnement de la plupart des institutions de l'État et instances indépendantes et à nommer de nouveaux responsables au terme de procédures d'évaluation parlementaire, qui avaient alors soulevé des questions sur leur transparence et leur rythme. L'Assemblée conçoit que l'adoption de mesures nécessaires au rétablissement rapide du bon fonctionnement et de la transparence des institutions démocratiques constituent un défi immense pour lequel il n'existe pas de solution prête à l'emploi. Quelle que soit l'urgence et la nécessité des réformes, l'Assemblée invite toutefois instamment les autorités de veiller à ce que les réformes respectent l'état de droit et les normes du Conseil de l'Europe, reposent sur l'implication de l'opposition parlementaire et de la société civile pour garantir des

¹ Renvoi en commission: [Résolution 1115 \(1997\)](#).

² Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 14 décembre 2022.

Doc. ...

lois de bonne qualité et conduire à la mise en place d'institutions durables et solides. Elle se félicite à cet égard de la coopération étroite établie par les autorités avec le Conseil de l'Europe, en particulier avec le Groupe de travail de haut niveau de la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe sur la réforme judiciaire et la Commission de Venise, et de l'approche constructive des autorités pour garantir que la restructuration de l'État, et en particulier la refonte des institutions judiciaires, soient conformes aux normes du Conseil de l'Europe.

4. Le déclenchement de la guerre en Ukraine le 24 février 2022 a eu des répercussions majeures sur la République des Moldova. De nouveaux défis logistiques et en matière de sécurité nationale et extérieure se sont ajoutés aux défis posés par la gestion de la pandémie de Covid-19, de la crise énergétique et des taux d'inflation élevés et ont exacerbé les tensions au sein de la société moldave. Le pays a été confronté à l'arrivée massive de réfugiés.e.s en provenance d'Ukraine: plus de 700 000 sont entrés dans le pays depuis février 2022 et près de 100 000 y séjournent. La République de Moldova est ainsi le pays qui accueille le plus grand nombre de réfugiés d'Ukraine par rapport à sa population (2.6 millions). Cette situation a posé un défi logistique majeur aux autorités et mis une pression considérable sur l'administration de l'État.

5. L'Assemblée salue les efforts déployés par les autorités pour gérer ces crises multiples, élaborer des plans de contingence conçus pour l'accueil des réfugiés et faire face aux défis humanitaires, socio-économique et en matière d'éducation des enfants réfugiés. Elle félicite le peuple moldave pour la solidarité dont elle a fait preuve et pour sa résilience. L'Assemblée appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe à soutenir les efforts du pays, à consolider leur assistance en s'inspirant des orientations proposées par la Représentante spéciale de la Secrétaire générale pour les migrations et les réfugiés [dans son rapport de juin 2022](#), notamment pour élaborer des solutions à long terme pour les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées, y compris pour la prévention et la détection de la traite des êtres humains et de la violence à l'égard des femmes sous toutes leurs formes, ainsi que pour la protection des enfants non accompagnés et séparés en provenance d'Ukraine.

6. L'agression en cours de l'Ukraine par la Fédération de Russie a généré des problèmes sécuritaires élevés et conduit les autorités à prendre des mesures pour protéger les institutions étatiques et lutter contre les activités extrémistes, y compris l'utilisation des symboles de guerre. Dans son [Mémoire amicus curia](#) d'octobre 2022 la Commission de Venise a jugé que l'interdiction de l'utilisation de ces symboles est recevable dans la mesure où « l'affichage des symboles utilisés par les forces armées russes dans la guerre actuelle produit un danger réel et immédiat de désordre et une menace pour la sécurité nationale et les droits d'autrui, y compris ceux des réfugiés de guerre ukrainiens » et qu'il existe un « besoin social urgent » d'imposer une telle interdiction.

7. La crise énergétique, aggravée par le conflit en Ukraine, et une inflation élevée frappent la population de plein fouet, tout comme les coupures d'énergie résultant du bombardement des infrastructures énergétiques en Ukraine. L'Assemblée condamne fermement l'instrumentalisation de l'approvisionnement en gaz et la guerre hybride menée par la Fédération de Russie, qui portent atteinte à la souveraineté du pays et au fonctionnement démocratique de ses institutions.

8. Dans ce contexte, la décision du Conseil de l'Union européenne d'accorder le statut de pays candidat à la République de Moldova le 23 juin 2022 est une réponse forte aux aspirations européennes exprimées par les électeurs et électrices, et à la quête du pays en matière de sécurité démocratique. L'Assemblée est d'avis que ce processus de négociation est de nature à stimuler les réformes juridiques et démocratiques nécessaires pour honorer les obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe.

9. En dépit de ce contexte difficile, le pays a poursuivi, en coopération avec le Conseil de l'Europe, la mise en œuvre de son ambitieux plan de réformes, en s'attaquant en priorité au système judiciaire et à la lutte contre la corruption. L'Assemblée note que le déficit de ressources financières et humaines constitue un frein évident à la mise en œuvre satisfaisante de ces réformes holistiques, dans des délais limités.

10. En ce qui concerne la démocratie:

10.1. L'Assemblée salue les efforts entrepris pour consolider les institutions démocratiques et les renforcer face au risque d'ingérence extérieure. Elle salue l'adoption d'un nouveau code électoral mais regrette l'absence d'un large consensus politique. Elle salue les avancées notées par la Commission de Venise et de l'ODIHR dans leur avis joint d'octobre 2022 et invite toutes les parties prenantes à mettre en œuvre le nouveau code électoral tenant compte des recommandations de la Commission de Venise. Elle encourage par ailleurs les autorités à mettre en œuvre ses recommandations du GRECO relatives à la transparence des financements des partis politiques;

10.2. dans ce contexte, l'Assemblée exhorte le Parlement à renforcer ses règles d'intégrité et à adopter son code de conduite pour les députés et un code de règles et de procédures parlementaires, qui contribuerait ainsi à éradiquer le phénomène de la «migration politique», source récurrente d'instabilité politique dans le passé;

10.3. l'Assemblée note que le pays fait face à des mouvements de contestation organisés depuis le 18 octobre 2022 par le Parti Shor. L'Assemblée appelle les forces politiques concernées à veiller au caractère pacifique de ces manifestations et déplore la violence exercée contre les journalistes le 23 octobre 2022. Elle soutient par ailleurs les démarches des autorités visant à enquêter sur les allégations de financement illégal de ces manifestations et de possibles déstabilisations du pays. Suite à la saisine de la Cour constitutionnelle par le gouvernement visant à vérifier la constitutionnalité du Parti Shor, l'Assemblée invite les autorités à tenir pleinement compte du Mémoire Amicus curiae de la Commission de Venise [adopté en décembre 2022] sur la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique et la jurisprudence bien établie de la CEDH en matière de liberté d'expression et d'association des partis politiques pour statuer sur cette question.

10.4. l'Assemblée appelle les autorités moldaves et les autorités de l'Unité territoriale autonome de Gagauzia-Yeri (ATUG) à poursuivre le dialogue et se félicite des efforts déployés pour renforcer l'apprentissage de la langue roumaine. Elle appelle les deux parties à soutenir les activités du groupe de travail consacré à l'harmonisation de la législation moldave avec le statut de l'ATUG et demande instamment à l'Assemblée populaire de l'ATUG de s'abstenir d'adopter des législations qui contredisent la législation nationale, notamment dans le domaine des droits des personnes LGBTIs.

11. En ce qui concerne l'état de droit:

11.1. la République de Moldova a entrepris une réforme majeure du système judiciaire, notamment de son Conseil supérieure de la magistrature (CSM), du Conseil Supérieur des procureurs (SGP), du Ministère public, de la Cour suprême de justice et de la Cour constitutionnelle. L'Assemblée se félicite de la coopération intensive mise en place avec la Commission de Venise pour assurer la conformité de ces changements avec les normes du Conseil de l'Europe, qui a donné lieu à plusieurs avis et Mémoires amicus curiae;

11.2. l'Assemblée se félicite de l'adoption d'amendements constitutionnels en septembre 2021, sur la base d'un large consensus et approuvé par les principaux partis politiques. Cette révision constitutionnelle a constitué un progrès majeur dans la dépolitisation du pouvoir judiciaire, l'amélioration de son indépendance, de sa responsabilité et de son efficacité. Ces modifications ont apporté d'importants changements, notamment en ce qui concerne l'élection et la nomination des membres du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil supérieur des procureurs;

11.3. l'Assemblée salue les réformes initiées pour renforcer l'intégrité du système judiciaire et de rétablir la confiance dans ses institutions. A cet effet, les autorités ont entrepris un processus de vérification de l'intégrité des juges et procureurs visant à nettoyer le système des personnes impliquées dans la corruption à grande échelle et la criminalité organisée. L'Assemblée partage à cet égard la position de la [Commission de Venise](#) et appelle les autorités à veiller à ce que le contrôle des juges en exercice soit mis en œuvre dans le cadre des garanties constitutionnelles, et du respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire; il ne peut être justifié que dans des circonstances exceptionnelles lorsque des méthodes régulières de responsabilisation judiciaire ne sont pas disponibles;

11.4. l'Assemblée soutient les efforts déployés par les autorités pour retirer du système les juges et les procureurs qui ont échoué aux tests d'intégrité. La Commission sur l'évaluation de l'activité des juges et des procureurs (ci-après dénommée «commission de pré-évaluation»/ «pre-vetting») créée en mars 2022 et composée de membres nationaux et internationaux, est chargée d'effectuer des contrôles de l'intégrité des candidats à des postes clés au sein du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil supérieur des procureurs et de leurs organes spécialisés. L'Assemblée encourage les autorités à veiller à ce que cette Commission de pré-évaluation dispose des ressources financières et humaines nécessaires pour s'acquitter de son mandat, tout en notant que ce processus prendra beaucoup de temps et pourrait avoir une incidence sur le fonctionnement des institutions judiciaires;

11.5. la réforme du parquet a été une question difficile. La loi sur le ministère public a été modifiée à plusieurs reprises depuis 2019, (i) introduisant une nouvelle procédure de nomination d'un Procureur Général (PG) intérimaire en attendant la sélection d'un PG permanent, (ii) une nouvelle composition

Doc. ...

du CSP, (iii) une nouvelle procédure de nomination et de révocation du PG (en juillet et septembre 2019), (iv) la réorganisation du CSP, (v) la mise en place de nouveaux mécanismes de responsabilisation du procureur général, (vi) la possibilité pour une commission d'évaluation spécialement créée de procéder à une «évaluation des performances» *ad hoc* du procureur général une fois par an (août 2021) et (vii) de régler la procédure de sélection et de nomination du procureur général et des chefs des parquets spécialisés (janvier 2022);

11.6. dans son avis de [juin 2022](#), la Commission de Venise a conclu que les dernières modifications apportées à la loi sur le ministère public répondaient à la plupart de ses principales recommandations de 2021 à la suite de l'adoption hâtive de modifications législatives. L'Assemblée se félicite des amendements de 2022 qui améliorent la composition du CSP - en rétablissant notamment le Procureur général comme membre *ex officio* du CSP - et stipulent que les conclusions de la Commission d'évaluation, dans laquelle siègent à présent des membres du CSP, ont un caractère consultatif, tandis que la décision de retirer le procureur général pour insuffisance de performance appartient au CSP;

11.7. l'arrestation, en octobre 2021 de l'ancien procureur général M. Stoianoglu, placé sous contrôle judiciaire depuis décembre 2021, et la suspension de ses fonctions a suscité des questions concernant le respect des garanties procédurales. L'Assemblée invite les autorités à mener à leur terme les procédures engagées dans le respect des règles de procédure et à s'assurer que l'évaluation de ses performances devrait être fondée sur des critères d'intégrité et de professionnalisme découlant indiscutablement de règles préexistantes, comme rappelé par la Commission de Venise [en juin 2022](#);

11.8. la corruption en République de Moldova demeure un phénomène omniprésent, que les autorités se sont engagées à traiter de manière prioritaire. Une légère amélioration a été constatée depuis 2016 dans l'indice de Perception de la Corruption publié par Transparency International Corruption Perception, le pays se classant au 105^e rang en 2021, contre 123^e en 2016;

11.9. en ce qui concerne la prévention de la corruption des juges et des procureurs, le GRECO s'est félicité, dans son [rapport intérimaire de mise en conformité](#) de décembre 2021 (quatrième cycle), des progrès significatifs accomplis en ce qui concerne la composition du Conseil supérieur de la magistrature suite à l'adoption des amendements constitutionnels de septembre 2021. En outre, il y a lieu de saluer la législation visant à renforcer l'indépendance et l'efficacité de l'Autorité nationale pour l'intégrité (ANI) et à renforcer les règles régissant la déclaration des avoirs et des intérêts personnels a été adoptée le 7 octobre 2021;

11.10. conformément aux conclusions du GRECO, l'Assemblée note avec satisfaction l'augmentation du budget alloué à l'ANI et de son contrôle renforcé des déclarations de biens et d'intérêts personnels des parlementaires, des juges et des procureurs, qui ont entraîné des sanctions administratives et, le cas échéant, des renvois aux organes d'enquête pénale. Elle demande toutefois aux autorités de prendre les mesures nécessaires pour recruter et former le personnel nécessaire et d'adopter une stratégie globale pour l'ANI;

11.11. d'autres modifications législatives importantes ont été apportées depuis juillet 2021, notamment des modifications à la loi sur la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels, à la loi sur le Centre national anticorruption (CNA) ou l'annulation du « secret offshore » ainsi que l'adoption de la loi établissant un mécanisme de poursuites, de procès et de condamnation par contumace;

11.12. l'Assemblée note que des mesures ont également été prises pour lutter contre la corruption politique : le Parlement prévoit de modifier la Constitution en stipulant qu'aucun consentement du Parlement ne sera requis pour la détention, l'arrestation, la perquisition ou la poursuite pénale des députés en cas de commission de violations liées à la corruption passive ou active, au commerce d'influence, à l'abus de pouvoir, à l'enrichissement illicite ou au blanchiment d'argent. L'Assemblée encourage le Parlement à poursuivre ses efforts pour renforcer les règles d'intégrité des députés et les règles régissant le financement des partis politiques et les campagnes électorales. Elle encourage les autorités, conformément aux recommandations du GRECO, à poursuivre la lutte contre la corruption qui nécessite une mobilisation de toutes les parties prenantes.

12. En ce qui concerne la protection des droits humains:

12.1. l'Assemblée se félicite des progrès significatifs et majeurs réalisés dans le domaine de l'égalité des genres, y compris l'accession de femmes à des postes politiques élevés, qui constituent une source d'inspiration pour tous les pays de la région;

- 12.2. L'Assemblée félicite également le pays pour la ratification, le 31 janvier 2022, de la Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ainsi que l'adoption, le 17 novembre 2022, de la Loi 316/2022 garantissant les droits des victimes dans le cas de crimes liés à la vie sexuelle et à la violence familiale. A cet égard elle note avec satisfaction que le Mémoire [Amicus Curiae](#) de la Commission de Venise adoptée en décembre 2021 et la décision ultérieure de la Cour constitutionnelle moldave réaffirment sans ambiguïté que la Convention d'Istanbul ne vise pas à imposer un certain mode de vie ou à interférer avec l'organisation personnelle de la vie privée, mais ne cherche qu'à prévenir la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'Assemblée encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour mettre en œuvre la Convention, à adapter la législation et à adopter des plans d'action sur l'égalité de genre ainsi que sur la prévention et la lutte contre la violence domestique et la violence faite aux femmes;
- 12.3. dans le domaine des médias, l'Assemblée note une tendance positive — en 2022, le pays se classait 40^e (sur 180 pays) dans l'indice mondial de la liberté de la presse de Reporters sans frontières, contre 89^e en 2021, malgré un environnement fortement polarisé. L'Assemblée se félicite des mesures prises par le Conseil de l'audiovisuel pour promouvoir l'information pluraliste et de qualité et invite les autorités à renforcer la lutte contre la concentration des médias. Elle note cependant que la modification du code des services de médias audiovisuels adoptée en novembre 2021 a rétabli le contrôle parlementaire sur le Conseil de l'audiovisuel et le radiodiffuseur public Teleradio-Moldova, ce qui pourrait soulever la question de l'indépendance de ces institutions. L'Assemblée rappelle à cet égard l'arrêt de la CEDH de 2009 *Manole et d'autres c. la République de Moldova* et appelle les autorités à veiller à ce que l'indépendance et l'intégrité du Conseil de l'audiovisuel soient renforcées afin d'éviter toute ingérence politique injustifiée;
- 12.4. la République de Moldova est un État multiethnique. L'Assemblée félicite la population pour la préservation de la coexistence pacifique entre les minorités nationales, malgré les turbulences régionales, et encourage les autorités à poursuivre la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ratifiée en 1996) et de la Stratégie de consolidation des relations interethniques (2017-2027) «en vue de développer davantage une identité civique inclusive et fermement fondée sur le respect de la diversité ethnique et linguistique en tant que partie intégrante de la société moldave», comme l'a souligné le [Comité des ministres](#) en juillet 2021;
- 12.5. L'Assemblée se félicite par ailleurs de la réflexion lancée pour promouvoir l'utilisation des langues minoritaires dans les médias publics moldaves et encourage les autorités à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, signée en 2002.
13. En ce qui concerne la situation de la région de Transnistrie de la République de Moldova, l'Assemblée salue l'attitude de Chisinau et de Tiraspol au début de la guerre en Ukraine en faisant preuve de retenue et en appelant au calme. Elle appelle les deux parties à maintenir les canaux de communication ouverts, malgré une situation tendue, aggravée par des déclarations provocatrices de responsables russes ou d'autorités de facto à Tiraspol.
14. L'Assemblée réaffirme sa disponibilité à soutenir les efforts menés dans le cadre des discussions 5+2 (et 1+1) menées par l'OSCE, et les actions menées par les autorités moldaves pour promouvoir la protection des droits humains dans cette région, notamment par la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, des mesures de confiance et la mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe en matière de droits humains. L'Assemblée réitère par ailleurs son appel à la Fédération de Russie de retirer ses troupes de la région de Transnistrie de la République de Moldova, dont la présence constitue une menace pour la sécurité du pays. A cet égard, l'Assemblée se réfère à la décision du Comité des Ministres du 6-8 décembre 2022 concernant les violations des droits des enfants, des parents et des membres du personnel des écoles d'écriture latine au cours des périodes 2002-2004 et 2013-2014 dans la région de Transnistrie de la République de Moldova. Dix ans après l'arrêt Catan de la CEDH, l'Assemblée, rejoignant le Comité des Ministres, déplore l'absence de toute forme de réparation pour les requérants et l'incapacité persistante des autorités russes à exécuter cet arrêt - qui demeure son obligation inconditionnelle en vertu de la Convention - et appelle à sa mise en œuvre.
15. En conclusion, l'Assemblée salue les réformes entreprises pour consolider les institutions démocratiques et en mesure la difficulté et les défis, tenant compte du contexte régional qui menace la sécurité extérieure du pays, mais aussi l'intégrité et le fonctionnement de ses institutions démocratiques. L'Assemblée appelle de ce fait les Etats membres du Conseil de l'Europe à fournir une assistance humanitaire et financière et à soutenir les efforts de démocratisation et de promotion des valeurs qui fondent l'Organisation. L'Assemblée appelle par ailleurs les autorités moldaves, qui disposent d'une majorité parlementaire stable, à garantir le respect de l'état de droit et de la démocratie inclusive et à poursuivre un

Doc. ...

processus de réformes qui s'inscrit dans une volonté d'intégration européenne clairement exprimée. Elle invite les autorités à poursuivre leur coopération avec le Conseil de l'Europe, notamment pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et du ministère public et consolider la législation anticorruption. L'Assemblée encourage en outre les autorités à poursuivre et à mettre en œuvre leur programme de réforme fondé sur les normes du Conseil de l'Europe, afin d'établir des institutions étatiques solides et durables, qui sont une condition préalable au bon fonctionnement des institutions démocratiques. Poursuivre avec succès ce processus ouvrirait la voie à une nouvelle phase du dialogue postsuivi avec le pays. Dans l'intervalle, l'Assemblée décide de suivre l'évolution de la situation dans le cadre de sa procédure de suivi.