



Strasbourg, le 17 décembre 2007

Avis N° 456 / 2007



**CDL-AD(2007)044**  
Or. Angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**RELATIF AU PROJET DE LOI  
SUR LE CONFLIT D'INTERETS**

**EN MOLDOVA**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 73<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 14-15 décembre 2007)**

**sur la base des observations de**

**M. Oliver KASK (membre, Estonie)  
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)**

## *I. Introduction*

1. *Le 28 septembre 2007, le Président du Parlement de la République de Moldova a demandé au Conseil de l'Europe d'évaluer le projet de loi de la Moldova sur le conflit d'intérêts (CDL(2007)115).*

2. *La Commission de Venise et le Conseil de l'Europe (projet contre la corruption, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en République de Moldova (MOLICO)) ont coopéré dans le cadre de cette évaluation.*

3. *Messieurs Kaarlo Tuori et Oliver Kask ont été nommés rapporteurs. Le présent avis, qui est établi sur la base de leurs observations (CDL(2007) 116 et 117, respectivement), a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 73<sup>e</sup> session plénière (Venise, 14-15 décembre 2007).*

## **II. Définition de « conflit d'intérêts »**

4. A l'article 2 du projet de loi, un « conflit d'intérêts » est défini comme une situation dans laquelle une personne exerçant une charge publique est influencée ou peut-être influencée, dans ses fonctions, par ses intérêts personnels ou par les intérêts de ses parents proches. Le même article donne également une définition de « parents proches ». Une telle disposition ne permet pas d'éviter toutes les situations où le titulaire d'une charge publique pourrait ne pas remplir ses fonctions, comme, par exemple, lorsque les intérêts personnels d'un ami proche ou du conjoint, dans le cas d'un couple non marié, entrent en ligne de compte.

## **III. Distinctions sur le fond**

5. L'élaboration d'un projet de loi sur le conflit d'intérêts nécessite de définir très précisément le champ d'application de ladite loi et de ses différentes dispositions. Des distinctions doivent être faites sur le fond, selon les personnes et dans le temps.

6. On peut se demander s'il est pertinent de prévoir des dispositions relatives à la corruption dans une loi sur les conflits d'intérêts ou si, au contraire, ces dispositions devraient relever du droit pénal (article 15).

7. Dans le cas de certains conflits d'intérêts, il convient de faire une distinction entre les incompatibilités générales et les incompatibilités au cas par cas. On peut estimer que la même loi peut prévoir des dispositions couvrant les deux niveaux d'incompatibilité. Ces niveaux doivent toutefois être clairement distingués dans l'organisation interne de la loi.

8. Le présent projet de loi comporte des dispositions couvrant aussi bien les incompatibilités générales que les incompatibilités au cas par cas. La définition donnée à l'article 2 semble, néanmoins, porter uniquement sur les incompatibilités au cas par cas.

9. Concernant les incompatibilités au cas par cas, il convient de définir très clairement les relations entre la loi sur le conflit d'intérêts ainsi que les règles procédurales et administratives générales sur les circonstances régissant l'interdiction pour des agents publics et des juges d'assumer leur charge, et l'effet d'une telle interdiction sur la validité des décisions administratives et judiciaires.

10. Conformément à l'article 8(4), les actes administratifs établis/exécutés et les documents juridiques rédigés par des agents publics en violation du paragraphe 1 sont réputés nuls et nonavenus. Même si la disposition pourrait s'avérer pertinente pour garantir la légalité des actes administratifs, elle a des effets négatifs sur la sécurité juridique. Le degré de violation n'est pas examiné et les destinataires de l'acte administratif n'ont pas connaissance de la violation. La violation de l'obligation d'information peut être sans effets sur la légalité du document ou de l'acte administratif lui-même, si la personne exerçant une charge publique n'a pas tenu compte de ses intérêts personnels. On pourrait suggérer de laisser aux tribunaux la responsabilité de décider, au cas par cas, si des actes doivent être déclarés nuls.

11. Il convient également d'examiner attentivement à quels types de conflits d'intérêts la loi s'applique : la loi concerne-t-elle uniquement les conflits causés par des intérêts patrimoniaux ou son champ d'application est-il plus général ? Dans le dernier cas, en particulier, des recoupements avec des dispositions administratives et du droit procédural sont possibles, voire probables. Le présent projet semble être basé sur cette deuxième approche.

#### **IV. Distinctions selon les personnes**

12. Conformément à l'article 3, la loi aurait un champ d'application très large pour ce qui est des personnes. Elle s'appliquerait aussi bien aux personnes nommées à leur poste – telles que les agents publics et les juges – qu'aux personnes élues remplissant un mandat politique, telles que le Président de la République, les membres du gouvernement, les députés et les membres des organes représentatifs locaux et régionaux. Les personnes remplissant des fonctions de direction dans des entreprises municipales ou nationales seraient également couvertes par la loi.

13. Le problème posé par un champ d'application aussi large est que les mêmes dispositions ne sont pas forcément adaptées à tous les groupes de personnes. Qui plus est, les dispositions pertinentes, qui existent déjà dans d'autres lois, peuvent être établies selon des limites qui n'apparaissent pas clairement dans le présent projet. Ainsi, la Constitution prévoit déjà des dispositions sur les incompatibilités relatives à certaines charges publiques : le Président (art. 81(1)), les députés (art. 70(1)), les membres du gouvernement (art. 99(1)) et les juges (art. 116(1) et 139).

14. Il est possible, même probable, que la définition et l'évaluation des incompatibilités, générales et au cas par cas, varient selon le groupe de personnes considérées et leur fonction. Ce qui peut être inadapté dans le cas des agents publics peut s'avérer parfaitement légitime pour les membres d'organes de représentation : ces derniers sont censés avoir des liens avec la société civile et éventuellement avec l'économie, ce qui serait tout à fait inapproprié pour des agents publics. Le fait que l'autorité considérée traite principalement des questions particulières ou des questions (législatives) réglementaires plus générales doit également être pris en compte. Même parmi les personnes nommées à leur poste, la définition de conflit d'intérêts peut varier. Il n'est pas certain que les incompatibilités spécifiques aux agents publics et celles concernant les juges doivent être évaluées selon des critères exactement identiques.

15. Le chapitre II du projet de loi énonce différentes obligations pour les personnes exerçant une charge publique. Il semble qu'un grand nombre de ces obligations ne s'appliquent pas aux mandats politiques exercés, par exemple, par les députés, le Président de la République ou des ministres, étant donné que ces personnes ne dépendent, en général, d'aucun supérieur ni d'aucun organe supérieur. Dans certains cas, ces supérieurs directs ou organes supérieurs n'existent pas non plus dans les institutions constitutionnelles, les administrations indépendantes et les entreprises détenues majoritairement par l'Etat.

16. Des distinctions entre les groupes de personnes couverts par le projet de loi doivent également être faites par rapport aux conséquences d'un non-respect éventuel de la loi. La Constitution accorde d'ailleurs l'immunité à certaines personnes concernées.

## **V Distinctions dans le temps**

17. Une distinction doit être faite entre a) les mesures relatives aux incompatibilités générales et à la prévention des incompatibilités au cas par cas ; b) les mesures concernant une incompatibilité éventuelle pour une question particulière examinée ; c) les conséquences du non-respect des dispositions relatives à une incompatibilité générale ou au cas par cas. Dans tous ces cas, des dispositions différentes peuvent s'avérer nécessaires selon le groupe de personnes.

18. Les mesures concernant le groupe a) peuvent prévoir une interdiction absolue d'exercer certains types d'activités ou de détenir certaines participations, ou l'obligation de communiquer les activités ou prises de participation qui pourraient entraîner des incompatibilités au cas par cas. Cette obligation vise à faciliter le contrôle des influences indues par les autorités compétentes et – si les communications sont rendues publiques – par le public.

19. Les mesures relatives au groupe b) peuvent prévoir l'obligation pour la personne concernée de ne pas traiter certaines questions ou d'informer une autorité de contrôle d'une possible incompatibilité.

20. Dans le groupe c), le non-respect des dispositions relatives aux incompatibilités générales peut n'avoir de conséquences que pour la personne concernée ; il convient, dans ce cas également, de faire des distinctions selon les personnes. Dans le cas des incompatibilités au cas par cas, le non-respect des dispositions a des conséquences pour la personne ayant enfreint lesdites dispositions ou ayant validé la décision, l'acte ou toute autre mesure faisant l'objet d'une incompatibilité. Les conséquences doivent être différenciées selon la mesure en question. Si la mesure implique l'exercice d'une compétence régie par la Constitution, les dispositions correspondantes de la Constitution doivent être pleinement prises en compte.

## **V. Organisation et procédures**

21. La loi sur le conflit d'intérêts doit également prévoir des dispositions pertinentes en matière d'organisation et de procédures, pour autant que de telles dispositions ne figurent pas dans une autre loi. Dans le cas des juges, par exemple, les règles sont susceptibles d'être déjà définies dans d'autres lois – les lois sur les procédures judiciaires – si bien que des dispositions supplémentaires ne sont requises que pour ce qui est de la communication et de la publication de leur déclaration d'intérêts personnels et de l'interdiction d'accepter des cadeaux.

22. Si la disposition en question figure dans une autre loi, la loi sur les conflits d'intérêts doit y faire expressément référence.

23. Les dispositions relatives à l'organisation et aux procédures doivent également être définies différemment, selon la personne et sa fonction : les dispositions ne peuvent être similaires dans le cas du Président de la République et des agents publics.

24. Selon l'article 17, paragraphe 1, les candidats doivent identifier et communiquer leurs intérêts personnels qui pourraient être incompatibles avec leurs fonctions officielles. Il n'est pas indiqué clairement si cette obligation s'ajoute à l'obligation de soumettre une déclaration des intérêts personnels dans un délai de 15 jours suivant la validation de leur mandat en vertu de

l'article 18, paragraphe 1. Il n'y aurait pas lieu de déclarer deux fois lesdits intérêts dans le cadre de la procédure de nomination ou d'élection.

25. Concernant l'organisation et les procédures, un organe tel que le Comité supérieur de l'éthique a clairement un rôle majeur à jouer. Le projet de loi ne donne cependant aucune précision quant à la composition, aux attributions et au règlement dudit comité.

26. Selon l'article 21(2), « les responsables des organes stipulés à l'article 19(1) et le Comité supérieur de l'éthique doivent, sans attendre, prendre les mesures requises afin d'éviter les conflits d'intérêts dont ils ont eu connaissance et de signaler aux organes compétents de l'Etat les infractions à la législation découvertes ». La nature des mesures correspondantes reste floue.

27. L'article 22 stipule que les informations données dans les déclarations des intérêts personnels doivent être rendues publiques. La Loi ne précise pas sous quelle forme lesdites informations doivent être publiées (sur Internet, dans des publications officielles, dans un journal ou à la demande). Une telle précision permettrait de mieux garantir l'efficacité du mécanisme de mise en œuvre.

28. La loi n'indique pas les sanctions encourues en cas de non-respect des obligations qu'elle prévoit. Il n'existe pas de sanctions disciplinaires pour les mandats politiques (députés, membres du gouvernement ou Président de la République, y compris les juges, probablement). De même, le droit pénal ne sanctionne pas le non-respect de l'obligation de soumettre une déclaration des intérêts personnels.

29. Les articles 21 et 23 définissent les règles concernant le mécanisme de contrôle de la loi. Les principales attributions ont été confiées au Comité supérieur de l'éthique. Conformément à l'article 23(2) du projet, « le règlement et la composition du Comité supérieur de l'éthique doivent être approuvés par le parlement ». La réglementation des conflits d'intérêts reste néanmoins incomplète en l'absence de dispositions pertinentes, relatives à l'autorité principale chargée de telles questions. On peut en outre se demander s'il est approprié, du point de vue constitutionnel, de laisser le parlement régir la composition et le règlement du comité sous une autre forme qu'une loi.

30. Il n'est pas indiqué clairement si le règlement définit également les droits du Comité supérieur de l'éthique à collecter des données personnelles et la manière dont il peut obtenir des informations sur les intérêts de personnes exerçant une charge publique. De telles dispositions devraient être régies par la loi. Les responsables des pouvoirs publics doivent remplir des obligations similaires. La loi ne précise pas clairement qui fait partie de ces responsables et quels moyens les pouvoirs publics utilisent pour collecter des informations sur les conflits d'intérêts.

## **VI. Commentaires détaillés supplémentaires**

31. L'évaluation du projet de loi est rendue difficile du fait de problèmes de traduction.

32. La portée juridique des dispositions relatives aux principes généraux énoncés aux articles 4-7 est mal définie.

33. Il n'est pas indiqué clairement si l'article 8 porte sur des incompatibilités générales ou des incompatibilités au cas par cas. Cette question est déterminante pour évaluer les dispositions relatives aux conséquences du non-respect des dispositions prévues aux paragraphes 1)-3).

34. L'expression « perspectives d'emploi » à l'article 12(1) n'est pas claire.

35. L'article 14, paragraphe 2, stipule que le titulaire d'une charge publique ne doit pas entretenir de contacts avec une personne ayant précédemment travaillé dans une administration publique, dans les cas énoncés au paragraphe 1. Il n'est pas précisé pourquoi une interdiction aussi stricte est prévue. En outre, le champ d'application dudit article est mal défini.

36. La règle définie à l'article 17(5) va de soi et est inutile. La pertinence de l'article 17(7) peut également être remise en question.

## **VII. Conclusions**

37. Le projet de loi examiné doit être très largement modifié, notamment en ce qui concerne le champ d'application de la loi et de ses différentes dispositions. Des distinctions doivent être faites sur le fond, selon les personnes et dans le temps.

38. Le présent avis comporte des suggestions d'amélioration du projet de loi. La Commission est disposée à continuer à apporter son assistance aux autorités de Moldova sur cette question.