



HAL
open science

L'alignement de la Moldavie sur l'acquis de l'Union européenne: quels progrès à l'issue d'un an de candidature à l'adhésion ?

Natasa Danelciuc-Colodrovschi

► To cite this version:

Natasa Danelciuc-Colodrovschi. L'alignement de la Moldavie sur l'acquis de l'Union européenne: quels progrès à l'issue d'un an de candidature à l'adhésion ?. Lettre de l'Est (Aix-en-Provence), 2023, 33. hal-04544662

HAL Id: hal-04544662

<https://amu.hal.science/hal-04544662v1>

Submitted on 12 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ALIGNEMENT DE LA MOLDAVIE SUR L'ACQUIS DE L'UNION EUROPÉENNE : QUELS PROGRÈS À L'ISSUE D'UN AN DE CANDIDATURE À L'ADHÉSION ?

« C'est une étape sur notre chemin vers l'Union européenne, une étape qui a confirmé que nous avons le soutien des pays européens pour construire notre avenir au sein de la famille européenne. [...] Nous comprenons tous que la transformation de la Moldavie en un pays européen nécessite plusieurs étapes, beaucoup de travail et de nombreux changements, mais à chaque étape, d'année en année, nous nous rapprocherons du moment où nous deviendrons un État européen. Et nous serons fiers de ce que nous avons fait pour notre pays et nos enfants »¹.

Ce communiqué de la Présidente moldave, Maia Sandu, publié à la suite de l'obtention par la Moldavie du statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne, le 23 juin 2022, témoigne de son enthousiasme de conduire le pays dans son parcours européen, mais aussi de sa lucidité en ce qui concerne les efforts qui doivent être faits pour répondre aux exigences devant être respectées en vue d'atteindre cet objectif.

Au cours de l'année qui a suivi ce moment historique, deux événements politiques majeurs ont eu lieu. Le premier fut l'Assemblée nationale « La Moldavie européenne », organisée le 21 mai 2023 sur la place de la Grande Assemblée nationale de Chişinău, où des milliers de Moldaves sont venus pour exprimer leur souhait que le pays continue sa voie

européenne. En signe de soutien, la Présidente du Parlement européen, Roberta Metsola, a participé à cet événement.

Le second est intervenu le 1^{er} juin 2023, lorsque la Moldavie a accueilli le Sommet de la Communauté politique européenne, qui a réuni une cinquantaine de chefs d'État, de Premiers ministres et de hauts fonctionnaires européens. Il s'est agi du premier événement de cette envergure que l'État moldave ait connu. À cette occasion, les responsables européens ont exprimé leur espoir que les négociations d'adhésion de la Moldavie à la Communauté européenne soient lancées avant la fin de cette année.

Le début des négociations dépend toutefois du niveau de réalisation des recommandations faites par la Commission européenne en vue de l'acceptation de la demande de la Moldavie de devenir candidate à l'adhésion à l'Union européenne dans l'avis du 17 juin 2022². Selon la pratique générale, la Commission publie chaque année un rapport sur l'état d'avancement de l'élargissement. Compte tenu du contexte particulier dû à la guerre en Ukraine, il a été décidé qu'une première évaluation orale soit effectuée en juin, avant la présentation du rapport définitif d'octobre. Le rapport intermédiaire oral a donc été présenté par Olivér Várhelyi, le Commissaire à l'élargissement, d'abord aux vingt-sept ambassadeurs de l'UE à Bruxelles, le 21 juin 2023, et ensuite, lors d'une réunion informelle des ministres des Affaires européennes qui a eu lieu le lendemain à Stockholm³.

¹ Voir : <https://presedinte.md/rom/presa/la-un-an-de-cnd-republica-moldova-este-stat-candidat-la-aderarea-la-ue-presedinta-maia-sandu-a-venit-cu-un-mesaj>.

² Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union, COM(2022)406 final, June, 17, 2022: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Republic%20of%20Moldova%20Opinion%20and%20Annex.pdf)

[06/Republic%20of%20Moldova%20Opinion%20and%20Annex.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Republic%20of%20Moldova%20Opinion%20and%20Annex.pdf).

³ « Adhésion à l'UE : l'Union dresse un bilan intermédiaire des progrès de l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie », EURACTIV, 23 juin 2023 : <https://www.euractiv.fr/section/elargissement/news/adhesion-a-lue-lunion-dresse-un-bilan-intermediaire-des-progres-de-lukraine-la-moldavie-et-la->

Selon les déclarations du Commissaire Várhelyi, la Moldavie apparaît comme la meilleure élève en matière d'avancement dans les réformes devant être mises en œuvre pour répondre aux recommandations de la Commission européenne. Sur les neuf conditionnalités, elle en a rempli trois, a « de bons progrès » dans deux autres et « quelques progrès » dans les quatre restantes. À titre de comparaison, l'Ukraine a pleinement rempli deux des sept conditionnalités posées et a réalisé « quelques progrès » dans les autres cas. La Géorgie – qui n'a pas encore obtenu le statut de candidate à l'adhésion – n'a achevé que trois des douze réformes requises par l'UE, a « quelques progrès » dans sept domaines et des « progrès limités » en matière de « désoligarchisation », mais n'a pris aucune mesure pour garantir le pluralisme des médias.

Au niveau interne, la Moldavie a adopté, le 4 août 2022, un plan d'actions pour la mise en œuvre des recommandations faites par la Commission européenne dans l'avis du 17 juin 2022. La coordination stratégique du processus d'intégration européenne est assurée par la Commission nationale pour l'intégration européenne, créée en avril 2022, qui est présidée par la Présidente de la République de Moldova et qui est composée de membres du Gouvernement, de parlementaires, de représentants de la société civile et des autorités locales. Le plan d'actions établi au 4 août 2022 contient soixante actions liées aux neuf recommandations⁴. Nous allons donc

procéder à une analyse de la manière dont elles ont été réalisées, ainsi que des difficultés majeures rencontrées dans ce processus, témoignant des problèmes systémiques existants, qui vont nécessairement avoir un impact sur le processus d'ouverture des négociations et leur déroulement. L'obtention du statut de pays candidat était un défi, entamer les négociations d'adhésion et l'obtenir en sont deux autres, beaucoup plus difficiles à atteindre.

Engagement n° 1 : réforme de la justice

La Moldavie a initié une réforme globale de la justice pour assurer l'indépendance, l'intégrité, l'efficacité, la responsabilité et la transparence, notamment grâce à la vérification des avoirs des membres du système judiciaire et à un contrôle démocratique efficace, avant le dépôt de sa demande d'adhésion à l'UE. Dans son avis du 17 juin 2022, la Commission européenne a recommandé à ce que les étapes essentielles de cette réforme soient achevées avant le début des négociations. Pour remplir cet engagement, six actions planifiées ont été prévues⁵, qui devaient s'inscrire dans la continuité de certaines mesures déjà prises dans ce domaine, afin de se conformer aux recommandations de la Commission de Venise énoncées dans l'avis n° 1082 du 20 juin 2022⁶, visant à améliorer la réglementation relative au système judiciaire.

Ainsi, dans la continuité de la loi n° 120/2021 du 23 septembre 2021, par laquelle avaient été modifiés les articles

georgie/?_ga=2.97901983.1850080965.1687764009-1406802430.1678435821.

⁴ La liste des actions est disponible en roumain, à l'adresse :

https://presedinte.md/app/webroot/uploaded/plan_cnie_04.08.2022.pdf.

⁵ Il s'agit des actions suivantes : 1. Modifier le cadre juridique relatif au système judiciaire conformément aux nouvelles dispositions constitutionnelles adoptées par la loi n° 120 du 23 septembre 2021 ; 2. Modifier le cadre juridique visant la responsabilité disciplinaire des juges ; 3. Élaborer le concept de modification de

certaines actes législatifs pour améliorer la capacité et réformer les commissions de sélection et d'évaluation des performances des magistrats au sein du Conseil supérieur de la magistrature ; 4. Modifier la loi n° 152/2006 portant sur l'Institut national de justice ; 5. Modifier la loi relative au parquet ; 6. Évaluer les candidats aux postes de membre du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil supérieur des procureurs et de leurs organes spécialisés.

⁶ Voir :

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)019-e).

116, 121 et 122 de la Constitution, afin de renforcer l'indépendance du système judiciaire, plusieurs lois ont été adoptées pour assurer la mise en œuvre effective des nouvelles dispositions constitutionnelles. Par la loi n° 228/2022 du 28 juillet 2022, a été modifiée la loi sur l'Institut national de la justice (INJ), introduisant l'obligation de soumettre la déclaration de richesse et d'intérêts personnels des candidats à l'INJ. La loi n° 5/2023 du 2 février 2023 a été adoptée pour consolider l'activité de l'Inspection judiciaire et le mécanisme de responsabilité disciplinaire des juges. Ladite loi a prévu la fusion du Collège pour la sélection et la gestion de carrière des juges et du Collège d'évaluation des performances des juges.

En réponse à l'avis n° 1058 du 13 décembre 2021 de la Commission de Venise⁷, a été adoptée la loi n° 280/2022 du 6 octobre 2022, portant modification à la loi relative au parquet. Le législateur n'a toutefois pas tenu compte des recommandations de la Commission de Venise énoncées au point 41 de l'avis n° 1086 du 20 juin 2022⁸. Le mécanisme de vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts présentées par les candidats enregistrés auprès de l'INJ reste peu clair et il n'existe aucun mécanisme interne de vérification de l'intégrité des juges et des procureurs à toutes les étapes de leur carrière. L'Inspection judiciaire ne dispose à son tour d'une véritable indépendance fonctionnelle.

Enfin, la mesure phare de cette période a été l'établissement de la procédure d'évaluation extraordinaire des candidats au Conseil supérieur de la magistrature et au Conseil supérieur du parquet. La date limite d'évaluation avait été fixée à décembre 2022, mais elle a été dépassée

et prolongée jusqu'en juin 2023. Alors que, le 17 mars 2023, l'Assemblée générale des juges devait élire les nouveaux membres judiciaires, dont la candidature avait été validée à l'issue de la procédure d'évaluation extraordinaire, la séance a été interrompue en signe de contestation et le vote reporté au 28 avril 2023. En conséquence, si le 30 mars 2023, le Parlement a choisi trois membres non-juges du CSM qui ont été évalués par la Commission de pré-vetting, jusqu'au 31 mars 2023, aucune nomination des juges du CSM et des procureurs du CSP n'a pu intervenir pour les collèges des juges et des procureurs en raison du blocage délibéré de la part de l'Assemblée générale des juges.

Les autorités moldaves doivent accélérer les réformes pour assurer la mise en œuvre des recommandations de Venise exposées dans l'avis n° 1058 du 13 décembre 2021⁹, en introduisant un système efficace de vérification interne de l'intégrité des juges et des procureurs à toutes les étapes de leur carrière et pour finaliser les procédures d'évaluation des collèges relevant du CSM et du CSP. Si les deux institutions ne peuvent pas commencer leur fonctionnement normal, la procédure générale d'évaluation des juges et des procureurs ne peut pas être engagée. Les autorités politiques sont toutefois confrontées à un véritable blocage de la part des membres du système judiciaire. Le 1^{er} et le 2 août 2023, la Cour suprême de justice a, par exemple, annulé les décisions défavorables rendues par la Commission de pré-vetting pour vingt et un candidats au poste de membre du CSM et du CSP, avec une obligation de réévaluation. À la lecture des décisions, l'on peut constater que la Juridiction suprême affirme clairement son opposition

⁷ Voir : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)047-e).

⁸ Voir : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)018-e).

⁹ Voir : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)047-e).

à cette procédure engagée par les responsables politiques pour enrayer la corruption qui gangrène le système judiciaire. Ces blocages institutionnalisés vont certainement impacter le déroulement de la procédure d'évaluation générale prévue et constituer un frein dans le processus d'engagement des négociations ou de leur déroulement.

Engagement n° 2 : mise en œuvre des recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise

Pour répondre à la recommandation de la Commission européenne, le Gouvernement moldave s'est engagé à réformer la législation électorale jusqu'à la fin de l'année 2022. Cette action planifiée a été réalisée dans les délais prévus. Le 8 décembre 2022, le Parlement a voté en dernière lecture le projet du nouveau Code électoral de la République de Moldova, qui prévoit une série d'amendements à la législation électorale, visant à résoudre les problèmes identifiés dans les adresses envoyées par la Cour constitutionnelle, et à se conformer aux recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH¹⁰.

Au niveau institutionnel, les principaux changements apportés par le nouveau Code électoral concernent la composition et le mode de nomination des membres de la Commission électorale centrale (CEC), garantissant la professionnalisation de cette institution. En ce qui concerne l'organisation des scrutins électoraux, les amendements à la législation ont introduit des règles prévoyant la possibilité d'organiser des élections pendant deux jours dans certaines circonscriptions ou bureaux de vote, essentiellement pour des raisons objectives, telles que les pandémies,

les situations exceptionnelles ou le grand nombre d'électeurs venus voter.

Les dispositions relatives au déroulement de la campagne électorale prévoient que celle-ci débute à partir de la date d'enregistrement du candidat, mais au plus tôt 30 jours avant la date des élections. Pour garantir le respect du droit des minorités, les nouvelles dispositions législatives prévoient que les bulletins de vote doivent être imprimés en langue roumaine, mais aussi dans une autre langue, à la demande des représentants d'une circonscription électorale. En ce qui concerne le contentieux électoral, la liste des sujets qui peuvent déposer des recours pour contester le mode de déroulement des élections a été élargie, en incluant désormais des groupes d'initiative et des blocs électoraux, les concurrents électoraux et les participants au référendum.

L'élaboration du projet de loi visant à modifier le Code électoral a été réalisée dans le cadre d'une procédure participative. Par la décision de la Commission électorale centrale du 8 octobre 2021, un groupe de travail avait été créé en son sein, chargé d'identifier les problèmes enregistrés lors des élections précédentes, de rédiger des propositions de modification du Code électoral et de coordonner le processus de consultations publiques avec des représentants de la société civile, de partis politiques, de l'administration publique centrale et locale et de partenaires au développement.

Le 9 février 2022, la CEC a présenté pour consultation publique le projet de décision « Sur la soumission de propositions de modification du Code électoral et de la législation y afférente ». Pendant la période de consultation, la CEC a reçu plus de 400 propositions d'amélioration du projet de décision, venant principalement de la part

¹⁰ Voir : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)025-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)025-f).

d'organisations membres de la Coalition pour des élections libres et équitables. Les propositions formulées par la CEC ont été enregistrées au Parlement le 13 juillet 2022. Elles ont été validées par les parlementaires, en première lecture, lors de la séance du 28 juillet 2022, et renvoyées pour avis à la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Le 21 octobre 2022, les experts de l'OSCE/BIDDH ont adopté l'avis conjoint sur le projet de loi relatif au nouveau Code électoral de la République de Moldova¹¹.

Au cours de cette période, le Parlement a également organisé, via sa plateforme consultative, une série de consultations publiques afin de permettre aux partis politiques, aux institutions concernées, ainsi qu'à la société civile d'exprimer leurs opinions au sujet du projet de loi. Malgré cette participation renforcée, le texte de loi n'est pas exempt de critiques. Comme l'a souligné la Commission de Venise dans son avis, plusieurs dispositions pourraient affecter l'impartialité et le bon déroulement du processus électoral. Celles-ci concernent notamment la procédure de nomination des membres de la CEC, du fait qu'elles octroient au Gouvernement la possibilité de nommer trois membres sur sept, au risque de politiser l'activité de l'institution.

Les deux autres recommandations de la Commission de Venise qui n'ont pas été prises en compte dans la nouvelle réglementation électorale sont liées à : (1) la révision du caractère restrictif des conditions d'éligibilité aux postes de président et de maire, fondées sur des critères de formation, de compétence linguistique et de durée de résidence ; (2)

la révision des seuils de participation électorale pour les élections présidentielles, parlementaires et locaux sur la base desquels les bulletins peuvent être déclarés valables.

Une autre critique vise la préservation du seuil minimum de représentation de 2 % pour l'élection des candidats indépendants au poste de député. Ce seuil est disproportionné par rapport à la structure actuelle du Parlement et défavorise les candidats indépendants au profit des partis politiques. Les autorités moldaves doivent donc remédier aux lacunes restantes dans la législation et adopter le cadre normatif manquant pour rendre opérationnelles les capacités institutionnelles de la CEC en matière de surveillance et de contrôle du financement des partis politiques et pour accroître la capacité institutionnelle des conseils électoraux de circonscription.

Engagement n° 3 : lutte contre la corruption

La Commission européenne a indiqué dans son avis du 17 juin 2022 que la République de Moldova devait honorer son engagement en matière de lutte contre la corruption à tous les niveaux, en prenant des mesures décisives pour assurer des enquêtes proactives et efficaces. À ce titre, les autorités moldaves doivent présenter un bilan crédible des poursuites et des condamnations, en travaillant en étroite collaboration avec le Centre national de lutte contre la corruption et en suivant notamment les recommandations de ce dernier. Pour respecter cet engagement, neuf actions ont été planifiées¹².

¹¹ *Ibid.*

¹² Les neuf actions sont les suivantes : 1. Modifier la législation pour établir le mécanisme de poursuite pénale, de jugement et de condamnation en l'absence des personnes qui sont en fuite ; 2. Modifier le Code de procédure pénale, la loi relative au Centre national anticorruption et la loi portant sur les parquets spécialisés pour délimiter clairement les compétences du Parquet anticorruption et du Centre

national anticorruption pour les cas de corruption de haut niveau ; 3. Améliorer la législation concernant les mesures spéciales d'investigation pour augmenter les capacités d'investigation et prévoir un mécanisme efficace de contrôle des mesures spéciales d'investigation réalisées en dehors d'un procès pénal ; 4. Améliorer le cadre normatif visant la protection des lanceurs d'alerte en ce qui concerne les questions d'intégrité ; 5. Réaliser des analyses

À l'issue d'un an d'activité, une seule action a été pleinement mise en œuvre, trois actions l'ont été avec quelques réserves et cinq autres sont en cours d'application. Le progrès le plus important a été enregistré avec l'adoption d'amendements législatifs par la loi n° 189/2022, entrée en vigueur le 29 janvier 2023, et la mise en œuvre, à partir du 26 juillet 2023, du nouveau mécanisme de poursuite, de jugement et de condamnation par contumace des personnes qui se soustraient aux poursuites pénales.

Le nouveau mécanisme offre toutes les garanties d'un procès équitable et a commencé déjà à produire des effets. À la fin de l'année 2022, une dynamique positive a été enregistrée par rapport à l'année 2021 en ce qui concerne les procédures d'enquête sur des cas de corruption, avec une augmentation de 88 % d'affaires pénales initiées par le Bureau du procureur anticorruption. Le nombre de cas envoyés en instances a augmenté également, en passant de 38 % (181/482) en 2021 à 54 % (167/308) en 2022. Selon les déclarations de la Procureure anticorruption, Veronica Dragalin, l'évolution du nombre de décisions de condamnation pour des faits de corruption est peu significative, en passant de 98 % en 2021 à 103 % en 2022. Dans le même temps, a été enregistrée une augmentation importante (2,8 fois) de la valeur des amendes et des confiscations spéciales, qui sont passées de 8,24 millions de lei en 2021 à 23,44 millions de lei en 2022.

De son côté, le Centre national anticorruption (CNA) a réalisé, au cours de l'année 2022, 374 enquêtes opérationnelles. À la demande de la Chancellerie d'État et du Parlement, le CNA a également préparé 821 expertises

anti-corruption, dont 327 projets d'actes normatifs. On constate ici aussi une tendance à l'amélioration car seuls 6 % des projets d'actes normatifs relevant du domaine de la lutte contre la corruption n'ont pas fait l'objet d'une expertise. Ce chiffre s'est élevé à 36 % en 2021.

Le 22 mars 2023, le Gouvernement a approuvé le projet d'amendement au Code de procédure pénale pour la délimitation des compétences entre le Centre national anticorruption (CNA) et le Parquet anticorruption (PA). L'initiative législative a été soumise à des consultations publiques et est accompagnée d'une expertise anti-corruption du CNA. Ainsi, le CNA se concentrera sur les cas de corruption systémique et le PA engagera des poursuites pénales pour les cas de corruption de haut niveau (c'est-à-dire le président du pays, les députés, les membres du gouvernement, les juges et les procureurs), et conduira la poursuite pénale des affaires instruites par le CNA.

Le Parlement a aussi adopté en première lecture le projet de loi modifiant le Code de procédure pénale et la loi n° 59/2012 qui vise à améliorer l'activité spéciale d'enquête. Le projet de loi a été soumis à des consultations publiques et a été accompagné de l'expertise anti-corruption du CNA. De même, un projet de loi a été élaboré pour modifier la loi n° 122/2018 sur les lanceurs d'alerte en matière d'intégrité. Après sa soumission à consultation publique, le projet a été approuvé par le Gouvernement le 29 mars 2023 et transmis au Parlement pour examen et adoption. La nouvelle loi vise à transposer la directive européenne 2019/1937 relative à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

opérationnelles et stratégiques des actes de corruption et infractions connexes ; 6. Augmenter le nombre de cas d'investigation des cas de corruption dans le cadre de mesures proactives ; 7. Augmenter le nombre de cas de corruption transmis en

instances ; 8. Augmenter l'efficacité des actions des procureurs pour les affaires de corruption ; 9. Assurer une collaboration efficace avec le Centre national anticorruption en matière d'expertise pour tous types d'actes normatifs relatifs aux questions de corruption.

L'ensemble des constats témoignent d'une amélioration de la situation en termes d'efficacité des actions d'enquête et de poursuite pénale, menées contre la corruption systémique et de haut niveau. Toutefois, le principal défi reste la finalité, c'est-à-dire la condamnation des personnes coupables de faits de corruption, de nombreuses entorses procédurales, telles que les reports d'audiences, les contraintes pour assurer la présentation des preuves, l'audition des témoins en audiences, pouvant être encore relevées, ce qui pose des problèmes en termes d'efficacité et d'application inégale de la loi par les tribunaux.

Engagement n° 4 : la « désoligarchisation »

La Commission européenne a explicitement requis la mise en œuvre d'un processus de « désoligarchisation » de la vie économique, politique et publique moldave. En effet, au cours des deux dernières décennies, la République de Moldova a été affectée par le contrôle exercé par un petit groupe de personnes sur des secteurs clés de la société – les entreprises, les partis politiques, les médias et les ressources financières. Ce contrôle généralisé a conduit à l'affaiblissement constant de l'État de droit, érodé les capacités des pouvoirs publics à collecter des ressources provenant des impôts et redevances et à créer des conditions attractives pour l'activité des entreprises privées, compromis des réformes qui auraient amélioré les conditions de vie des citoyens. En conséquence, la promotion des intérêts privés d'un petit groupe de personnes au détriment des intérêts de la société a conduit à la corruption et à

l'impunité de la justice, au financement illégal des partis politiques, à la dégradation continue de l'état des infrastructures publiques, à la détérioration de l'environnement des affaires et la perte de multiples opportunités de développement, compromettant notamment l'objectif européen du pays.

La situation était si grave que le 8 juin 2019, le Parlement a adopté la *Déclaration concernant la reconnaissance de la nature captive de la République de Moldavie*, qui dénonçait le régime oligarchique alors dirigé par le chef du Parti démocrate de Moldavie, Vladimir Plahotniuc, et le contrôle illégal exercé sur le Parquet général, le système judiciaire, le Centre national anticorruption, l'Agence nationale de l'intégrité, la Commission électorale centrale, la Banque nationale de Moldavie, le Conseil de l'audiovisuel et d'autres autorités qui doivent fonctionner de manière autonome, indépendamment du facteur politique.

La société a été affectée par la corruption endémique, les vols et les privatisations illégales de biens publics, par le contrôle total du système judiciaire, exercé par l'oligarchie, et par les nombreuses atteintes aux droits et libertés des citoyens. Le Parlement s'est engagé à rétablir l'État de droit et le respect des droits fondamentaux des citoyens du pays et « libérer » les institutions mentionnées plus haut. Dans ses recommandations, la Commission européenne a, elle aussi, indiqué la nécessité d'engager un processus de « désoligarchisation », c'est-à-dire l'élimination de l'influence excessive des intérêts privés sur la vie économique, politique et publique du pays.

Pour atteindre cet objectif, ont été prévues dix actions planifiées¹³, dont une a

¹³ Les dix actions sont les suivantes : 1. Préparer le concept et le début de l'élaboration du cadre de réglementation interne pour assurer la « désoligarchisation » de la vie économique, politique et publique ; 2. Élaborer et adopter la loi relative à la « désoligarchisation » ; 3. Adopter et coordonner le

plan d'actions visant les mesures de « désoligarchisation » ; 4. Analyser les pratiques internationales, les mécanismes existants dans d'autres pays visant à réduire l'impact négatif des « personnes ayant une influence substantielle » (oligarques) sur les marchés ; 5. Consolider les

été remplie sans lacunes, une avec des réserves et les huit autres sont en cours de mise en œuvre. Au niveau des évolutions enregistrées, le ministère de la Justice a lancé le processus d'élaboration et d'adoption d'une loi sur l'élimination de l'influence excessive des intérêts privés sur la vie économique, politique et publique. Le concept¹⁴ et le projet de loi ont été soumis à consultation publique, puis transmis pour évaluation à la Commission de Venise. Cette dernière a émis un avis préliminaire le 13 mars 2023¹⁵ qui a dû être pris en considération par les autorités moldaves lors de la finalisation du projet de loi.

Selon l'avis, le projet contenait plusieurs réglementations problématiques et contraires aux engagements internationaux de la République de Moldova dans le domaine des droits de l'homme, en ce qui concerne notamment le respect des articles 6, 8, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme dans le cadre de la collecte d'informations relatives aux activités de personnes pouvant être qualifiées d'« oligarques », de la stigmatisation associée à la publication d'informations les concernant, de la procédure de désignation de la personne en cause

comme étant un/une « oligarque » par le Comité national de désoligarchisation¹⁶ créé par le projet de loi, de l'obligation pour les agents publics de s'autodénoncer dans le cas où ils auraient été en contact avec de telles personnes.

La reconnaissance d'une personne comme « oligarque » devait entraîner des conséquences majeures en termes de restriction de ses actions civiques ou économiques. Il était prévu que cette personne ne pourrait pas, directement ou par l'intermédiaire de personnes affiliées :

- financer des partis politiques et/ou des campagnes électorales ;
- participer à la privatisation du domaine public ou conclure des partenariats public-privé ;
- financer ou organiser des réunions ou des manifestations à revendications politiques.

De plus, si la personne était déclarée comme exerçant une influence économique et politique excessive dans la vie publique, au motif qu'elle satisfaisait aux critères d'implication dans la vie politique et d'influence sur les médias, elle devait renoncer à leur contrôle dans un délai maximal de six mois.

capacités et les responsabilités de la Commission électorale centrale en ce qui concerne la surveillance et le contrôle du financement des partis politiques et établir les mécanismes nécessaires à sa collaboration avec d'autres autorités publiques en charge du contrôle financier ; 6. Combattre la concentration de la propriété des médias et le financement non-transparent des mass-médias pour garantir le pluralisme médiatique ; 7. Consolider les capacités institutionnelle de vérification du comportement des personnes ayant une influence excessive sur la vie économique et combattre les pratiques abusives ; 8. Élaborer la politique relative à la propriété d'État ; 9. Améliorer la réglementation visant la gouvernance des entreprises d'État conformément aux principes de l'OCDE ; 10. Modifier la loi relative au partenariat public-privé.

¹⁴ Le texte du concept est disponible en roumain, à l'adresse :

https://www.justice.gov.md/sites/default/files/document/concept_legea_deoligarhizare_plasat.pdf.

¹⁵ Voir :

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CdL-AD\(2023\)010-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CdL-AD(2023)010-f).

¹⁶ Le Comité national de désoligarchisation devait être créé au sein du Gouvernement et convoqué à chaque fois qu'une notification était faite par une institution ou une personne intéressée pour examiner et vérifier la situation des personnes qui exerçaient une influence économique et politique significative dans la vie publique et économique du pays. La composition du Comité devait comprendre le Premier ministre, le Premier vice-premier ministre, les Vice-premiers ministres, le ministre de la Justice, le ministre de l'Économie, le ministre des Finances, le ministre de l'Intérieur, le Gouverneur de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie (Gagauz-Yeri), le Directeur du Service d'information et de sécurité, le Président du Conseil de l'audiovisuel, le Président du Conseil de la concurrence, le Président de la Commission électorale centrale, le Procureur général, le Directeur du Centre national de lutte contre la corruption. Si, sur la base des informations disponibles, il était déterminé qu'une personne répondait aux critères établis par la loi, une proposition devait être transmise au Parlement pour l'adoption de la décision finale.

Cette personne devait avoir également l'obligation d'informer les agents publics, les personnes occupant des postes de dignité publique avec lesquelles elle avait communiqué du fait qu'elle était désormais incluse dans le registre du Parlement. À leur tour, les personnes occupant une fonction de dignité publique devaient déposer une déclaration si elles avaient communiqué avec la personne en question. Elles devaient notamment notifier toute communication, y compris par la voie téléphonique ou électronique, en indiquant les noms des personnes concernées, la date et le résumé de la discussion. La violation de l'obligation de notifier la discussion devait engager la responsabilité disciplinaire de l'agent public. Cette mesure a été jugée, à juste titre, excessive par la Commission de Venise car elle ouvrait la porte à de nombreux abus.

Au regard des critiques très sévères formulées par la Commission de Venise, le Gouvernement moldave a renoncé à cette approche dite « personnelle » de lutte contre l'influence des « oligarques » sur la vie publique, jugée dangereuse pour l'État de droit et la démocratie. Dans le projet final transmis à la Commission, seule l'approche multisectorielle ou systémique a été retenue, décision saluée par l'institution européenne dans son avis rendu le 13 juin 2023¹⁷.

De facto, des mesures dites « multisectorielles » ont déjà été adoptées à travers d'autres modifications apportées à la législation en vigueur. Au sein de la Commission électorale centrale (CEC), par exemple, a été créée la Direction de la supervision et du contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Sa mission est de contribuer à l'accomplissement des missions de la CEC en matière de surveillance, d'analyse, de

vérification et de contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Le Code des services de médias audiovisuels a été modifié par la loi n° 303 du 3 novembre 2022 pour permettre au Conseil de coordination de l'Autorité de l'audiovisuel de recevoir les rapports d'activité annuels des fournisseurs de services de médias, de les vérifier et de décider de leur validation ou de leur rejet. Ledit Conseil pourra établir des sanctions en cas de non-publication des rapports des fournisseurs dans les délais fixés par la loi. Il doit travailler de concert avec le Conseil de la concurrence, les deux institutions étant en charge de veiller au respect du régime juridique de la propriété, de la transparence et du financement dans le domaine de l'audiovisuel. Les membres du Conseil de la concurrence ont bénéficié d'une formation spécifique en matière d'identification des violations des règles de la concurrence et doivent, à leur tour, élaborer une étude relative à l'analyse des meilleures pratiques internationales, des mécanismes et cadres normatifs pertinents pour réduire l'impact négatif des « personnes ayant une influence substantielle » (les oligarques) sur les marchés.

En outre, par la décision n° 911 du 21 décembre 2022, le Gouvernement a adopté la « Stratégie relative à l'administration des biens de l'État dans le domaine des entreprises d'État et des sociétés commerciales à capital public intégral ou majoritaire pour les années 2022-2030 ». Ce document impose la mise en œuvre immédiate de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques et la réduction de la présence de l'État dans l'économie. En termes d'amélioration du cadre réglementaire sur la gouvernance des entreprises publiques,

¹⁷ Voir : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)019-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)019-f).

ont été élaborés le règlement sur la sélection et la nomination des membres du conseil d'administration des entreprises publiques et le règlement sur la sélection et la nomination des membres des commissions d'audit pour les personnes morales de droit public, les deux actes étant actuellement soumis à évaluation publique dans le cadre des consultations ouvertes à cet effet.

Ces mesures restent encore insuffisantes au regard de la situation préoccupante existante. En effet, la loi sur le partenariat public-privé doit être modifiée pour la mettre en conformité avec les principes et les objectifs de la stratégie d'actionnariat de l'État et les recommandations de l'OCDE sur les principes de gouvernance publique des partenariats public-privé. La version du règlement sur la sélection sur concours des membres du conseil d'administration des entreprises publiques, proposée pour consultation, se limite à l'introduction de la procédure de sélection compétitive pour les candidats indépendants uniquement, ce qui va à l'encontre des bonnes pratiques de l'OCDE. De même, le projet de loi sur l'élimination de l'influence excessive des intérêts privés sur la vie économique, politique et publique, dans sa version actuelle, contient plusieurs réglementations

contraires aux engagements internationaux de la République de Moldova dans le domaine des droits de l'homme. Les autorités moldaves devront donc apporter des améliorations au projet afin de s'aligner aux recommandations de la Commission de Venise et de mieux répondre aux attentes de la société dans ce domaine.

Engagement n° 5 : lutte contre le crime organisé

La Commission européenne a souligné qu'en vue de son adhésion à l'Union européenne, la Moldavie doit renforcer la lutte contre le crime organisé, sur la base d'évaluations détaillées des menaces et d'une coopération accrue avec les partenaires régionaux de l'UE et internationaux. L'une des principales priorités est la mise en place d'un cadre législatif sur le recouvrement des avoirs et d'un cadre global de lutte contre la criminalité financière et le blanchiment d'argent, garantissant la conformité de la législation nationale anti-blanchiment aux normes du Groupe d'action financière internationale (GAFI). Cet engagement doit être rempli à travers quatorze actions planifiées¹⁸. Parmi elles, cinq ont été réalisées sans lacunes, cinq autres sont en

¹⁸ Les quatorze actions sont les suivantes : 1. Relier les stratégies de la République de Moldavie dans le domaine des affaires intérieures à la vision de l'UE concernant la mise en œuvre de l'écosystème de sécurité, en ce qui concerne la protection des espaces publics, la cybercriminalité, le crime organisé (en particulier les drogues, les abus sexuels sur les enfants, le trafic d'armes à feu), l'échange d'informations sur la sécurité aux frontières, le développement des compétences et la sensibilisation ; 2. Adopter la loi sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information, conformément à la directive de l'UE sur la sécurité des réseaux et de l'information (SRI), afin d'établir un cadre de cybersécurité efficace ; 3. Développer de nouveaux mécanismes de coopération dans le domaine de l'application de la loi pour gérer l'augmentation du nombre de crimes transnationaux dans le nouveau contexte de sécurité, y compris la création d'un axe opérationnel avancé de l'UE à Chisinau pour des approches synchronisées dans le domaine des affaires intérieures ; 4. Renforcer le transfert mutuel de connaissances et d'expertise

entre l'UE et la République de Moldova afin de préparer et d'exécuter des missions opérationnelles et tactiques conjointes stables ; 5. Améliorer la coopération opérationnelle avec les agences de l'UE et INTERPOL, notamment en partageant des informations sur les tendances et les schémas criminels, en augmentant le nombre d'enquêtes et d'analyses conjointes ; 6. Augmenter la part des produits analytiques utilisés pour évaluer les menaces afin d'initier et de mener des enquêtes dans les affaires de criminalité organisée (traite des êtres humains, trafic de drogues, blanchiment d'argent, etc.) ; 7. Mener plus fréquemment des enquêtes financières parallèles dans les affaires de criminalité organisée pour identifier et poursuivre les avoirs criminels ; 8. Augmenter le nombre d'affaires liées à la criminalité organisée dans lesquelles les outils d'entraide judiciaire internationale sont utilisés (commissions rogatoires, équipes communes d'enquête, échange spontané d'informations, etc.) ; 9. Développer les domaines de la prévention et de la lutte contre la cybercriminalité et la criminalité sur Internet, y compris la cocréation et la création

cours de mise en œuvre avec quelques réserves insignifiantes et trois n'ont pas été encore engagées.

Parmi les avancées les plus importantes, il convient de noter l'élaboration de la Stratégie de développement des affaires intérieures (2022-2030)¹⁹, ainsi que des six programmes sectoriels d'opérationnalisation de la Stratégie pour les années 2022-2025 en matière de gestion intégrée des frontières, de gestion des flux migratoires, d'asile et d'intégration des étrangers, de prévention et de gestion des situations d'urgence et exceptionnelles, de prévention et lutte contre la criminalité, de protection de l'ordre public et de la sécurité. En un temps assez limité a été créée la plateforme régionale de l'Union européenne pour le domaine des affaires intérieures et dans ce cadre, a été mis en place le Point national de contact pour les armes et les munitions, rattaché à l'Inspection générale de police.

En ce qui concerne la réforme du cadre législatif, des modifications ont été apportées au Code de procédure pénale, au Code pénal et au Code des procédures d'exécution dans le but de mettre en place un système étendu de confiscation pour combattre la criminalité financière et le blanchiment d'argent. Cette réforme législative était nécessaire pour mettre en conformité la législation nationale avec les standards établis par le Groupe d'action financière internationale (GAFI). Les nouvelles mesures introduites permettent désormais de procéder à la confiscation des biens transférés par la personne condamnée à des tiers, afin d'éviter

justement leur confiscation, ainsi que la confiscation des avoirs en l'absence de la personne condamnée. Pour garantir la mise en œuvre effective des modifications législatives intervenues, a été adopté, fin 2022, le Programme de recouvrement des avoirs criminels pour la période 2023-2027.

Par l'adoption de la loi sur la cybersécurité, le 16 mars 2023, a été transposée la directive européenne 2022/2555 sur la sécurité des réseaux et de l'information. De même, le 30 mars 2023, a été adoptée la loi sur la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, l'objectif étant de transposer dans la législation nationale la cinquième directive européenne relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et la mise en œuvre des recommandations du rapport Moneyval. Toutes ces réformes vont permettre à la Moldavie d'intensifier les actions de coopération et les activités opérationnelles avec EUROPOL, INTERPOL, SELEC, etc.

Engagement n° 6 : réforme de l'administration publique

Selon les recommandations de la Commission européenne, la Moldavie doit accélérer le processus de réforme de l'administration publique afin de fournir des services publics de qualité à ses citoyens et mettre à jour la stratégie de réforme de l'administration publique. Cet engagement doit être rempli à travers quatre actions

d'algorithmes automatisés pour OSINT et les applications de médias sociaux ; 10. Modifier le Code de procédure pénale afin d'établir un mécanisme de confiscation élargie ; 11. Modifier la législation pour mettre en œuvre le mécanisme de confiscation civile ; 12. Adopter un programme national de recouvrement des avoirs criminels afin de développer un mécanisme efficace et efficient de gel, saisie, confiscation et capitalisation des avoirs criminels ; 13. Modifier la loi relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme afin de transposer dans la législation

nationale les dispositions de la cinquième directive européenne relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et la mise en œuvre des recommandations Moneyval ; 14. Adopter le cadre normatif supplémentaire pour garantir la mise en pratique des dispositions de la loi relative à la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

¹⁹ Disponible en roumain : https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133800&lang=ro.

planifiées²⁰. Parmi celles-ci, une seule a été mise en œuvre sans lacunes, deux avec certaines réserves et une autre est en cours de réalisation. Pour renforcer les services d'élaboration des politiques publiques dans le cadre de l'administration publique centrale, dans tous les ministères a été augmenté le nombre des agents, malgré le moratoire sur l'emploi. L'organisation de la Chancellerie d'État a été modifiée et par la décision du Gouvernement n° 5/2023 du 11 janvier 2023, a été établi un règlement prévoyant le mécanisme de soutien des agents publics dans la réalisation des missions prioritaires en vue de respecter les exigences d'adhésion à l'Union européenne. Dans la section V dudit règlement, est même prévu un système de primes pour « la réalisation des tâches prioritaires dans le cadre de la mise en œuvre des exigences d'adhésion à l'Union européenne », dont le montant sera calculé sur la base des évaluations trimestrielles des agents²¹.

Une évolution importante a été enregistrée dans le domaine de la numérisation des services publics, avec notamment le lancement de douze services électroniques dans le domaine du cadastre et l'intégration au service MDelivery de onze autres services publics. Les mêmes mesures doivent être mises en œuvre pour douze services encore.

L'action la plus significative reste l'approbation, le 15 mars 2023, de la Stratégie de réforme de l'administration publique pour la période 2023-2030²². Le document aborde la question du salaire et

de la professionnalisation des fonctionnaires, celle de la définition des rôles respectifs de l'administration publique centrale et locale, celle du renforcement de l'autonomie fiscale de l'administration publique locale, le problème de la débureaucratiation et du développement des services électroniques, etc. La stratégie intègre également les recommandations de la feuille de route CG/MON(2021)18-04 sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova, signé par le Gouvernement avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe le 15 avril 2021.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route révisée CG/MON(2021)18-04 sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova, des évolutions peuvent déjà être observées en termes de consolidation de l'assiette fiscale des collectivités territoriales, à travers les modifications opérées sur la politique budgétaire-fiscale pour l'année 2023. En l'espèce, il s'agit du transfert de 100 % de la taxe pour l'utilisation des routes vers les collectivités territoriales à vocation générale, le dé plafonnement dans l'établissement des impôts fonciers et le transfert de 50 % des charges à payer provenant des taxes sur les ressources naturelles. Une réalisation importante, conforme aux dispositions de la feuille de route en matière de démocratie locale, représente également la mise en place du Fonds de développement local et régional.

De nouvelles mesures doivent encore être prises afin de délimiter, de manière plus

²⁰ Les actions planifiées sont : 1. Consolider les unités de décision au sein des autorités publiques centrales, suite à la réalisation de leur analyse fonctionnelle, basée sur la méthodologie SIGMA ; 2. Poursuivre le processus de transformation de l'administration électronique par la numérisation des services publics, en mettant l'accent sur la fourniture de services publics au format électronique par défaut (digital-first) et en recevant le résultat de la fourniture de services publics au format électronique (numérique par défaut) ; 3. Adopter une nouvelle Stratégie de réforme de l'administration publique après consultation de toutes les parties prenantes concernées ; 4. Mettre en œuvre la feuille de route

révisée CG/MON(2021)18-04 sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova, signée par le Gouvernement de la République de Moldova avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe le 15 avril 2021.

²¹ Pour l'obtention du score moyen entre 4,0 et 3,5, est prévue une prime s'élevant à 35 %-50 % du salaire de base. Pour le score moyen entre 3,5 et 2,0, la prime sera de 15% à 35% du salaire de base. Pour le score moyen entre 2,0 et 1,0, la prime sera de 10% à 15% du salaire de base.

²² Disponible en roumain : <https://gov.md/sites/default/files/document/attachmets/subiect-02-nu-92-cs-2023.pdf>.

claire, les compétences et le rôle des autorités publiques centrales et locales, de s'aligner aux recommandations de la Commission de Venise en ce qui concerne le référendum local sur la révocation des maires. Dans l'avis n° 1093/2022 du 24 octobre 2022²³, cette dernière a notamment relevé que les motifs et le mécanisme de leur révocation anticipée ne répondent pas aux normes appropriées de certitude et de prévisibilité. En effet, l'article 217(3) du Code électoral moldave dispose que la révocation du maire peut être engagée « s'il ne respecte pas les intérêts de la communauté locale, s'il n'exerce pas correctement les pouvoirs d'élu local prévus par la loi, [ou] s'il viole les règles morales et éthiques ». De l'avis de la Commission de Venise, la pratique de la révocation anticipée n'est acceptable que dans des conditions spécifiques et claires, « assorties de garanties procédurales adéquates et efficaces pour empêcher son utilisation abusive », tel qu'elle l'a souligné dans un rapport sur la révocation populaire de maires et d'élus locaux du 22 août 2019²⁴. Or, dans le cas de la Moldavie, la législation ne prévoit clairement ni le mécanisme de révocation, ni les motifs restrictifs pour lesquels celle-ci peut intervenir.

Un travail important reste également à faire au niveau de l'achèvement de l'analyse fonctionnelle de l'administration publique conformément aux méthodologies de l'OCDE/SIGMA, les autorités moldaves devant rattraper le retard enregistré en la matière.

Engagement n° 7 : gestion des finances publiques

L'engagement relatif à l'achèvement de la réforme de la gestion des finances publiques et des marchés publics doit être rempli à travers trois actions planifiées²⁵, dont deux ont été mises en œuvre sans lacunes et une avec quelques réserves. Pour assurer la transparence du processus d'attribution et d'exécution des marchés publics de faible valeur, a été élaboré et approuvé, par la décision gouvernementale n° 870 du 14 décembre 2022, le règlement relatif aux marchés publics de faible valeur, par lequel a été établie l'obligation pour les pouvoirs adjudicateurs de respecter toutes les étapes prévues par le cadre normatif en vigueur d'octroi de ce type de marché via le SIA « Registre national des marchés publics ».

De même, par la décision du Gouvernement n° 684 du 29 septembre 2022, a été adopté le règlement relatif aux projets d'investissements publics capitaux. Celui-ci établit la compétence du ministère des Finances pour déterminer l'éligibilité de nouveaux projets d'investissements publics capitaux, présentés par les autorités budgétaires, sur la base d'une série d'exigences préétablies et selon une méthode de notation (à définir par arrêté ministériel). Les dispositions du présent règlement s'appliquent également aux projets financés par des sources externes et des fonds de développement.

La conditionnalité relative à l'approbation d'une nouvelle stratégie de développement de la gestion des finances

²³ Voir : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)025-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)025-f).

²⁴ Voir : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-f).

²⁵ Les actions planifiées sont : 1. Assurer la transparence du processus d'initiation, d'exécution et d'attribution des marchés publics de faible valeur ; 2. Établir une procédure d'identification des projets

d'investissements publics éligibles et élargir le champ d'application du cadre de la gestion des investissements publics pour inclure les projets mis en œuvre par le budget de l'État, les projets avec financement extérieur et les fonds extrabudgétaires ; 3. Adopter une nouvelle Stratégie pour le développement de la gestion des finances publiques basée sur les preuves et les principes de bonne gouvernance.

publiques, fondée sur les principes de bonne gouvernance, a également été respectée : la Stratégie de développement du management des finances publiques 2023-2030 a été élaborée et approuvée par la décision gouvernementale n° 71 du 22 février 2023²⁶.

Parmi les objectifs inclus dans la Stratégie, figurent : l'amélioration de la qualité des prévisions macroéconomiques et budgétaires pour assurer l'élaboration du budget sur la base d'un cadre macro-budgétaire réaliste ; la mise en place d'un système comptable approprié et d'un contrôle sur rapport dans le secteur budgétaire ; le développement continu de programmes numériques de gestion des finances publiques ; l'utilisation des fonds publics conformément aux principes de bonne gouvernance. De même, par la décision gouvernementale n° 10 du 11 janvier 2023, a été adopté le programme « La gestion de la dette d'État à moyen terme 2023-2025 ». Les évaluations ultérieures, en vue de vérifier les progrès enregistrés à la suite de l'adoption des instruments précités, vont être faites au regard des objectifs et principes fixés dans par ces derniers.

Engagement n° 8 : coopération avec la société civile

²⁶ Disponible en roumain : https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect-04-nu-39-mf-2023_0.pdf.

²⁷ Les cinq actions planifiées sont : 1. Assurer le fonctionnement des plateformes permanentes de concertation au niveau des autorités publiques centrales afin d'impliquer les représentants de la société civile dans le processus d'élaboration et de promotion des politiques publiques par le Gouvernement ; 2. Adopter un règlement sur le mécanisme de financement non remboursable des projets des organisations à but non lucratif afin de renforcer la viabilité financière de la société civile ; 3. Adopter le nouveau concept concernant la vision de développement de la société civile, élaboré à la suite de l'évaluation ex-post de la Stratégie de développement de la société civile pour la période 2018-2020 ; 4. Lancer et opérationnaliser une

Le renforcement de l'implication de la société civile dans les processus décisionnels à tous les niveaux a été également l'une des recommandations faites par la Commission européenne. Cet engagement doit être rempli à travers cinq actions planifiées²⁷, dont une a été mise en œuvre sans lacunes, trois sont en cours de mise en œuvre et une dernière n'a pas été encore lancée.

Au cours de la période de référence, une série d'actions visant à renforcer la coopération des autorités avec la société civile a été prise. Par la décision gouvernementale n° 656/2022 du 23 septembre 2022, a été adopté le règlement-cadre relatif au mécanisme de financement non remboursable des projets des organisations à but non-lucratif. Ce document crée un environnement favorable au financement direct des organisations à but non-lucratif.

En outre, a pu être relevée une volonté claire de la part des autorités gouvernementales d'assurer la mise en œuvre effective du règlement relatif à la planification, au développement, à l'approbation, à la mise en œuvre, au monitoring et à l'évaluation des documents de politiques publiques, adopté par la décision du Gouvernement n° 386 du 17 juin 2020²⁸. En plus de la publication des projets d'actes normatifs sur le portail *particip.gov.md*, les autorités ont commencé à organiser des rencontres

plateforme permanente de coopération avec la société civile ; 5. Adopter une nouvelle loi relative à l'accès aux informations d'intérêt public pour : - mettre l'accent sur la transparence proactive (communication d'office d'informations d'intérêt public, en les publiant sur la page web officielle des entités publiques) ; - mettre à disposition une liste plus étendue de sujets qui auront la qualité de diffuseurs d'informations ; - établir des procédures plus claires concernant l'accès à l'information sur demande ; les délais d'examen ; la méthode de notification de l'information, ainsi que la méthode de rejet de la demande ou de refus d'accès à l'information, la forme du rejet ou du refus, etc.

²⁸ Voir : https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121921&lang=ro.

avec la participation physique des parties intéressées pour obtenir un feedback de meilleure qualité.

Parallèlement, avant l'élaboration proprement dite des actes, les autorités organisent des consultations auprès de la société civile, ce qui augmente les chances que certains changements conceptuels soient acceptés plus facilement. Le ministère de la Justice, par exemple, a lancé des consultations publiques sur le projet de loi relatif à l'accès à l'information d'intérêt public, qui vise à faciliter l'accès à l'information relative à l'action des autorités publiques. Du côté du Parlement, selon les informations fournies dans le rapport de l'association *Promo-Lex*²⁹, au cours de la session d'automne 2022, environ 69 % des projets de loi inscrits à l'ordre du jour ont été soumis à une consultation publique et 53 % d'entre eux ont connu certaines modifications à la suite des observations faites par les participants. De l'avis des auteurs du rapport, l'inclusion et l'exclusion systématiques des projets de loi de l'agenda parlementaire affectent la transparence et la prévisibilité du processus décisionnel.

²⁹ Rapport disponible en anglais : https://promolex.md/wp-content/uploads/2022/11/Sumar_Parliament_ENGL_final.pdf.

³⁰ Les huit actions prévues sont : 1. Modifier le cadre juridique dans le domaine de la non-discrimination et de la garantie de l'égalité (modernisation de la loi relative à la prévention et à la lutte contre la discrimination, renforcement du Conseil pour la prévention et l'élimination de la discrimination et garantie de l'égalité (à l'avenir - le Conseil pour l'égalité)), qui assurera : - la clarification et une réglementation plus claire de la compétence du Conseil ; - élargir les critères de non-discrimination ; - améliorer la collecte de données dans le domaine de l'égalité, de la non-discrimination et de la diversité, le suivi, l'évaluation et la communication annuelle des résultats ; - renforcer le cadre institutionnel dans le domaine, afin d'assurer une meilleure mise en œuvre du principe d'égalité et de non-discrimination) ; 2. Modifier le cadre juridique afin de renforcer les capacités institutionnelles et fonctionnelles de l'institution de l'Avocat du peuple, notamment en donnant suite aux recommandations de la Commission de Venise ; 3. Adapter la législation pénale et procédurale (civile et pénale) aux

Pour accroître la participation citoyenne, le Parlement et le Gouvernement ont prévu de créer leur plateforme consultative permanente, à l'image de la pratique existante en Roumanie, avec la plateforme *e-consultare.gov.ro*. La mise en œuvre de ce projet a pris du retard, sa réalisation devant intervenir avant la fin de l'année 2023.

Engagement n° 9 : protection des droits de l'homme

De l'avis de la Commission européenne, en matière de droits de l'homme, l'État moldave doit en particulier prendre des mesures pour protéger effectivement les groupes vulnérables, renforcer l'égalité des sexes et lutter contre la violence à l'égard des femmes. Cet engagement doit être rempli à travers huit actions³⁰, dont deux ont été réalisées sans lacunes, quatre avec quelques réserves et deux autres ont été initiées et sont en cours de mise en œuvre. Après plusieurs reports, les autorités ont réussi à valider les modifications du cadre normatif dans le domaine de non-discrimination et de garantie de l'égalité. La liste des critères de discrimination a été

dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) et de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels (Convention de Lanzarote) ; 4. Adopter un nouveau Programme national de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence familiale, qui comprendra des mesures pour remplir les engagements pris en vertu de la Convention d'Istanbul ; 5. Adopter un nouveau programme national sur l'égalité des sexes, qui inclura l'approche de réduction des risques liés à l'inégalité dans les différents secteurs de la vie sociale ; 6. Adopter un nouveau programme national pour l'emploi, qui renforcera les mesures actives d'emploi pour l'intégration sur le marché du travail des personnes qui ont besoin d'un soutien supplémentaire dans l'emploi ; 7. Adopter un programme pour la période 2022 - 2025 concernant la mise en œuvre de la Stratégie de consolidation des relations interethniques pour la période 2017-2027 ; 8. Adopter un programme de soutien à la population rom pour les années 2022-2025.

élargie et le Code des contraventions a été modifié pour assurer l'alignement aux conventions internationales dont la Moldavie est partie.

De même, le nouveau cadre normatif soutient l'amélioration et le renforcement des ressources humaines du Conseil pour l'égalité. Il s'agit d'une évolution positive, dans le contexte où ledit Conseil disposera de plus de moyens pour mener son activité efficacement, d'autant que ses compétences ont été élargies. Or, désormais, le Conseil dispose du pouvoir de constater les cas d'incitation à la discrimination et de les examiner dans le cadre d'une procédure administrative, tandis que la police interviendra s'il s'agit d'une procédure contraventionnelle.

Selon les informations fournies par le Conseil pour l'égalité, les actes de discrimination les plus fréquents sont ceux fondés sur le sexe/maternité, la langue, le handicap et l'origine ethnique. Ils représentent 55 % des discriminations constatées. Dans son action, le Conseil pourra être épaulé par l'institution de l'Avocat du peuple qui vient d'être renforcée à travers la modification de la loi relative à son organisation et son fonctionnement³¹, une réforme législative mise en œuvre pour respecter les recommandations de la Commission de Venise. Notamment, de nouvelles garanties y ont été introduites pour renforcer l'indépendance de l'institution et limiter la possibilité d'ingérence politique dans son action.

De même, pour garantir le respect des exigences découlant de la Convention d'Istanbul de la Convention de Lanzarote, la législation pénale et de procédure pénale a été modifiée. Des garanties supplémentaires ont été notamment assurées aux victimes de crimes en matière de liberté et d'inviolabilité sexuelles, y compris aux victimes de violences

domestiques. A été aussi établie la possibilité d'auditionner les victimes dans des conditions particulières, quel que soit leur âge, et l'organisation d'audiences de jugement d'urgence pour les victimes de violences conjugales et en cas de non-exécution des ordonnances d'éloignement.

Des difficultés ont été en revanche relevées dans le processus de mise en œuvre du programme de soutien à la population ethnique Roms pour les années 2022-2025. Bien que l'Agence des relations interethniques soit l'autorité administrative devant assurer la mise en œuvre des politiques de l'État dans le domaine des relations interethniques, l'institution ne surveille pas et n'évalue qu'un seul indicateur sur les cinq établis. Ont été aussi relevés le dialogue et la collaboration défailants entre le ministère de l'Éducation et de la Recherche, qui élabore les politiques dans ce domaine, et l'Agence des relations interethniques, qui met en œuvre ces politiques. À l'heure actuelle, dans le service politique dans le domaine des relations interethniques au sein du ministère de l'Éducation et de la Recherche, il n'existe aucun agent en charge de ces missions, preuve que le ministère n'y accorde pas d'importance, alors qu'il s'agit d'une action essentielle relevant des recommandations de la Commission européenne.

Comme l'a souligné, à juste titre, Olivér Várhelyi, lors de sa conférence de presse, «Le fait que des pays n'aient pas franchi une étape ne signifie pas qu'ils n'ont pas fait de progrès significatifs. Tous ceux qui suivent ces trois pays de près savent que de nombreuses décisions ont été prises, de nombreuses décisions farouchement critiquées ont même été votées en première lecture, mais que toutes ces procédures n'ont pas encore été

³¹ Loi n° 1 du 2 février 2023.

achevées»³². La Moldavie a jusqu'à fin décembre pour convaincre les partenaires européens de sa détermination à s'engager dans le processus de négociation. Elle sera évaluée sur la base des résultats obtenus au cours de l'année écoulée, mais aura également besoin d'un soutien politique fort pour obtenir l'accord du Conseil européen qui seul décidera des prochaines étapes potentielles du processus d'adhésion.

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSKI

*Maître de conférences associée,
Directrice-adjointe de l'Institut SoMum,
Aix-Marseille Université, Université de Toulon,
Université de Pau & Pays Adour,
CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France*

³² « Adhésion à l'UE : la Commission fait le point sur les progrès de l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie », EURACTIV, 21 juin 2023 :

<https://www.euractiv.fr/section/elargissement/news/adhesion-a-lue-la-commission-fait-le-point-sur-les-progres-de-lukraine-la-moldavie-et-la-georgie/>.