



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.7.2012
COM(2012) 410 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de
vérification**

{SWD(2012) 231 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification

I. Le mécanisme de coopération et de vérification: soutien à la Roumanie en matière de réforme de la justice et de lutte contre la corruption

Dans le cadre des préparatifs d'adhésion de la Roumanie à l'UE en 2007, il avait été convenu qu'il serait nécessaire de poursuivre les efforts dans des domaines fondamentaux, afin de combler certaines lacunes en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption. Un cadre avait donc été créé pour soutenir la Roumanie et suivre les progrès réalisés dans ces domaines: le mécanisme de coopération et de vérification (MCV)¹. Des objectifs de référence ont été définis dans quatre domaines: réforme judiciaire, intégrité, lutte contre la corruption à haut niveau, prévention et lutte contre la corruption dans le secteur public. Cette décision prévoyait notamment l'établissement de rapports réguliers par la Commission et la poursuite du mécanisme tant que les objectifs du MCV n'auront pas été remplis et les quatre objectifs de référence atteints²,

Cinq ans après l'adhésion, le moment est venu de voir si les objectifs du MCV ont ou non été atteints. Le rapport technique accompagnant cette évaluation résume les grands développements survenus ces cinq dernières années. Le présent rapport dresse le bilan des réalisations à ce jour et fait le point sur le chemin qu'il reste à parcourir. Il porte à la fois sur la législation et les outils en place, sur les éléments du cadre juridique qui doivent encore être parachevés et sur la question de savoir si l'appropriation par le pays est suffisamment ancrée dans les mentalités pour garder le cap des réformes. Ce faisant, la Commission considère le caractère durable et irréversible du processus de réforme comme un élément capital de son évaluation.

Au cours de ces cinq ans, le pays a connu des périodes d'avancées et de reculs, des moments où la coopération a bien fonctionné et d'autres où le mécanisme a été l'objet de ressentiments et de résistances. Le présent rapport reconnaît les progrès globaux réalisés depuis l'adhésion.

Son adoption survient néanmoins alors que le respect de l'État de droit et l'indépendance du système judiciaire en Roumanie soulèvent d'importantes questions. Les progrès réalisés dans l'ensemble doivent être évalués dans un contexte de large reconnaissance sociale de certains principes fondamentaux, tels que l'État de droit et l'indépendance de la procédure judiciaire, qui font partie des contre-pouvoirs permettant à une démocratie de bien fonctionner. Un système judiciaire efficace et indépendant, de même que le respect des institutions démocratiques sont indispensables pour instaurer la confiance mutuelle au sein de l'Union européenne et pour gagner la confiance des citoyens et des investisseurs.

¹ Conclusions du Conseil des ministres du 17 octobre 2006 (13339/06); décision de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption [C(2006) 6569 final].

² Elle prévoyait aussi la possibilité d'un mécanisme de sauvegarde, qui n'a pas dû être invoquée.

La Commission considère que les récentes mesures prises par le gouvernement roumain suscitent de sérieuses inquiétudes quant au respect de ces principes fondamentaux. Ces mesures sont survenues dans le cadre d'un système politique polarisé à l'extrême, où la méfiance règne entre les différentes fractions et où les accusations sont monnaie courante. Le contexte politique seul ne saurait toutefois expliquer le caractère systématique de plusieurs actions. Si certaines d'entre elles peuvent en partie être imputées à cette polarisation politique, elles n'en ont pas moins soulevé des doutes sérieux quant à la détermination à respecter l'État de droit ou la compréhension de ce que signifie l'État de droit dans un système démocratique pluraliste. La remise en question des décisions judiciaires par les responsables politiques, la fragilisation de la Cour constitutionnelle, le contournement de procédures établies et la suppression de contre-pouvoirs importants ont soulevé des interrogations sur la détermination du gouvernement à respecter l'État de droit et à garantir un contrôle juridictionnel indépendant. La Commission s'émeut tout particulièrement des manipulations et des pressions dont semblent être victimes les institutions et les membres de l'appareil judiciaire et qui sont susceptibles d'avoir à terme de graves incidences sur la société tout entière. Si le présent rapport s'intéresse aux cinq années écoulées dans leur globalité, il est à noter que les controverses actuelles menacent lourdement les progrès accomplis à ce jour et soulèvent des questions quant au devenir des réformes lancées. C'est pourquoi le présent rapport comporte des recommandations spécifiques pour faire face à la situation actuelle et contribuer à restaurer le respect de principes qui sont les pierres angulaires de la démocratie européenne.

Les composantes de l'Union européenne sont aujourd'hui fortement interdépendantes. L'État de droit fait partie des valeurs fondamentales de l'UE et suscite un vif intérêt commun, à l'instar de l'intérêt³ que la population roumaine porte à ces questions. Un sondage Eurobaromètre a montré que 93 % des Roumains considéraient que la corruption était un problème grave pour leur pays, 91 % d'entre eux ayant une réponse similaire en ce qui concerne les défaillances de leur système judiciaire. Le même sondage a aussi montré que 76 % des Roumains étaient favorables au fait que l'UE aide leur pays à résoudre ces problèmes⁴.

Le MCV n'attend pas de la Roumanie qu'elle respecte des normes plus élevées que ce qui se fait dans les autres États membres. Son but est d'aider la Roumanie à établir des normes comparables à celles des autres États membres, un objectif qui a les faveurs de 72 % des Roumains⁵. Pour tenter d'avoir une idée claire, dans ce contexte, des progrès réellement accomplis par la Roumanie depuis l'adhésion, la situation dans d'autres États membres est un point de repère important. La Commission a recours, dans le présent rapport, à des points de référence et à des indicateurs de comparaison, pour autant qu'ils soient disponibles⁶. Pour comparer les progrès réalisés par la Roumanie à la situation dans d'autres États membres, la

³ Les conclusions du Conseil européen des 28 et 29 juin prévoient l'engagement de l'UE, dans le pacte pour la croissance et l'emploi, de réduire les retards dans les systèmes judiciaires dans le cadre de la modernisation des administrations publiques (conclusions du Conseil européen du 29 juin 2012, page 8).

⁴ Sondage Eurobaromètre Flash réalisé en mai 2012 par la Commission en Roumanie (Eurobaromètre Flash n° 351: «Le mécanisme de coopération et de vérification pour la Bulgarie et la Roumanie» à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm).

⁵ Eurobaromètre Flash n° 351.

⁶ Les travaux du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et des agences des Nations unies font partie de ces points de référence.

Commission a également fait appel à des experts de haut niveau représentant des professions clefs s'occupant de ces questions⁷.

Depuis 2007, le budget de l'UE a soutenu la lutte contre la corruption et la réforme judiciaire en Roumanie par l'intermédiaire des Fonds structurels, à hauteur de 12 millions d'EUR. Ont ainsi été financés des projets dans les domaines de l'éducation, de la santé, des affaires régionales et de la justice, ainsi que des projets réalisés en collaboration avec l'Agence nationale pour l'intégrité. Un soutien supplémentaire a été apporté au moyen des fonds de préadhésion. Dans le même temps, des États membres ont soutenu la Roumanie dans le cadre de projets bilatéraux dans tous les domaines de la réforme de la justice et en matière de lutte contre la corruption⁸.

II. Analyse des progrès accomplis au titre du MCV 2007-2012

L'évaluation globale, par la Commission, des progrès réalisés par la Roumanie depuis son adhésion révèle qu'une grande partie des éléments constitutifs requis sont désormais en place, bien que les événements récents aient remis en question l'irréversibilité du processus de réforme. Le MCV a contribué dans une large mesure au processus de transformation en cours en Roumanie. En conséquence, la priorité consiste désormais à vérifier que la mise en œuvre de ces éléments donne les résultats attendus et que le pays s'est à ce point approprié les réformes qu'il est à même d'en assurer la poursuite, même s'il doit pour cela faire face à des circonstances politiques difficiles.

Depuis 2007, la Roumanie s'est employée et s'emploie encore à mettre en place le cadre juridique de base requis dans tous les domaines couverts par le MCV. Une fois menée à bien, l'introduction des nouveaux codes devrait représenter une modernisation considérable du système judiciaire. D'autres décisions politiques, telle la stratégie nationale de lutte contre la corruption, ont également fourni un cadre solide. De nombreuses institutions importantes contribuent également à la solidité de cette base, dont la Direction nationale anticorruption (DNA) et l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI).

Ce cadre a été mis en œuvre de diverses façons. Ainsi, les résultats affichés par la DNA et l'ANI, les dispositions prises par la Haute cour pour s'attaquer aux grandes affaires de corruption à haut niveau et le fait que certaines instances gouvernementales combattent la corruption dans leurs rangs sont autant d'indices que le pays va dans la bonne direction. Il est heureux que les hautes instances judiciaires aient démontré leur attachement à l'indépendance dans le contexte des événements récents. Toutefois, la mise en œuvre de ce cadre de règles par le système judiciaire et l'administration en général n'a pas encore satisfait aux objectifs fixés par le MCV. Dans certains cas, cette mise en œuvre débute à peine, les réformes n'ayant été introduites que récemment. Dans d'autres, la mise en œuvre s'est heurtée à des difficultés, souvent liées à l'appropriation des réformes par les autorités. On ne saurait considérer aujourd'hui que toutes les agences gouvernementales œuvrent conjointement aux mêmes fins⁹. Les progrès en matière de lutte contre la corruption, de conflits d'intérêts et de marchés publics continuent de rencontrer des obstacles. L'esprit d'initiative qui a caractérisé le

⁷ En 2012, ces experts comprenaient des praticiens du droit expérimentés venus d'Allemagne, d'Espagne, de France, d'Irlande, de Pologne, du Royaume-Uni et de Slovaquie.

⁸ Rapport technique, page 48.

⁹ Ainsi, l'action de l'ANI serait bien plus efficace si elle bénéficiait de la pleine coopération des autres agences gouvernementales et d'un suivi énergique de la part du système judiciaire.

traitement des procès de corruption à haut niveau par la Haute cour demande à être reproduit dans les autres degrés de juridictions.

Il convient aussi de noter que dans d'autres domaines importants, les changements ont avant tout été la résultante d'une pression extérieure. Le MCV a lui-même joué un rôle capital dans ce processus, rôle qui lui est reconnu de fait par l'opinion publique roumaine¹⁰. Il a contribué à maintenir le cap des réformes en des temps de pression et à favoriser des changements demandant un certain courage, dès lors qu'il s'agissait de toucher à des intérêts particuliers. Le fait qu'une pression extérieure soit nécessaire pour aller de l'avant amène toutefois à se poser des questions sur le caractère durable et irréversible des réformes, surtout à la lumière des événements actuels.

Le processus de transformation dont les rapports du MCV ont rendu compte n'a pas été uniforme. Des gouvernements et des parlements différents ont donné des orientations différentes à ces questions. S'agissant de questions politiques sensibles, il est normal que des débats et des différences surviennent, dans une certaine mesure, dans le cadre du processus politique. Certaines institutions sont rapidement devenues opérationnelles, tandis que d'autres ont eu besoin de plus de temps pour monter en puissance. L'évolution des attitudes dans l'administration et le système judiciaire est un processus irrégulier, mais néanmoins progressif.

Partant, appropriation et mise en œuvre sont les maîtres-mots de la réalisation des objectifs de référence définis dans le MCV. Ils sont le gage du caractère durable et irréversible du processus de réforme. Ils se manifestent dans les actions réalisées, les résultats obtenus et les décisions prises par les personnes à même d'influencer la direction et la rapidité des changements. À cet égard, les nominations à venir d'un nouveau procureur général et d'un premier procureur de la DNA seront de précieux indicateurs de la viabilité des réformes. La Commission demande, en outre, instamment au gouvernement roumain de prendre les mesures nécessaires pour réparer les dommages occasionnés aux réformes ces dernières semaines.

II.1 Réforme judiciaire 2007-2012

Objectif de référence n° 1: garantir un processus judiciaire à la fois plus transparent et plus efficace, notamment en renforçant les capacités et la responsabilisation du Conseil supérieur de la magistrature. Rendre compte de l'incidence des nouveaux codes de procédure civile et pénale et assurer le suivi de cet aspect

Événements récents concernant l'indépendance du système judiciaire et le respect de l'État de droit

L'indépendance de la justice demeure une question importante pour la Roumanie. Depuis l'adhésion, le système judiciaire a su s'affirmer peu à peu son indépendance, en menant notamment à bien enquêtes, poursuites et procès dans un nombre sans cesse croissant

¹⁰ Ces conclusions sont corroborées par l'opinion publique. 65 % des personnes ayant répondu au sondage Eurobaromètre Flash réalisé en Roumanie sont d'avis que l'action de l'UE, par le truchement du MCV, a eu une incidence favorable sur la réduction des lacunes du système judiciaire (59 % des sondés sont du même avis en ce qui concerne la corruption). Dans le même temps, une large majorité des personnes interrogées estiment que la situation n'a pas évolué dans ces deux domaines, voire qu'elle s'est détériorée au cours de ces cinq dernières années. (Eurobaromètre Flash n° 351).

d'affaires de corruption à haut niveau. Il en est résulté d'importantes avancées au niveau des poursuites et aussi, depuis 2010, au niveau des juridictions, ainsi que décrit au point II.2 du présent rapport. Une condamnation définitive dans une affaire emblématique de corruption à haut niveau en juin et les actions menées par la Haute cour de cassation et de justice, le Conseil supérieur de la magistrature¹¹ et la Cour constitutionnelle pour résister aux pressions politiques exercées sur l'indépendance du système judiciaire et affirmer l'intégrité professionnelle au lendemain de ce verdict ont marqué un changement de cap radical dans cette direction.

La Commission est toutefois préoccupée par les récentes pressions exercées sur la Cour constitutionnelle par les membres du gouvernement roumain et des responsables politiques de haut rang. Il s'agit là d'interventions inacceptables à l'encontre d'une institution judiciaire indépendante. Il importe que le gouvernement et tous les échelons politiques respectent la séparation des pouvoirs. Il importe également qu'ils respectent strictement l'indépendance du système judiciaire.

La Commission s'inquiète tout particulièrement de la récente limitation des pouvoirs de la Cour constitutionnelle en ce qui concerne les décisions parlementaires. Les autorités roumaines doivent lui restituer d'urgence ces pouvoirs, conformément à ce que prévoit la Constitution roumaine. La Commission a été informée par un courrier du Premier ministre roumain daté du 16 juillet qu'il sera donné suite à cette exigence.

L'indépendance judiciaire et la séparation des pouvoirs sont des piliers essentiels d'une société démocratique. Dans les mois qui viennent, toutes les instances politiques roumaines devront prouver, par leurs actions, qu'elles sont déterminées à respecter ces principes, de manière à restaurer la confiance. La Commission suivra de près l'évolution de la situation dans ce domaine.

Principaux développements 2007-2012

Le cadre législatif du système judiciaire a été réformé afin de réactualiser son système judiciaire et de l'orienter vers les priorités actuelles. Quand tous les nouveaux codes seront entrés en vigueur, la Roumanie aura réformé sa législation pénale et civile. Dans l'intervalle, la «petite loi de réforme» a fait figure de législation pratique et pragmatique s'attaquant à des lacunes réelles. D'autres lois ont mis en place des mesures importantes visant à garantir une responsabilisation et une intégrité accrues du système judiciaire.

Celui-ci a évolué depuis 2007. De nombreux signes démontrent que les juges et les procureurs ont acquis une confiance professionnelle accrue. Pour l'essentiel, les professionnels souscrivent au concept de réforme judiciaire et en reconnaissent les avantages. L'engagement des magistrats, des associations professionnelles et de la société civile en faveur de la réforme s'est considérablement accru ces dernières années. Il existe des exemples concrets de bonne pratique professionnelle qui gagneraient à être suivis ailleurs.

La réunion de ces différentes mesures en vue d'en tirer pleinement parti nécessitera des efforts supplémentaires de la part du système judiciaire, de l'exécutif et de la classe politique. À ce jour, le progrès le plus important a été d'ordre législatif. Alors que plusieurs actes juridiques

¹¹ En juin, la position officielle du Conseil supérieur de la magistrature en faveur de la défense de l'indépendance du système judiciaire, qui s'est manifestée au travers d'interventions publiques ayant trait à une affaire importante de corruption à haut niveau, a envoyé un message significatif en ce sens.

majeurs viennent seulement d'être adoptés ou ne sont pas encore entrés en vigueur et que d'autres attendent encore d'être approuvés par le Parlement, une stratégie résolue sera nécessaire si l'on veut que les réformes expriment tout leur potentiel en termes de changements sur le terrain. L'incohérence de la jurisprudence, les difficultés survenant dans l'application des lois et l'inefficacité des procédures judiciaires restent des problèmes répandus¹². La réponse du système judiciaire aux défis posés à l'intégrité et à la responsabilisation n'a pas suffi à restaurer la confiance du public.

Les outils existent à présent pour permettre aux hautes instances judiciaires et à l'exécutif de consolider les réformes. Pour y parvenir, il conviendra de déployer des efforts plus cohérents et de mettre davantage l'accent sur la gestion du Conseil supérieur de la magistrature, tout en créant un nouvel échelon de coopération entre l'exécutif et le judiciaire, avec le soutien du Parlement et de la société civile. Il appartient au gouvernement et aux responsables politiques de clairement montrer l'exemple: toute pression exercée sur les tribunaux suscite de la méfiance entre les branches du pouvoir. Si le Conseil supérieur de la magistrature peut assurer la direction de la réforme et recevoir le soutien de l'exécutif pour mettre en œuvre les changements, des bénéfices directs pourraient être observés assez rapidement dans des domaines tels que l'organisation des juridictions et la répartition de la charge de travail. Les résultats des deux projets en cours de la Banque mondiale fourniront d'importants instruments et recommandations politiques pour les prochaines étapes¹³.

Le cadre législatif

Depuis l'adhésion, la Roumanie a engagé un ambitieux programme législatif. Celui-ci comprend notamment les nouveaux codes civil et pénal, ainsi que les codes de procédure les accompagnant, dans le but explicite de moderniser la procédure judiciaire. L'expérience internationale a été mise à contribution pour soutenir ces efforts. L'adoption de ces codes, en 2009 et 2010, a consacré les efforts consentis par le gouvernement, le Parlement et le système judiciaire, même si le processus de mise en œuvre a traîné en longueur. Jusqu'ici, seul le nouveau code civil est entré en vigueur. Le nouveau code de procédure civile entrera en vigueur à l'automne, tandis que le nouveau code pénal et le nouveau code de procédure pénale devraient entrer en vigueur l'an prochain, selon les dernières estimations. Bien que des doutes aient été émis quant à la question de savoir si tout avait été mis en œuvre pour garantir la bonne application des changements et si les préparatifs de mise en œuvre devront être intensifiés, ces codes constituent une véritable tentative de modernisation et pourraient, s'ils sont correctement appliqués, faire considérablement progresser la procédure judiciaire en termes d'efficacité, de transparence et de cohérence.

Parallèlement, le Parlement a aussi adopté un certain nombre d'autres mesures législatives importantes. Entrée en vigueur en 2010, la «petite loi de réforme» a apporté des améliorations concrètes pour ce qui est de la cohérence et de l'efficacité de la procédure judiciaire. La

¹² Des statistiques de la CEDH révèlent que la Roumanie arrive en deuxième position parmi les États membres de l'UE pour le nombre d'arrêts de cette cour en attente d'exécution. Un grand nombre de ces arrêts portent sur des difficultés liées à des mesures de droit civil, la longueur excessive des procédures civiles, l'absence de voie de recours effective et l'inefficacité des enquêtes pénales (Conseil de l'Europe: surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la CEDH, rapport annuel 2011: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_fr.pdf).

¹³ La Banque mondiale mène actuellement une évaluation du fonctionnement du système judiciaire roumain, financée à l'aide de fonds de l'UE. Un second projet d'amélioration des capacités en vue de recueillir et de traiter des données juridiques et d'élaborer des normes de charge de travail optimale dans le système judiciaire est actuellement réalisé par des consultants grâce à un prêt de la Banque mondiale.

législation a également été modifiée pour renforcer la responsabilisation de l'appareil judiciaire et réformer les nominations à la Haute cour de cassation et de justice. Toutes ces mesures sont autant de réponses aux interrogations du public quant à l'objectivité des nominations à des postes de la magistrature et des procédures disciplinaires en vigueur dans le système judiciaire: il faudra une série d'exemples irréprochables pour gommer l'impression négative héritée du passé.

Cohérence de la procédure judiciaire

La Haute cour de cassation et de justice assume la responsabilité principale de l'unification de la jurisprudence. Un certain nombre de mesures importantes ont été prises depuis 2007. La «petite loi de réforme» a modifié la procédure relative aux recours déposés dans l'intérêt de la procédure judiciaire, afin d'en renforcer l'efficacité. Les nouveaux codes de procédure introduisent un mécanisme de renvoi préjudiciel, nouvel instrument d'unification juridique, ainsi que des dispositions juridictionnelles réformatrices destinées à faciliter l'unification¹⁴. La Haute cour a également été à l'origine de discussions structurées sur des points de jurisprudence avec des cours d'appel et mis au point des lignes directrices pour le prononcé dans certaines affaires de corruption. Le non-respect des décisions rendues par la Haute cour dans le cadre des recours présentés dans l'intérêt de la loi, ainsi que des décisions de la Cour constitutionnelle, donne désormais lieu à des mesures disciplinaires¹⁵.

Toutefois, ces mécanismes n'ont toujours pas réussi à gommer l'incohérence, qui est l'un des grands points faibles du système judiciaire roumain¹⁶. Une partie du problème semble tenir au fait que les membres de la magistrature n'ont pas suffisamment conscience de l'importance de l'unification du droit, en raison peut-être d'une interprétation extrême de la notion d'indépendance. Il semble que le principe «même délit, même peine» et l'effet dissuasif qu'il peut avoir sur les délits ne soit pas apprécié à sa juste valeur. Pas plus d'ailleurs que son intérêt au regard de la responsabilisation et de l'intégrité des magistrats. Cela peut sans doute aider à comprendre pourquoi l'analyse montre que les juges n'utilisent pas correctement les mesures d'unification juridique¹⁷. Toutefois, le Conseil supérieur de la magistrature et les présidents des tribunaux n'ont toujours pas inscrit la cohérence de la jurisprudence parmi leurs priorités. Même si des juges souhaitaient améliorer la cohérence, ils ne disposent pas des outils nécessaires pour accéder à la jurisprudence des autres juridictions. Une publication entièrement électronique des décisions de justice, notamment de la Haute cour de cassation et de justice, fait toujours défaut. Les cours d'appel publient certaines décisions, sans toutefois appliquer des critères uniformes. La principale base de données judiciaires (ECRIS) ne permet

¹⁴ La nouvelle procédure de renvoi préjudiciel visait à introduire une procédure plus dynamique que l'actuelle procédure relative aux recours déposés dans l'intérêt de la loi (voir rapport technique, pages 6 et 7).

¹⁵ Le non-respect des décisions de la Cour constitutionnelle et des recours déposés dans l'intérêt de la loi auprès de la Haute cour de cassation et de justice peut faire l'objet d'une enquête disciplinaire et entraîner des sanctions, conformément aux modifications apportées aux dispositions des lois du système judiciaire sur la responsabilité disciplinaire des magistrats, adoptées fin 2011 et promulguées début 2012.

¹⁶ L'incohérence de la jurisprudence est souvent mise en avant en Roumanie et confirmée par diverses parties prenantes, telles que les investisseurs étrangers, les cabinets juridiques et les associations professionnelles de magistrats. Des décisions incohérentes ont été recensées par les experts, notamment dans des affaires sensibles concernant des prévenus de haut niveau et des affaires de marchés publics.

¹⁷ Cela explique notamment pourquoi la jurisprudence émanant de juridictions supérieures n'est pas prise en ligne de compte et pourquoi il est si rarement fait appel à la procédure relative aux recours déposés dans l'intérêt de la loi. Le nombre de ces derniers a diminué en 2011, par rapport aux années 2007-2009.

d'accéder qu'aux jurisprudences de la même circonscription de cours d'appel et les juges ne peuvent comparer entre elles les différentes jurisprudences du pays¹⁸. Un autre système, Jurindex, n'est pas mis à jour.

Les experts recommandent de mettre davantage l'accent sur les recours présentés dans l'intérêt de la loi et d'encourager les pratiques cohérentes chez les juges en publiant l'intégralité des décisions de justice motivées, en organisant régulièrement dans tous les tribunaux des discussions sur des affaires et en faisant en sorte que les présidents des tribunaux et le Conseil supérieur de la magistrature promeuvent activement la cohérence juridique. Les hautes instances judiciaires pourraient également insister davantage sur la cohérence juridique lors des nominations et promotions, donner à l'inspection judiciaire un rôle à jouer dans l'analyse du degré d'incohérence de la jurisprudence, étendre les lignes directrices pour le prononcé et faire appel à l'Institut national de la magistrature pour faire de la cohérence un thème majeur dans le cadre de la formation initiale et continue.

De nouvelles réformes de la Haute cour de cassation et de justice pourraient également contribuer à promouvoir la cohérence. Des progrès importants ont été réalisés à cet égard par la «petite loi de réforme» et par les nouveaux codes de procédure. Les réformes instaurées par les nouveaux codes de procédure doivent être introduites de manière à garantir que la Haute cour ne soit pas inondée de demandes abusives et que seules les affaires soulevant d'importantes questions de droit soient admises. Cela nécessite un filtre approprié pour les appels interjetés et les demandes de renvoi préjudiciel. D'autres tâches pourraient également être transférées de la Haute cour vers d'autres juridictions, telles que la compétence de juger des affaires en première instance et le fait de statuer sur un certain nombre de questions juridiques internes¹⁹. Cela permettrait à la Haute cour de se concentrer sur son rôle premier d'unification du droit, ainsi qu'il en va dans la plupart des États membres de l'UE. La Haute cour doit aussi disposer des locaux et du personnel nécessaires à l'exercice de ses missions²⁰.

Organisation et efficacité du système judiciaire

L'administration publique roumaine a été évaluée par la Banque mondiale, qui l'a jugée la moins efficace de l'UE²¹. Le système judiciaire présente certaines faiblesses similaires. En dépit de quelques améliorations, celui-ci se caractérise dans l'ensemble par le manque de dynamisme dont il fait preuve pour s'attaquer aux problèmes ayant un impact réel sur sa capacité à rendre la justice, et ce de manière rapide et cohérente. Au nombre des problèmes rencontrés figurent des contraintes en matière de capacités et des pressions liées à la charge de travail des juges et des procureurs, qui résultent dans une large mesure de déséquilibres au niveau des ressources et de fortes variations dans la charge de travail selon la situation géographique et l'échelon juridictionnel. Le nombre élevé de postes vacants, l'offre d'une formation à l'entrée en service et les lacunes dans la structure et l'organisation interne des tribunaux et du ministère public sont d'autres problèmes encore.

¹⁸ À l'exception des juges de la Haute cour de cassation et de justice, qui peuvent accéder à tous les jugements de la base de données.

¹⁹ La Haute cour juge un certain nombre de délits en première instance, lorsqu'ils ont été commis par un certain type de prévenus. Elle statue aussi en matière financière, notamment pour les demandes des parties de transférer des affaires vers d'autres juridictions et en cas de conflits de jurisprudence entre tribunaux.

²⁰ Des raisons logistiques ont été avancées pour expliquer le fait que les dispositions relatives au renvoi préjudiciel en droit civil figurant dans le code de procédure civile soient entrées en vigueur quatre mois après le reste du code.

²¹ Indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale 2011.

Des efforts ont été consentis pour faire face à ces problèmes. Ils ont consisté à organiser des concours de recrutement périodiques, à rationaliser certaines procédures²² et à prendre des décisions pour renforcer la capacité de formation initiale au sein de l'Institut national de la magistrature. En 2011, une petite mesure a été prise en faveur de la rationalisation: la fermeture de neuf tribunaux redondants, de trois tribunaux à l'activité insuffisante et des parquets correspondants.

L'incidence de ces mesures reste toutefois limitée. Les indicateurs d'efficacité clefs, tels que la disparité de la charge de travail et les taux de vacance d'emploi ne se sont pas améliorés depuis 2007²³. Des pressions sur les ressources et un conflit entre l'exécutif et le judiciaire en 2009 ont ralenti les réformes et entraîné de nombreux départs à la retraite alors que la charge de travail ne cessait d'augmenter.

Le système judiciaire ne dispose pas – faute de les avoir développés - d'indicateurs de performance efficaces qui le renseigneraient sur l'ensemble des besoins en ressources et l'allocation de ressources dans le système judiciaire. La Roumanie a récemment admis ces faiblesses et il y sera remédié par un projet financé par la Banque mondiale, qui préparera et pilotera des indicateurs relatifs à l'argumentation et à la charge de travail d'ici début 2013.

La coopération entre le Conseil supérieur de la magistrature, l'exécutif et les hautes instances du ministère public sur la politique en matière de ressources humaines pour le système judiciaire n'a cessé de se heurter à des difficultés²⁴. La législation instituant la fonction d'administrateurs de tribunaux et redéfinissant le rôle des greffiers est toujours en suspens, alors qu'elle pourrait considérablement alléger la charge de travail des magistrats. Des améliorations des capacités de l'Institut national de la magistrature et l'introduction de critères de recrutement égaux pour les différentes catégories de candidats n'ont été apportées que récemment, trop tard pour préparer correctement la mise en œuvre des nouveaux codes. Un plan conjoint de mise en œuvre des nouveaux codes n'a toujours pas été adopté²⁵.

On aurait pu s'attendre à ce que les pressions exercées sur les finances publiques induisent des gains d'efficacité, mais il n'en est rien pour l'heure. En cause, l'absence de direction imprimée par le Conseil supérieur de la magistrature en ce qui concerne la gestion du système judiciaire et le désaccord existant entre le système judiciaire et le gouvernement. Le Conseil supérieur de la magistrature a été incapable de mettre sur pied une stratégie des ressources humaines permettant de changer les structures et les systèmes et s'est obstiné en revanche à demander

²² La «petite loi de réforme» a notamment permis au ministère public de reprendre les motivations de la police pour les décisions de classement de certaines affaires simples, lui a donné plus de latitude quant au choix de ne pas poursuivre certaines infractions, lorsque les preuves existantes ne justifient aucune enquête supplémentaire, et a réduit les possibilités de recours pour les affaires mineures.

²³ La Roumanie est régulièrement condamnée par la CEDH pour atteintes aux droits procéduraux consécutives à des procédures judiciaires excessivement longues. Les retards dans la publication des motifs des décisions de justice dépassant la limite légale de 30 jours y sont fréquents. Il n'existe à ce jour aucune donnée fiable en matière de rétention d'affaires. Cette lacune devrait être comblée début 2013 par la publication d'une étude de la Banque mondiale.

²⁴ Les responsabilités de la gestion des ressources humaines du système judiciaire sont partagées. Le Conseil supérieur de la magistrature est chargé de la gestion du recrutement, de la progression de carrière, de la formation et des actions disciplinaires. Le ministère de la justice est responsable du budget et a l'initiative juridique. Le procureur général a la responsabilité des résultats des poursuites, tandis que tout ce qui peut avoir une incidence sur la carrière d'un procureur est du ressort du Conseil.

²⁵ Les capacités de recrutement actuelles ne permettent pas de fournir le nombre de nouvelles recrues nécessaires dans les délais impartis et d'un niveau de qualité et de préparation adéquat, selon les estimations d'une analyse d'impact réalisée pour les nouveaux codes.

toujours plus de personnel et de ressources. Le Parlement a aussi contribué à cette inertie en dénaturant les propositions de restructuration du système pénal²⁶. La nouvelle législation a été critiquée pour ne pas avoir tenu compte du risque de provoquer un déferlement de nouvelles affaires devant les tribunaux.

Pratique judiciaire

La pratique judiciaire continue d'afficher de graves lacunes, comme le montre l'évaluation de la pratique judiciaire des tribunaux dans les affaires de corruption à haut niveau. Certaines de ces lacunes sont structurelles: le système judiciaire roumain, de par sa structure même, est sujet à des abus. Ainsi en est-il, notamment, des périodes de prescription, qui ne sont ni clôturées ni suspendues lors de l'adoption d'un acte de mise en accusation. Cette situation est souvent exacerbée par le manque de rigueur qui caractérise le traitement des procédures judiciaires, la balance penchant le plus souvent en faveur des prévenus²⁷. Les experts estiment que ces faiblesses sont particulièrement importantes au regard de ce qui se pratique dans d'autres États membres. Le système judiciaire a également éprouvé des difficultés à faire aboutir des affaires financières complexes. Cela vaut notamment pour les affaires de marchés publics, qui font figure d'exception à la règle, à l'heure où le traitement des affaires de corruption à haut niveau connaît une évolution positive (voir ci-après). Ces affaires requièrent, de la part des procureurs et des juges, des compétences particulières développées par la formation, la spécialisation et l'expertise externe. De surcroît, bien qu'il soit prévu par la loi, le budget alloué aux experts judiciaires est rarement disponible dans la pratique, ce qui a pour conséquence que les prévenus paient souvent les expertises demandées par les tribunaux, en plus de devoir payer leurs propres expertises²⁸. Cela suscite des doutes quant à l'indépendance et à l'impartialité des experts nommés par les tribunaux.

On trouve un exemple de la différence que peuvent apporter des responsables enclins à prendre des initiatives dans le changement d'approche de la Haute cour de cassation et de justice depuis la nomination des nouvelles hautes instances judiciaires, en 2010²⁹. Elle est désormais à même de proposer de bonnes pratiques aux autres juridictions dans des domaines tels que la gestion des cas, en tenant compte du risque de prescription et en envoyant le message que la Cour ne cédera pas à des tentatives fallacieuses de retardement de la procédure. Il conviendra de maintenir et d'étendre ces acquis pour progresser dans la réforme judiciaire globale.

Obligation de rendre des comptes

²⁶ Cela concerne notamment les propositions du ministre de la justice et du procureur général visant à fermer les petits tribunaux et parquets à en redistribuer les postes entre les zones ayant des besoins urgents en la matière.

²⁷ L'évaluation de ces points par la Commission se trouve aux pages 13 et 14 de la mise à jour technique SEC(2011) 968 publiée le 20 juillet 2011. Elle renvoie notamment à des cas où le système judiciaire a fait montre d'une grande indulgence à l'égard de demandes de report introduites par des prévenus, mais aussi à des lacunes dans la gestion des preuves, le traitement des irrégularités de procédure et les questions d'organisation.

²⁸ Mise à jour technique SEC(2011) 968 du 20 juillet 2011, page 14. Depuis le dernier rapport annuel de la Commission, la Haute cour de cassation et de justice s'est vu allouer un budget spécial pour les experts judiciaires.

²⁹ Parmi les innovations importantes, on citera l'introduction de lignes directrices pour le prononcé concernant des délits de corruption et des mesures destinées à accélérer les procès pour corruption à haut niveau. Toutefois, les bonnes pratiques appliquées dans ces domaines spécifiques n'ont pas encore été rationalisées.

Fin 2011, la Roumanie a renforcé la base juridique en matière de responsabilité judiciaire. Le Parlement a voté des amendements instituant de nouvelles fautes disciplinaires et renforçant les sanctions existantes. Ils ont étendu le rôle du ministre de la justice et du procureur général au cours de la procédure disciplinaire et accru l'indépendance de l'inspection judiciaire³⁰. Il est désormais loisible à cette dernière de centrer son action sur des enquêtes disciplinaires mieux ciblées, plus rapides et plus proactives, et de disposer d'une voix consultative plus forte en ce qui concerne les lacunes dans l'organisation, les procédures et la pratique judiciaires. Le Conseil supérieur de la magistrature devrait exploiter davantage ce potentiel en demandant à l'inspection d'entreprendre un suivi systématique des aspects essentiels de la pratique judiciaire, de l'unification du droit et de l'adoption, par les présidents des tribunaux, de bonnes pratiques en matière de gestion³¹. Il importera également d'appliquer les nouveaux droits dans le plein respect de l'indépendance des magistrats, afin de dissiper les inquiétudes du système judiciaire quant à d'éventuels abus découlant de la nouvelle loi.

La loi aura d'autant plus d'effets qu'elle sera perçue comme le moyen d'appliquer des sanctions claires, cohérentes et dissuasives. La réputation du système judiciaire et la reconnaissance de l'aptitude du Conseil supérieur de la magistrature à y mettre de l'ordre ont été mises à mal par la réponse apportée par les hautes instances judiciaires à toute une série de malversations judiciaires, qui est apparue insuffisante et timorée³². Dans de nombreux États membres, on attend des personnes qui occupent des postes à responsabilité dans l'administration publique qu'elles consentent à se démettre de leurs fonctions au besoin, afin de préserver la réputation du service public concerné. Le fait que des juges fortement critiqués par le grand public aient continué à siéger dans les juridictions alors qu'ils faisaient l'objet d'enquêtes a nui à la réputation des tribunaux. Des règles claires gagneraient à être établies, comme la suspension immédiate des magistrats faisant l'objet d'une enquête pour délits graves, tels que la corruption à haut niveau, de manière à protéger les magistrats et le système judiciaire dans son ensemble³³. Cette mesure pourrait figurer dans la stratégie du Conseil supérieur de la magistrature visant à améliorer l'intégrité du système judiciaire.

La Roumanie a également amélioré fin 2011 les procédures de nomination à la Haute cour de cassation et de justice en adoptant des procédures plus transparentes et objectives permettant d'évaluer le mérite des candidats de manière plus globale, plus objective et en toute indépendance. Il s'agit là d'une mesure importante pour l'amélioration du respect, par la Haute cour de cassation et de justice, de l'obligation de rendre des comptes.

II.2 Lutte contre la corruption 2007-2012

³⁰ Ces modifications juridiques permettront au ministre de la justice et au procureur général d'engager des actions disciplinaires, par l'intermédiaire de l'inspection judiciaire. Cette dernière dispose à présent d'un mandat plus fort lui permettant d'examiner la pratique judiciaire et de faire appel de sanctions disciplinaires imposées par le Conseil supérieur de la magistrature.

³¹ C'est dans cette optique que l'inspection judiciaire a rédigé ses trois premiers rapports fin 2011 et début 2012: deux rapports thématiques sur les retards importants observés dans certaines enquêtes et sur l'accélération des procès pour corruption à haut niveau et un rapport sur les pratiques de la Haute cour de cassation et de justice en matière de gestion.

³² La Commission en a rendu compte en février 2012 [COM(2012) 56 final, page 3].

³³ La Commission a fait état, en février 2012, d'affaires dans lesquelles des juges de la Haute cour de cassation et de justice continuaient à siéger dans les juridictions alors qu'ils faisaient l'objet d'enquêtes pour corruption à haut niveau. D'autres juges ont échappé à des sanctions disciplinaires en partant à la retraite [COM(2012) 56 final, page 3]. Toutefois, la réponse récente du Conseil supérieur de la magistrature au lancement d'une enquête sur l'un de ses propres membres témoigne d'une approche plus proactive pour contrer les atteintes à la réputation du système judiciaire.

Objectif de référence n° 2: constituer, comme prévu, une agence pour l'intégrité compétente en matière de vérification de patrimoine, d'incompatibilités et de conflits d'intérêts potentiels et dotée de la capacité d'arrêter des décisions impératives pouvant donner lieu à la prise de sanctions dissuasives

Objectif de référence n° 3: continuer, en se basant sur les progrès déjà accomplis, à mener des enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de corruption à haut niveau

Objectif de référence n° 4: prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, en particulier au sein de l'administration locale

La lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité sont des tâches exigeantes supposant l'engagement de l'ensemble des autorités publiques. Elles doivent suivre une approche descendante, de manière à être diffusées à l'ensemble de la société. La capacité du système judiciaire roumain et de l'administration roumaine à appliquer l'État de droit constitue un préalable important. Depuis l'adhésion, la Roumanie a réalisé des progrès importants sur le plan des poursuites et des procès dans les affaires de corruption à haut niveau. La Direction nationale anticorruption (DNA) s'est révélée être un procureur énergique et impartial dans ces affaires. Le pays a également été capable de mettre au point un système pour détecter et sanctionner les conflits d'intérêt, les incompatibilités et les avoirs injustifiés. L'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) est une institution déterminée à mener à bien son mandat. En adoptant récemment des mesures visant à accélérer les procès pour corruption à haut niveau à la Haute cour, la Roumanie a commencé à résoudre l'un des grands problèmes limitant l'effet dissuasif de la lutte contre la corruption. Une législation plus forte visant à promouvoir l'intégrité au sein même de l'appareil judiciaire et une loi introduisant la confiscation élargie des avoirs d'origine criminelle ont été adoptées. La nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption met l'accent sur l'adoption de bonnes pratiques dans la lutte contre la corruption: il reste désormais à la mettre en œuvre telle qu'elle a été conçue et à lui donner suffisamment de temps pour faire la preuve de son efficacité. La réalisation des objectifs du MCV est jalonnée de mesures importantes. Eu égard aux événements actuels, toutefois, le maintien des progrès réalisés et du rythme auquel ils l'ont été et la garantie d'une stabilité institutionnelle sont les principaux gages de viabilité.

Ces mesures ont été prises alors même que la grande majorité des Roumains considéraient la corruption comme un problème fondamental³⁴. Elles n'ont pas encore convaincu les Roumains que la situation s'améliorait, la plupart d'entre eux considérant au contraire qu'elle se détériorait³⁵. Les doutes du public ne seront levés que lorsque des condamnations objectives et définitives seront prononcées dans les procès de corruption à haut niveau les plus importants et que les bonnes pratiques seront considérées comme la norme dans le déroulement des procès. Trop peu d'affaires de conflit d'intérêts donnent lieu à des poursuites, notamment en matière de marchés publics, et même en ce cas, les sanctions ne sont pas dissuasives en droit. La confiscation d'avoirs injustifiés est encore trop rare pour être

³⁴ D'après un sondage Eurobaromètre spécial daté de février 2012, 96 % des Roumains considéraient que la corruption était un problème majeur, un pourcentage légèrement plus élevé qu'en 2007 (Eurobaromètre spécial n° 374: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm). Depuis 2007, la Roumanie a perdu 6 places dans l'indice de perception de la corruption (Transparency International), son taux de perception ayant baissé. Son classement Freedom House est resté inchangé.

³⁵ D'après un sondage Eurobaromètre de février 2012, 67 % des Roumains seraient d'avis que la corruption a augmenté au cours des trois dernières années.

satisfaisante. La conversion de la nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption en un outil visant à rationaliser cette lutte dans l'ensemble des institutions sera un important test de vérification de la mise en œuvre.

En dépit de belles avancées, l'autorité de ces institutions de lutte contre la corruption est de surcroît remise en cause. La base juridique des travaux de la Direction nationale anticorruption (DNA), du ministère public et de l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) n'a cessé d'être contestée depuis 2007, sans que des solutions aient toujours été apportées. Les nominations à venir aux postes de procureur général, de premier procureur de la DNA et d'autres nominations importantes au sein du ministère public sont l'occasion de montrer que les hautes instances politiques et judiciaires soutiennent pleinement des poursuites pour corruption à la fois solides et indépendantes. Il convient pour ce faire que le processus de nomination au sein du cadre juridique existant soit à la fois transparent et objectif et fasse jouer la libre concurrence en utilisant des critères clairs et en recherchant une direction la plus forte possible, tout en ayant soin d'assurer la continuité du fonctionnement de ces institutions. L'efficacité démontrée dans le traitement d'un certain nombre d'affaires de corruption à haut niveau ayant atteint le stade final dans les tribunaux sera un bon test de la capacité du système judiciaire roumain à continuer d'affirmer son indépendance et d'appliquer l'État de droit.

Corruption à haut niveau

Les résultats obtenus par la Direction nationale anticorruption (DNA) en matière d'enquêtes et de poursuites relatives à des affaires de corruption à haut niveau peuvent être considérés comme faisant partie des avancées les plus significatives réalisées en Roumanie depuis son adhésion. La DNA a été en mesure de prononcer un nombre sans cesse croissant de condamnations, d'année en année, les enquêtes étant menées avec diligence et de manière proactive. Depuis 2007, la DNA a mis au jour des affaires dans les sphères les plus élevées de la scène politique et du système judiciaire, mettant en cause des personnes issues de toutes les grandes formations politiques³⁶.

L'efficacité de la DNA a entraîné une forte augmentation des décisions de justice et des condamnations dans des affaires de corruption à haut niveau, en particulier depuis 2010³⁷. Toutefois, l'efficacité des procédures judiciaires et la cohérence et le caractère dissuasif des arrêts rendus par les tribunaux dans les affaires de corruption à haut niveau n'ont pas été à la hauteur des progrès accomplis au niveau du ministère public. Depuis 2007, les affaires de corruption à haut niveau ont souffert d'importants retards dans les tribunaux. Des lacunes dans la législation et des capacités insuffisantes en seraient partiellement à l'origine. Les lacunes dans la pratique judiciaire énumérées dans la section précédente du présent rapport ont été particulièrement évidentes dans les affaires de corruption à haut niveau, les juges faisant preuve d'une trop grande bienveillance à l'égard des tentatives des prévenus de faire traîner en

³⁶ En 2011, la DNA a mis en examen 1 091 personnes dans le cadre de 233 affaires, contre 415 mises en examen dans le cadre de 167 affaires en 2007. Environ 60 % de toutes les enquêtes durent moins de 6 mois. Depuis 2007, la DNA a mis en examen un ancien Premier ministre, un ancien vice-Premier ministre, un certain nombre d'anciens ministres et membres du Parlement, ainsi que d'innombrables préfets, maires, conseillers généraux et responsables d'entreprises publiques. En 2011, la DNA a mis en examen deux membres du Parlement et un maire influent appartenant à la coalition gouvernementale d'alors, ainsi qu'un parlementaire de l'opposition de l'époque.

³⁷ En 2011, des décisions non définitives ont été rendues à l'encontre de 879 prévenus, contre 199 en 2007. Toujours en 2011, des décisions définitives ont été rendues à l'encontre de 158 prévenus, contre 109 en 2007.

longueur les procédures judiciaires, voire de les faire échouer, notamment lorsqu'elles se rapprochaient du délai de prescription³⁸.

Certaines causes de retard ont été supprimées. La «petite loi de réforme» et les modifications apportées à la loi sur la Cour constitutionnelle ont introduit d'importants changements destinés à accélérer les procès en éliminant les effets suspensifs des exceptions d'inconstitutionnalité et d'illégalité soulevées par les prévenus. Une décision interprétative de la Haute cour a également «arrêté le chronomètre» pour les périodes durant lesquelles un procès était précédemment suspendu dans l'attente d'un jugement relatif à une exception d'inconstitutionnalité³⁹.

Néanmoins, un certain nombre d'affaires de corruption à haut niveau ont été perdues en tout ou en partie à cause du délai de prescription début 2011⁴⁰. À la mi-2011, il est devenu évident qu'un certain nombre d'affaires importantes de corruption à haut niveau, qui avaient été retardées des années durant pour diverses raisons, allaient vraisemblablement arriver à prescription. Conformément aux recommandations⁴¹ de la Commission, les nouveaux responsables de la Haute cour de cassation et de justice ont encouragé le recours aux bonnes pratiques par une gestion plus efficace et plus rigoureuse des procès. Ces mesures ont donné lieu à un certain nombre de décisions en première instance dans des affaires importantes à partir de fin 2011, ainsi qu'aux premières condamnations pour corruption avec peine d'emprisonnement prononcées contre un ancien Premier ministre, un ancien ministre et un membre actuel du Parlement⁴².

Une autre inquiétude apparaissant dans les rapports de la Commission concernait la cohérence et le caractère dissuasif des arrêts rendus dans les affaires de corruption à haut niveau⁴³. Une étude conjointe du système judiciaire et du ministère de la justice en a pris acte en 2009 et adopté des mesures correctives ayant donné lieu à quelques améliorations. Faute de réaction de la part des hautes instances judiciaires, un groupe de juges de la cour d'appel de Bucarest a élaboré des lignes directrices pour le prononcé destinées à renforcer la cohérence face aux délits de corruption en 2010. Ces lignes directrices ont plus tard inspiré les nouveaux responsables de la Haute cour de cassation et de justice, qui ont à leur tour élaboré et adopté de nouvelles lignes directrices pour le prononcé concernant certains délits de corruption en 2011.

Ces exemples montrent bien que le système judiciaire roumain peut réagir de manière pragmatique à des lacunes objectives. Dès lors qu'elles seront appliquées et étendues à

³⁸ En Roumanie, la possibilité de prescription ne prend pas fin lorsque les enquêtes ou les procédures judiciaires commencent, comme dans de nombreuses autres juridictions.

³⁹ Il a fallu pour cela exclure de la période la date de prescription, les périodes pendant lesquelles le procès était suspendu dans l'attente de la décision de la Cour constitutionnelle sur une exception d'inconstitutionnalité.

⁴⁰ Voir rapport technique, page 29.

⁴¹ Dans son rapport COM(2011) 460 final du 20 juillet 2011, la Commission recommandait à la Roumanie de «prendre des mesures urgentes en vue d'améliorer la pratique judiciaire et la gestion des affaires et accélérer la prise de décision dans les affaires importantes de corruption à haut niveau, afin d'éviter le dépassement du délai de prescription dans tous les cas de figure». Le même rapport recommandait aussi à la Roumanie de «poursuivre la réforme de la Haute cour de cassation et de justice afin de lui permettre de mieux exercer son rôle en matière de cassation et d'accroître sa capacité à traiter les affaires de corruption de haut niveau».

⁴² Voir rapport technique, page 25.

⁴³ Voir, par exemple, l'évaluation de la Commission figurant en page 15 de la mise à jour technique SEC(2011) 968 publiée le 20 juillet 2011.

d'autres délits, ces lignes directrices pour le prononcé seront le gage d'une plus grande cohérence et d'une meilleure prévisibilité dans les jugements rendus dans les affaires de corruption à haut niveau. Les mesures prises par la Haute cour relatives à la gestion des affaires et à la pratique judiciaire sont une reconnaissance importante de la responsabilité qui incombe aux tribunaux de veiller à ce que la justice soit rendue. Ces mesures, pour autant qu'elles soient suivies d'effets, peuvent conduire à une série de décisions définitives dans les affaires concernant de hauts responsables politiques dans le courant de l'année. La première de ces décisions, rendue le mois dernier - une décision définitive concernant un procès impliquant un ancien Premier ministre -, a fait la preuve que la Haute cour commençait à rendre des décisions même à l'encontre de prévenus de très haut rang exerçant une influence politique.

Toutefois, le recours aux bonnes pratiques dans ces affaires n'est pas rationalisé de manière active et rien ne laisse penser qu'il sera suivi dans d'autres juridictions. En dépit d'améliorations visibles au sein de la Haute cour, de nombreuses autres affaires de corruption à haut niveau concernant des dignitaires locaux, tels que des préfets, des présidents de conseils généraux ou des maires, traitées dans d'autres tribunaux, continuent de faire l'objet de retards et d'interruptions au bien-fondé douteux. Il convient de noter que les progrès constatés dans le traitement, par les tribunaux, des affaires de corruption et de fraude dans les marchés publics sont particulièrement lents. Des efforts devront être consentis pour connaître les raisons de ces importants retards et permettre aux juges d'accéder plus facilement aux compétences techniques et connaissances spécifiques nécessaires⁴⁴. La plupart des peines dans les affaires de corruption à haut niveau restent assorties d'un sursis. Très peu de condamnations définitives à des peines d'emprisonnement ont jusqu'ici été prononcées dans les affaires importantes mettant en cause de hauts responsables politiques⁴⁵. Cela a des répercussions négatives sur le caractère dissuasif du système.

Pour que la lutte contre la corruption à haut niveau soit efficace, il importe que l'action de la justice soit respectée et que les enquêtes menées par le système judiciaire bénéficient du plein soutien de la classe politique. L'adoption, en 2011, d'un code déontologique par le parti alors au pouvoir peut être considérée comme une grande avancée. En vertu de ce code, le même parti a exclu un maire influent qui avait été condamné pour corruption à haut niveau⁴⁶.

En vertu de la Constitution roumaine, telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'approbation du Parlement est requise pour autoriser l'arrestation ou la recherche de parlementaires. Elle est également requise pour autoriser l'ouverture d'enquêtes pénales à l'encontre de parlementaires qui sont d'anciens ministres ou des ministres en exercice. Le refus du Parlement d'autoriser l'ouverture d'enquêtes pénales en pareils cas génère une immunité de fait à l'égard des enquêtes pénales, ce qui a pour effet d'entraver l'exercice de la justice. Depuis 2007, un certain nombre de parlementaires, dont un ancien Premier ministre, ont ainsi été dispensés d'enquête pénale par le refus du Parlement d'autoriser

⁴⁴ Sur les 43 condamnations enregistrées par la DNA dans les tribunaux depuis 2006, seules deux décisions définitives ont été rendues.

⁴⁵ Les données collectées depuis 2007 indiquent qu'environ 60 % des peines arrêtées par les tribunaux sont égales ou inférieures aux peines minimales. Bien que la part des peines d'emprisonnement assorties d'un sursis ait diminué, passant de 75 % dans les années 2007-2009 à 60 % en 2011, les peines assorties d'un sursis restent majoritaires, en particulier dans les affaires importantes. Les trois membres du Parlement actuels ou anciens ayant fait l'objet d'une condamnation définitive en 2011 ont tous bénéficié d'un sursis

⁴⁶ Ce n'est toutefois pas encore la pratique habituelle: lors des élections locales de juin, plusieurs candidats au poste de président du conseil communal ou général étaient en état d'arrestation ou faisaient l'objet d'une enquête pénale ou d'un procès pour corruption, et un certain nombre d'entre eux ont été élus.

l'ouverture de telles enquêtes à leur rencontre⁴⁷. Le fait que le Parlement ne motive pas ses refus d'autoriser l'ouverture d'enquêtes pénales rend difficile l'établissement de l'objectivité des décisions⁴⁸. En outre, le fait que des parlementaires puissent continuer à siéger tout en étant condamnés pour des infractions graves de type corruption entache la réputation du Parlement. Dans nombre de systèmes parlementaires, il est de pratique courante de suspendre les parlementaires mis en accusation dans de telles affaires et de les exclure dès lors qu'ils sont condamnés⁴⁹.

Le nouveau gouvernement a envoyé des signaux contradictoires lors de sa récente constitution. La désignation et, en définitive, la nomination de ministres ayant fait l'objet d'une décision de justice définitive ou sous le coup d'une procédure judiciaire en cours a donné lieu à des controverses bien compréhensibles et indiqué une réticence à admettre et comprendre que l'État de droit est un principe fondamental⁵⁰. Cela démontre qu'il reste du chemin à parcourir pour ce qui est de la fixation de normes élevées pour les postes à haute responsabilité.

Intégrité

Lors de son adhésion, la Roumanie a accepté de mettre en place un cadre juridique et institutionnel pour prévenir et sanctionner la corruption en s'attaquant aux incompatibilités, aux conflits d'intérêts et à l'enrichissement injustifié. L'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) vérifie les situations de conflit d'intérêts et d'incompatibilité et recense les cas potentiels d'enrichissement injustifié parmi les fonctionnaires de l'État et les responsables politiques élus. Ses conclusions ou ses saisines peuvent faire l'objet d'un recours ou être confirmées par des juridictions ou encore être suivies par d'autres instances judiciaires ou administratives.

Créée en 2007, l'ANI est rapidement devenue opérationnelle et a mis en place une méthode efficace en matière d'administration et d'enquête. Elle a largement contribué à une plus grande transparence en instituant l'accès public, centralisé et électronique à toutes les déclarations de patrimoine et d'intérêts. Grâce au double soutien du budget national et des fonds de l'UE, elle a mis au point un système informatique de gestion des affaires et des accords de coopération avec toutes sortes d'autorités administratives et judiciaires. L'ANI est désormais un rouage essentiel du cadre institutionnel de lutte contre la corruption, qui affiche des résultats significatifs⁵¹.

Toutefois, les progrès de l'ANI ont été entravés par un certain nombre de difficultés. En 2010, son fondement juridique a été déclaré inconstitutionnel, ce qui a eu pour effet de semer le doute sur sa compétence essentielle, à savoir la possibilité d'obtenir la confiscation d'avoirs injustifiés⁵². Le débat sur la manière de modifier la base juridique de l'ANI a révélé combien la volonté politique de défendre l'intégrité et de respecter les engagements contractés lors de l'adhésion était ténue. Les représentants au Parlement de tous les grands partis politiques ont

⁴⁷ Voir le rapport technique, pp. 26 et 27.

⁴⁸ Voir rapport technique, page 27.

⁴⁹ Trois membres du Parlement ayant été condamnés pour corruption à haut niveau par une décision définitive continuent de siéger au Parlement.

⁵⁰ Ces décisions ont fait suite à des recours contre des conclusions de l'ANI en matière d'incompatibilité.

⁵¹ Voir le rapport technique, pp. 18 et 19.

⁵² Les compétences de l'ANI consistant à suggérer à la Cour la déchéance d'avoirs injustifiés a été jugée en violation avec les principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs, ainsi que de la présomption et de l'interdiction de confiscation de patrimoine légalement acquis.

soulevé à nouveau la question de l'existence de l'ANI. Le Parlement n'est pas davantage parvenu à mettre en œuvre les décisions relatives à l'incompatibilité et au conflit d'intérêts⁵³.

Avec une base juridique ainsi affaiblie, il est encore plus difficile pour l'ANI d'obtenir des résultats. Sa constitutionnalité reste contestée, bien que deux plaintes en ce sens aient été rejetées par la Cour constitutionnelle en juin⁵⁴. Les nouvelles commissions d'enquête sur le patrimoine, créées à un stade intermédiaire entre l'ANI et les tribunaux pour les affaires dans lesquelles l'ANI suggère la confiscation d'avoirs injustifiés, semblent avoir eu pour effet de compliquer les poursuites pour avoirs injustifiés. Ces commissions ont ajouté un niveau de juridiction supplémentaire, tout en offrant moins de transparence et de droits aux parties. En dépit d'efforts visant à réunir les différents intervenants lors de séminaires, les procédures utilisées n'ont pas été totalement uniformisées et des défaillances sont apparues lors de l'utilisation des éléments de preuve. À ce jour, aucune affaire traitée par les commissions d'enquête sur le patrimoine depuis leur rétablissement en 2010 n'a fait l'objet d'un règlement définitif par une juridiction. Le cadre juridique complique encore les tentatives de résolution des conflits d'intérêts administratifs. Il importe d'abord d'élaborer des processus juridiques distincts pour trancher les recours introduits contre les conclusions de l'ANI relatives à des conflits d'intérêts et, ultérieurement, pour annuler des actes juridiques tels que les contrats de marchés publics conclus dans une situation de conflit d'intérêts⁵⁵.

L'efficacité du système roumain d'intégrité pâtit aussi de la lenteur des procédures judiciaires, de l'incohérence de la jurisprudence et d'un manque de coopération entre les autres autorités administratives, le système judiciaire et l'ANI. Les procédures judiciaires relatives aux affaires relevant des trois attributions de l'ANI ont été particulièrement lentes. Au total, les tribunaux n'ont confirmé à ce jour que quatre affaires d'avoirs injustifiés, toutes antérieures à la nouvelle loi (l'une d'elles remontant à 2005). De simples affaires d'incompatibilité peuvent prendre plusieurs années avant d'être finalement tranchées par des juridictions. Il en est résulté des affaires dans lesquelles aucune sanction ne pouvait être appliquée, car les mandats avaient déjà expiré. L'incohérence de la jurisprudence s'est aussi avérée problématique dans les affaires retenues par l'ANI, sans qu'aucune mesure corrective rapide n'ait encore été prise par le système judiciaire⁵⁶. Bien que l'ANI ait signé des accords de coopération avec un certain nombre d'autres organes administratifs et avec le ministère public, cette coopération n'a pas eu de résultats tangibles à ce jour, à l'exception d'une coopération constructive avec la DNA. Très peu d'informations ont été envoyées à l'ANI par d'autres institutions et le suivi donné par

⁵³ La commission juridique de la Chambre des députés a proposé qu'il ne soit prise aucune mesure à l'encontre de deux parlementaires faisant l'objet de conclusions définitives en matière d'incompatibilité et de conflit d'intérêts. Les décisions définitives du Parlement concernant ces deux affaires sont encore en suspens.

⁵⁴ La loi modifiée a également contraint l'ANI à abandonner un nombre important d'affaires faisant alors l'objet d'une enquête, en raison de l'introduction de délais de prescription. La grande majorité de ces affaires concernaient des responsables politiques élus.

⁵⁵ À ce jour, un conflit d'intérêts administratif n'a été confirmé que dans deux affaires, où les contrats concernés n'ont cependant jamais été annulés.

⁵⁶ Parmi les affaires récentes faisant l'objet d'un débat public, deux concernent des parlementaires étant également recteurs d'université. Dans un cas, une incompatibilité a été détectée, alors que dans l'autre, le même tribunal en a réfuté l'existence. Un épisode similaire s'est répété devant une autre cour d'appel. Ces affaires sont désormais dans l'attente d'un jugement en appel auprès de la Haute cour de cassation et de justice.

d'autres institutions aux saisines de l'ANI a fait défaut, ce qui n'a donné lieu qu'à une mise en accusation et à une demande d'impôt supplémentaire⁵⁷.

L'ANI ne s'en est pas moins montrée de plus en plus capable de cibler les affaires importantes et complexes depuis 2010. Un examen analytique visant à recenser les conflits d'intérêts parmi les conseillers locaux a permis de mettre au jour un nombre élevé d'affaires potentielles. Il sera instructif d'observer dans quelle mesure le ministère public et les tribunaux donneront suite à ces affaires⁵⁸. Un exercice similaire a été lancé avec les autorités gérant les fonds de l'UE. Ces évolutions sont les bienvenues. À l'avenir, les enquêtes de l'ANI devraient être encore plus ciblées, grâce à des analyses de risques, et mettre l'accent sur les domaines vulnérables, ce qui pourrait avoir des répercussions sur les effectifs de l'ANI, amenés dès lors à s'étoffer⁵⁹.

En dépit des failles du suivi judiciaire, un grand nombre de conclusions d'incompatibilité sont devenues définitives et ont conduit à des démissions et à des sanctions disciplinaires⁶⁰. Les résultats sont plus décevants en ce qui concerne le suivi réservé aux affaires de l'ANI relatives à la confiscation d'avoirs injustifiés et à des conflits d'intérêts. Les améliorations apportées à la base juridique de l'ANI peuvent contribuer à résoudre ce problème⁶¹, mais il importe surtout que le système politique, judiciaire et administratif dans son ensemble voie en l'ANI un atout sur lequel miser. Le traitement des affaires de l'ANI par les tribunaux et la coopération entre les institutions doivent s'améliorer si l'Agence entend changer radicalement les mentalités à l'égard de l'intégrité.

Prévention et répression de la corruption généralisée au sein du secteur public

Pour faire reculer durablement la corruption, il convient d'infliger des sanctions dès que de tels faits sont décelés, mais également, avant tout, de limiter les possibilités de commettre semblables actes. La mise en place de mesures de prévention visant à limiter les opportunités et les risques de corruption, telles que des procédures transparentes et un processus décisionnel prévisible de la part des institutions publiques, est, à cette fin, essentielle.

L'orientation globale de l'action en la matière s'inscrit dans le cadre d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption. Les cinq dernières années offrent à cet égard un tableau contrasté. La stratégie 2008-2010 n'a pas débouché sur les résultats escomptés. Une nouvelle stratégie globale a toutefois été adoptée en mars dernier, et la décision du nouveau gouvernement de procéder à sa réadoption sans lui apporter de modifications, avec l'aval du

⁵⁷ Globalement, depuis sa création jusqu'au mois de mars 2012, l'ANI a procédé à quelque 4 000 vérifications ayant donné lieu à des conclusions ou des saisines dans plus de 500 affaires, dont 250 conclusions d'incompatibilité, 37 affaires de conflit d'intérêts (administratif), 24 affaires d'avoirs injustifiés présumés et 239 saisines du ministère public pour suspicions de délits pénaux.

⁵⁸ L'examen analytique a eu jusqu'ici les résultats suivants: 75 conclusions d'incompatibilité, 9 conclusions de conflit d'intérêts administratif et des saisines de procureurs concernant 50 suspicions de délits pénaux.

⁵⁹ Le soutien apporté par le ministère de la justice en vue d'améliorer les salaires du personnel de l'ANI constitue une démarche utile à cet égard.

⁶⁰ Jusqu'à présent, les conclusions d'incompatibilité émises par l'ANI ont été confirmées par les tribunaux ou sont devenues définitives du fait même qu'elles n'avaient fait l'objet d'aucun recours dans les délais stipulés par la loi dans 118 affaires. Dans 53 d'entre elles, des fonctionnaires ont dû démissionner, dans 8 autres, des commissions disciplinaires ont prononcé des licenciements et dans 16 autres encore, d'autres sanctions ont été prises.

⁶¹ Un groupe de travail conjoint constitué de représentants du ministère de la justice et de l'ANI a déjà formulé des propositions qui n'ont pas été reprises jusqu'ici.

Parlement, laisse penser qu'elle bénéficie d'un soutien politique général. Cette nouvelle stratégie reprend de nombreuses recommandations formulées dans une analyse d'impact figurant dans les deux stratégies précédentes et constitue une bonne base pour la coordination et la définition de l'orientation des actions des différentes instances étatiques. Elle permet également de suivre les avancées réalisées à l'aide d'une série d'indicateurs. L'aval du Parlement a souligné utilement que toutes les parties influentes de la société ont un rôle à jouer dans le succès de cette stratégie.

Le suivi est largement fonction de l'action menée par les différentes composantes du gouvernement. La Direction générale anticorruption du ministère de l'administration et de l'intérieur (DGA), qui est une instance spécialisée, pourvue d'effectifs suffisants, chargée de la prévention de la corruption et de l'instruction des faits de corruption, a bien progressé dans la lutte contre la corruption au sein de la police roumaine et d'autres structures du ministère dont elle dépend. La DGA est, à ce jour, le seul département à procéder à une analyse circonstanciée des risques de corruption. Elle a signalé un nombre élevé de cas de corruption au ministère public⁶². Pour tirer parti de ces avancées et exploiter tout son potentiel, la DGA devrait à présent étendre ses bons résultats à d'autres cas de corruption graves et complexes, y compris dans le domaine des marchés publics et des liens de corruption entre la police et la criminalité organisée.

Les autres secteurs de l'activité gouvernementale n'ont pas enregistré de résultats comparables. Des secteurs tels que l'administration fiscale, l'enseignement, la santé et les investissements dans les infrastructures sont particulièrement touchés par la corruption; les risques auxquels ils sont soumis en la matière commencent à peine à être étudiés, et quelques mesures seulement ont été prises dans les secteurs d'activités qui sont les plus exposés à la corruption et les plus sensibles sur le plan budgétaire⁶³. Le secteur éducatif a piloté quelques mesures de prévention utiles, y compris des mesures proposées par le Centre national pour l'intégrité, parmi lesquelles la mise en place d'un système de vidéosurveillance lors des épreuves du baccalauréat. Il procède actuellement à l'élaboration d'une stratégie sectorielle dans le cadre d'un projet de lutte contre la corruption financé par l'UE. Les investissements dans les infrastructures scolaires, de même que le système d'examens scolaires et la délivrance des diplômes universitaires, sont également très exposés à la corruption. Des mesures commencent à être prises dans le secteur de la santé, dans le cadre d'un autre projet important financé par l'UE⁶⁴. Quelques actions pilotes utiles ont été entreprises dans des domaines sensibles à la corruption ayant un impact important sur le budget de l'État, actions qui nécessitent toutefois une approche systématique. Quelques actions ont été menées dans des secteurs tels que la fiscalité et les douanes, même si les risques spécifiques à ces secteurs

⁶² Elle a, en particulier, collaboré avec la DNA sur plusieurs enquêtes importantes et complexes relatives à des cas de corruption, notamment en ce qui concerne la délivrance des permis de conduire (2008) et au sein de la police des frontières (2010-11). Depuis 2007, elle a communiqué plus de 1 000 cas au total à la DNA, qui ont débouché à ce jour sur 222 mises en examen pour corruption à haut niveau. Au cours de cette même période, la DGA a transmis plus de 6 300 autres dossiers de corruption au ministère public, qui ont conduit jusqu'ici à 836 mises en examen.

⁶³ Certains secteurs, tels que la fiscalité, les douanes et la délivrance de permis de bâtir par les administrations locales, ne font toujours pas l'objet de mesures anticorruption de grande ampleur.

⁶⁴ Cela renforcera la détection d'irrégularités commises dans les marchés publics relatifs au secteur de la santé, tandis qu'un autre projet important de sensibilisation aux droits des patients et de lutte contre la corruption du côté de l'offre dans le secteur des soins de santé est envisagé. Un projet de lutte contre la corruption a également été lancé par le ministère du développement régional et du tourisme pour analyser de manière plus approfondie les faiblesses face à la corruption au sein de ce ministère et de ses structures subordonnées, et élaborer une stratégie détaillée.

justifieraient la mise en place d'unités de prévention robustes dotées d'un mandat proactif⁶⁵. Les autorités de contrôle administratif ont un rôle important à jouer mais, en règle générale, elles ne procèdent pas encore à l'évaluation des risques de corruption dans les domaines sensibles et ne collaborent pas avec les autorités judiciaires ni avec l'ANI. Les experts invoquent, parmi les causes sous-jacentes importantes de cette inaction, une indépendance insuffisante et une influence du monde politique⁶⁶.

Le nombre limité de faits de corruption signalés par les autorités administratives a également eu une incidence sur le nombre de cas poursuivis par le ministère public et les tribunaux. Une exception a cependant pu être constatée au sein de la police, où la DGA a relevé de très nombreux cas. Le procureur général a chargé les parquets locaux d'élaborer des stratégies de lutte contre la corruption à l'échelon local, a publié des orientations concernant l'instruction des affaires de corruption et a mis sur pied un réseau de procureurs spécialisés. Ces mesures ont débouché sur une hausse du nombre de faits de corruption poursuivis par le ministère public⁶⁷.

La nouvelle stratégie anticorruption mise en place à l'échelon national offre l'occasion d'amorcer un changement radical dans l'engagement de l'ensemble des agences gouvernementales à mettre en œuvre des politiques proactives rendant la corruption plus ardue et à identifier les problèmes dès qu'ils se présentent. Les bonnes pratiques en la matière, telles que celles du ministère de l'administration et de l'intérieur, pourraient être étendues à l'ensemble des secteurs à haut risque et à fort impact budgétaire. La création d'une ligne téléphonique indépendante permettant de signaler des délits de corruption au sein du service public contribuerait également à encourager le signalement de tels faits. Mais les mesures de lutte contre la corruption doivent avant tout gagner la confiance du grand public. Il convient à cet effet de mettre en place un cercle vertueux lui permettant de constater que des résultats concrets sont obtenus dans les cas qui le justifient.

Médiateur

Le médiateur joue un rôle important dans la lutte contre la corruption en Roumanie. Le médiateur est habilité à enquêter sur les actes illégaux supposés de l'administration. Il s'agit d'un organe indépendant, qui peut agir sur la base d'un recours introduit par n'importe quelle personne ou de sa propre initiative. Le médiateur est également habilité, en vertu de l'article 26, paragraphe 2, de la loi 35/1997, à porter à la connaissance du Parlement et du Premier ministre les «cas graves de corruption» décelés au cours de ses enquêtes. Le rôle du médiateur est important pour le fonctionnement du MCV, notamment en ce qui concerne le quatrième objectif de référence relatif à la prévention et à la lutte contre la corruption. Le médiateur est également la seule institution habilitée à contester directement les ordonnances du gouvernement devant la Cour constitutionnelle.

La Commission note que le Parlement a mis fin prématurément au mandat du médiateur le 3 juillet 2012. Les autorités roumaines doivent assurer l'indépendance du médiateur et

⁶⁵ Ce mois-ci, le gouvernement a approuvé la création d'une unité chargée de l'intégrité au sein de l'Agence nationale pour l'administration fiscale. Toutefois, sa structure, ses compétences et ses ressources doivent encore être définies.

⁶⁶ Dans le domaine des marchés publics, l'Autorité nationale de régulation et de surveillance des marchés publics (ANRMAP), qui est l'autorité de contrôle compétente, n'a signalé que cinq cas à la DNA depuis 2007. En 2011, elle n'a rapporté que trois cas de conflits d'intérêts.

⁶⁷ Voir le rapport technique, pp. 34 et 35.

désigner un médiateur jouissant du soutien de tous les partis, capable d'exercer efficacement et en toute indépendance ses fonctions légales.

Recouvrement des produits du crime

L'expérience montre que la répression de la corruption se résume souvent à recouvrer les produits du crime. Le recouvrement de ces produits et la lutte contre le blanchiment de capitaux constituent par conséquent des aspects essentiels de la stratégie anticorruption. La Roumanie a mis sur pied en 2011 un bureau de recouvrement des actifs⁶⁸ et adopté en 2012 une nouvelle législation en matière de confiscation élargie. Depuis 2010, le ministère public et la police appliquent une procédure normalisée aux fins de recouvrement des produits du crime, sous l'autorité conjointe du procureur général et du ministre de l'intérieur. Une formation a été rendue obligatoire dans ce domaine, et un réseau de procureurs spécialisés a été mis sur pied.

Cette action doit encore cependant porter ses fruits. La confiscation élargie demeure un concept nouveau pour la police, le ministère public et les juges. Des notions telles que la confiscation des avoirs de tiers semblent volontiers contestées devant les tribunaux⁶⁹. En dépit d'une jurisprudence positive, le blanchiment des capitaux n'est toujours pas poursuivi en tant que délit distinct⁷⁰. Une évaluation réalisée par des experts donne à penser que le niveau des confiscations est plus faible que prévu⁷¹. En outre, le manque d'informations statistiques complètes en la matière rend le suivi des avancées réalisées difficile pour les autorités.

Marchés publics

Les lacunes en matière d'application de la législation relative aux marchés publics constituent une source importante de corruption et d'utilisation abusive des fonds publics. Elles ont également une incidence négative sur l'utilisation efficace des fonds de l'UE et diminuent la qualité de la fourniture de biens publics. Les audits et évaluations réalisés par divers services de la Commission ont, à plusieurs reprises, révélé des risques systémiques et des dysfonctionnements dans ce domaine, qui ont parfois conduit à la suspension des versements des fonds de l'UE, ainsi que le confirment des plaintes directement adressées à la Commission.

Depuis son adhésion, la Roumanie a mis en place un vaste cadre institutionnel et juridique pour mettre en œuvre la législation de l'UE en la matière. Toutefois, plusieurs faiblesses récurrentes n'ont pas reçu de réponse suffisante. Des modifications fréquentes apportées au cadre juridique⁷², un dispositif institutionnel d'une capacité insuffisante et l'absence d'instruments clés permettant d'exercer des contrôles efficaces, tels qu'un registre exhaustif des marchés publics, sont une source d'incohérences. La protection des marchés publics contre les conflits d'intérêts est qualifiée de faiblesse spécifique dans des audits de la

⁶⁸ Conformément aux dispositions de la décision 2007/845/JAI du Conseil.

⁶⁹ Il n'existe pas encore au sein de la profession de vision commune de la confiscation des avoirs de tiers, et la jurisprudence en la matière est limitée. La disposition constitutionnelle en vertu de laquelle l'origine licite des biens est présumée concourt à une approche prudente et à une pratique non unitaire dans ce domaine.

⁷⁰ Un arrêt a été rendu dans une seule affaire et un avis juridique a été émis par le procureur général.

⁷¹ Entre 2007 et 2011, on a dénombré 42 condamnations pour des infractions relatives au blanchiment des capitaux.

⁷² Rapport technique, p. 40.

Commission, de même que par l'Agence nationale pour l'intégrité⁷³. La Roumanie s'est engagée à mettre en œuvre, au moyen d'un plan d'action global, les conclusions d'une évaluation globale des marchés publics effectuée par la Commission en 2011. Une action déterminante sera nécessaire pour remédier aux dysfonctionnements recensés.

III. Prochaines étapes

L'évaluation effectuée par la Commission révèle les progrès réalisés par la Roumanie au cours des cinq années qui ont suivi son adhésion à l'UE. Ces avancées illustrent le rôle positif joué par le MCV. La Commission considère qu'à l'avenir, la Roumanie pourrait atteindre les objectifs fixés par ce mécanisme à condition de prendre rapidement des mesures pour garantir l'État de droit, de maintenir le cap et de renforcer la mise en œuvre des réformes.

Toutefois, comme indiqué dans l'introduction, les événements récents mettent au jour des carences sérieuses en ce qui concerne le caractère irréversible et durable des réformes. La Roumanie doit assurer le respect de l'État de droit, et notamment garantir un contrôle juridictionnel indépendant. Les partenaires de l'UE ne pourront accorder à nouveau leur confiance à la Roumanie que si cette dernière apporte la preuve que l'État de droit prime sur les intérêts des partis, que toutes les parties font preuve d'un respect total pour le processus de contrôle juridictionnel et notamment le contrôle constitutionnel, et que les réformes entreprises sont irréversibles. Des mesures légales sont pour cela indispensables – de même qu'un engagement politique vis-à-vis de l'État de droit, absent des dernières décisions. Le gouvernement s'est maintenant engagé à agir rapidement pour assurer le respect de l'État de droit, conformément aux recommandations énumérées ci-après (voir IV.1).

Ceci était la conclusion selon laquelle les avancées en matière d'application des critères de référence, requises pour que la Commission décide de mettre un terme au MCV, n'ont pas encore été réalisées. Une appropriation plus large de la réforme au sein de toutes les branches du pouvoir ainsi que de l'appareil judiciaire, de même qu'un engagement plus ferme en faveur de l'intégrité et de la lutte contre la corruption, sont nécessaires pour satisfaire d'une manière satisfaisante aux exigences fixées par ce mécanisme. Les autorités roumaines doivent en particulier démontrer qu'un processus de réforme durable et irréversible est réellement engagé en Roumanie et qu'une intervention extérieure du MCV n'est plus nécessaire. C'est la raison pour laquelle les mesures prises récemment par le gouvernement et par le Parlement sont particulièrement préoccupantes.

L'expérience de ces cinq dernières années montre que des actions convaincantes peuvent produire des résultats. La Roumanie peut déjà mettre en avant la direction positive prise par le processus de réforme dans des institutions telles que la DNA et l'ANI, ainsi qu'une action ciblée comme l'accélération du traitement des affaires par la Haute cour. Récemment, l'appareil judiciaire a adopté une position proactive en faveur de la défense de l'indépendance judiciaire. À l'évidence, la garantie de ces avancées et le maintien du rythme des réformes et de la stabilité financière dans le cadre de celles-ci sont les premiers éléments constitutifs de la démonstration du caractère durable de ces réformes. Le passage de la phase d'adoption de la législation à une phase de mise en œuvre déterminée permettra à la Roumanie de progresser plus rapidement vers la réalisation des exigences du MCV. Tous les États membres ont des obligations et des chances à saisir en matière de liberté, de sécurité et de justice, et la

⁷³ Voir la note de bas de page n° 56.

Commission attend de la Roumanie qu'elle mène à bien le processus spécifique du MCV et qu'elle s'attaque à ces questions dans le même esprit que les autres États membres.

Eu égard aux incertitudes actuelles, la Commission adoptera un nouveau rapport sur la Roumanie, en application du MCV, d'ici la fin 2012. Dans ce rapport, elle examinera si les préoccupations qu'elle a exprimées concernant l'État de droit et l'indépendance de l'appareil judiciaire ont été levées et si le contrôle démocratique et l'équilibre ont été rétablis. Elle suivra de près les progrès réalisés en effectuant régulièrement des missions et en entretenant un dialogue fréquent avec les autorités roumaines et les autres États membres.

IV. Recommandations

La prochaine grande étape consistera pour le gouvernement et les principales institutions de Roumanie à démontrer leur engagement à mettre en place les fondements indispensables de l'État de droit et de l'indépendance judiciaire. Plusieurs mesures urgentes doivent pour ce faire être prises par le gouvernement et le Parlement. Alors que les recommandations énumérées ci-dessous comprennent plusieurs réformes spécifiques nécessaires pour que la Roumanie continue à progresser dans le cadre du MCV, il est à noter que les controverses actuelles décrites plus haut dans le présent rapport suscitent de vives inquiétudes au regard des progrès accomplis à ce jour et soulèvent des questions quant au caractère durable et irréversible des réformes lancées. Eu égard au caractère exceptionnel des récents développements, le présent rapport comporte des recommandations spécifiques urgentes pour faire face à la situation actuelle, notamment à la rubrique 1: «Respect de l'État de droit et de l'indépendance du pouvoir judiciaire».

La Commission a invité la Roumanie à prendre sans délai des mesures dans les domaines suivants afin de résoudre les points actuellement sujets à controverse:

1. Respect de l'État de droit et de l'indépendance du pouvoir judiciaire

- Abrogation de l'ordonnance d'urgence n° 38/2012 et de l'ordonnance d'urgence n° 41/2012 et respect des décisions de la Cour constitutionnelle sur le quorum pour un référendum et les compétences qui lui sont attribuées.
- Respect des obligations constitutionnelles à l'occasion de l'émission future d'ordonnances.
- Mise en œuvre de toutes les décisions de la Cour constitutionnelle.
- Publication sans délai de tous les actes au Journal officiel, y compris des décisions de la Cour constitutionnelle.
- Exigence du respect de l'indépendance du système judiciaire par tous les partis politiques et instances gouvernementales; engagement à sanctionner tout membre du gouvernement ou d'un parti qui saperait la crédibilité des juges ou exercerait des pressions sur les institutions judiciaires.
- Désignation d'un médiateur jouissant du soutien de tous les partis, par une procédure transparente et objective, débouchant sur la sélection d'une personnalité faisant preuve d'une autorité, d'une intégrité et d'une indépendance incontestées.

- Mise en place d'une procédure transparente pour la nomination du procureur général et du premier procureur de la Direction nationale anticorruption. Ces nominations doivent impliquer des appels à candidature ouverts fondés sur des critères d'expérience professionnelle, d'intégrité et de résultats positifs en matière de lutte contre la corruption. Aucune nomination au cours de la présidence par intérim.
- Éviter d'accorder une quelconque grâce présidentielle pendant la présidence par intérim.
- Aucune désignation de ministre à l'encontre desquels des jugements pour manquement à l'intégrité ont été prononcés; démission obligatoire de ministres dans cette situation.
- Adoption de procédures claires imposant la démission de membres du Parlement à l'encontre desquels des décisions définitives en matière d'incompatibilité et de conflits d'intérêts ont été prises, ou ayant été condamnés en dernier ressort pour délits de corruption de haut niveau.

Par son courrier du 16 juillet et l'annexe mise à jour du 17 juillet, le Premier ministre roumain a confirmé au Président de la Commission que toutes ces conditions ont été remplies ou le seront.

La Roumanie doit également prendre des mesures dans les domaines suivants:

2. Réforme du système judiciaire

- Adoption et mise en œuvre d'un plan commun global visant à garantir l'application des quatre codes, y compris tous les aspects pertinents de la réforme structurelle et procédurale, les adaptations nécessaires en matière de ressources humaines et les investissements en faveur des infrastructures judiciaires.
- Restructuration du système judiciaire et du ministère public, rééquilibrage du personnel et de la charge de travail sur la base, notamment, du réexamen sur le plan fonctionnel du système judiciaire de la Roumanie et du projet relatif à une charge de travail optimale pour les tribunaux qui est actuellement financé par la Banque mondiale.
- Mise en place d'un groupe de suivi pour la réforme judiciaire réunissant toutes les instances de l'État, les associations professionnelles et la société civile.

3. Responsabilisation de l'appareil judiciaire

- Accord sur une politique commune entre le Conseil supérieur de la magistrature et le gouvernement en vue de la promotion de la responsabilisation et de l'intégrité au sein du système judiciaire grâce une pratique disciplinaire et à une jurisprudence convaincantes, avec des échéances claires pour ce qui est de la mise en œuvre. Mise en avant de l'application des nouvelles lois sur la responsabilité disciplinaire et la promotion des magistrats de la Haute cour comme exemple pour l'ensemble de l'appareil judiciaire.

- Meilleure coordination des instruments juridiques, disciplinaires et de gestion afin de préserver la réputation du système judiciaire dans les cas de manquement graves, y compris la prise de décisions relatives à des droits individuels tels que les retraites.
- Renforcement des capacités et des résultats de l'Inspection judiciaire en vue de la poursuite tant de la responsabilisation de l'appareil judiciaire, grâce au suivi des affaires individuelles, que de la promotion de l'efficacité, de la cohérence et des bonnes pratiques au sein du système judiciaire, au moyen d'un réexamen régulier des pratiques à tous les niveaux de celui-ci.

4. Cohérence et transparence du processus judiciaire

- Élaboration d'une approche globale en vue de la mise en place des structures, procédures et pratiques nécessaires pour accélérer l'unification juridique. L'unification juridique doit constituer une priorité, en termes de gestion, pour les présidents des différentes juridictions, et la cohérence doit représenter un élément important du système d'évaluation et de promotion des juges. Mise à jour complète et continue des décisions de justice motivées et publication en ligne de cette mise à jour.
- Poursuite de la réforme de la Haute cour en mettant davantage l'accent sur l'unification du droit.

5. Efficacité de l'action judiciaire

- Élaboration et mise en œuvre, dans l'ensemble de l'appareil judiciaire, d'orientations claires sur les bonnes pratiques concernant les condamnations, la gestion des affaires et l'examen des preuves dans les procès au pénal, en insistant notamment sur les domaines dans lesquels des manquements ont déjà été recensés, comme lors de procès complexes ayant trait à la criminalité économique et à la passation de marchés publics.
- Mise en place de réformes en faveur de la publication rapide des motifs des décisions à la suite du prononcé du verdict, de la suspension des délais de prescription dès l'ouverture des instructions judiciaires, ainsi que de l'amélioration de la qualité et de la disponibilité de l'expertise judiciaire.
- Poursuite de la mise en œuvre des mesures prises par la Haute cour pour accélérer les procès pour corruption à haut niveau, non-application de délais de prescription et instauration de mesures similaires auprès d'autres juridictions.
- Poursuite de l'amélioration de la cohérence et du caractère dissuasif des sanctions infligées dans les affaires de corruption à haut niveau par l'ensemble des juridictions roumaines.
- Poursuite par les nouvelles hautes instances judiciaires des résultats obtenus par le ministère public.

6. Intégrité

- Réalisation d'avancées convaincantes en matière d'imposition de sanctions rapides et dissuasives. Simplification du contrôle juridictionnel des décisions de l'ANI grâce à l'amélioration des procédures et pratiques judiciaires, ainsi qu'au réexamen du cadre juridique applicable à cette autorité, en vue d'accélérer la prise des décisions finales et d'améliorer la cohérence et le caractère dissuasif de celles-ci.
- Amélioration de la coopération apportée par les autorités judiciaires et d'autres instances administratives à l'ANI en vue du signalement des faits de corruption et de l'échange d'informations opérationnelles, d'une manière efficace, sur les trois domaines d'activités de l'ANI. La coopération apportée à l'ANI devrait permettre de mesurer de façon claire le rôle moteur joué par les autres instances administratives.

7. Lutte contre la corruption

- Poursuite par les nouvelles hautes instances judiciaires des résultats obtenus par la DNA.
- Mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption telle qu'elle a été élaborée, et mise en place d'un système de suivi global permettant à l'ensemble des agences gouvernementales de fixer des objectifs et de présenter des rapports annuels, dans un format commun et comparable, sur la prévention et la répression de la corruption, de la fraude et des conflits d'intérêts. Élaboration, conformément à cette stratégie, de règles procédurales claires et de bonnes pratiques concernant les décisions du Parlement en vue d'enquêter sur des parlementaires, de les arrêter ou de les faire rechercher.
- Démonstration de l'obtention d'un bilan positif en matière de poursuites contre le blanchiment de capitaux en tant que délit distinct et de résultats convaincants en ce qui concerne le recouvrement des produits du crime, grâce au renforcement de la pratique judiciaire et à l'application de la nouvelle législation en matière de confiscation élargie.
- Mise en place d'un mécanisme de coordination et de suivi clair entre la police, le ministère public et les autorités de contrôle administratif, qui seront chargés spécifiquement de garantir une coopération et une communication efficaces sur les faits de corruption.
- Amélioration des résultats en matière de prévention et de répression de la corruption, de la fraude et des conflits d'intérêts dans le domaine des marchés publics, dans l'ensemble des domaines d'activité des administrations publiques. Dans ce contexte, il convient que la Roumanie assure un suivi adéquat des recommandations formulées dans le cadre du réexamen externe du système de passation des marchés publics effectué à l'initiative de la Commission.