



Bruxelles, le 22.1.2014
COM(2014) 37 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(2014) 37 final}

1. INTRODUCTION

En juillet 2012, la Commission a présenté un rapport relatif à l'évaluation globale des progrès réalisés par la Roumanie, cinq ans après le lancement du mécanisme de coopération et de vérification (MCV)¹. Ce rapport indiquait qu'une grande partie des éléments constitutifs requis étaient en place et que le MCV avait contribué de manière notable aux réformes en Roumanie. L'accent était désormais mis sur la mise en œuvre de celles-ci. Le rapport, sa méthodologie et ses conclusions ont également été entérinés dans les conclusions adoptées par le Conseil²

Le rapport a aussi été influencé par les événements de juillet 2012 qui se sont déroulés en Roumanie et qui ont soulevé des questions spécifiques sur l'État de droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire dans le pays. La Commission a consacré un rapport intérimaire à ces questions en janvier 2013³. Celui-ci a conclu que la Roumanie avait mis en œuvre plusieurs recommandations de la Commission à cet égard, mais pas toutes. Il soulignait également la nécessité d'accélérer l'application des recommandations de la Commission en matière de réforme du système judiciaire, d'intégrité et de lutte contre la corruption.

Le présent rapport évalue les progrès accomplis par la Roumanie depuis la présentation de ces deux rapports dans les deux domaines essentiels du MCV que sont la réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption. L'histoire du MCV montre jusqu'à présent que les progrès ne sont pas linéaires et que les avancées dans un domaine peuvent être freinées voire réduites à néant par les retards enregistrés ailleurs. En décembre 2013, des décisions prises par le Parlement roumain ont rappelé que les principes essentiels et les objectifs des réformes continuent d'être remis en cause. La Cour constitutionnelle a dû intervenir pour rappeler ces principes. Il est donc particulièrement difficile d'apprécier la viabilité des réformes et d'évaluer dans quelle mesure il existe une dynamique nationale suffisante pour assurer une évolution globalement positive.

Il est à noter que les circonstances difficiles de l'année 2012 n'ont pas entamé la détermination de nombreuses institutions et de particuliers en Roumanie à poursuivre leurs efforts en vue de consolider les progrès accomplis. La Commission est d'avis que le processus de suivi du MCV, les possibilités offertes par les fonds de l'UE et l'engagement constructif de la Commission et de nombreux États membres continuent d'être un soutien précieux aux réformes en Roumanie. Le prochain rapport sera présenté dans une année environ.

¹ COM(2012) 410 final.

² 24 septembre 2012

³ COM(2013) 47 final. L'analyse et les recommandations qu'il contenait ont été confirmées dans les conclusions adoptées par le Conseil «Affaires générales» le 11 mars 2013.

2. ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROCESSUS DE RÉFORME EN ROUMANIE

2.1 *Système judiciaire*

L'indépendance du pouvoir judiciaire et l'État de droit ont constitué l'une des thématiques phares du rapport de juillet 2012 et du rapport de suivi de janvier 2013⁴. Il s'agit aussi d'un thème récurrent dans le débat national en Roumanie, les institutions judiciaires ayant accordé une plus grande attention à cet aspect de leurs activités. Ces éléments ont pu influencer sur le niveau de confiance dans les institutions judiciaires roumaines⁵.

Indépendance de la justice et État de droit

Ordre constitutionnel

Bien que ne faisant pas partie du système judiciaire à proprement parler, la constitution et la Cour constitutionnelle sont au cœur de l'État de droit. L'autorité de cette institution n'a pas été remise en cause comme cela avait été le cas à l'été 2012 et son rôle d'arbitre important s'est plutôt vu renforcé. La Cour continuera à exercer un rôle essentiel dans la défense de principes clés tels que la séparation des pouvoirs, y compris lors de toute discussion future sur une modification de la constitution.

Une reprise du débat sur la constitution s'annonçant cette année, il s'agira de veiller à ce que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) puisse s'exprimer sur tous les domaines concernant le système judiciaire. Il conviendra, en particulier, d'exclure toute modification augmentant la possibilité, pour la classe politique, d'influer sur les hautes instances judiciaires ou de remettre en cause l'indépendance ou l'autorité de la justice. Dès lors, l'engagement pris par le gouvernement de consulter la commission de Venise constituée, en particulier, un signal important de la volonté de la Roumanie de baser toute modification constitutionnelle sur des normes européennes. Les autorités roumaines ont aussi clairement affiché leur intention d'informer la Commission européenne.

Pression sur l'indépendance de la justice

À l'été et à l'automne 2012, la Commission a reçu un grand nombre de doléances des institutions judiciaires concernant des critiques directes émanant de la classe politique ou des attaques lancées par les médias contre certains juges, procureurs et membres de leur famille ou contre les institutions judiciaires et le ministère public⁶. Le nombre et la virulence de ces attaques semblent avoir diminué depuis 2012 sans pour autant disparaître. On note notamment des cas où les institutions judiciaires et des magistrats ont essuyé des critiques directes à la suite de décisions de justice concernant des personnalités politiques importantes.

Cela contraste avec la pratique de nombreux autres États membres, où le respect du principe de séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice, garanti par des règles ou par des

⁴ COM(2012) 410 final et COM(2013) 47 final.

⁵ Selon l'Eurobaromètre Spécial n° 385 consacré à la justice, l'indice de confiance du public roumain dans le pouvoir judiciaire s'élevait à 44 %, pas très loin derrière la moyenne de l'UE (53 %), plaçant la Roumanie à la 17^e place sur 28 dans ce domaine.

⁶ COM (2013) 47 final, p 4.

conventions, a pour effet de limiter les observations de la classe politique sur les décisions de justice.

Le CSM est le principal garant de l'indépendance de la justice et s'est acquitté de cette tâche de manière systématique et professionnelle, ce qui a contribué à ce que cette thématique soit prise davantage au sérieux par les citoyens et la classe politique. Cet aspect de ses activités n'a cessé de gagner en importance. Par conséquent, le fait de définir une procédure claire et accessible au public sur la façon dont le CSM devrait réagir en cas de besoin devrait contribuer à consolider ce rôle. Le CSM pourrait aussi examiner d'autres moyens de fournir dans la pratique un soutien institutionnel à l'indépendance de la justice en soutenant, dans de telles circonstances, certains magistrats⁷.

Le ministre de la justice a également pris une initiative utile en établissant un dialogue entre les médias et les magistrats. Une meilleure compréhension mutuelle et une approche professionnelle en matière de traitement réservé aux médias dans les institutions judiciaires pourraient contribuer à améliorer les relations. Il reste que les progrès seront difficiles si les critiques formulées par les autorités à l'égard des magistrats et des décisions de justice se poursuivent.

Respect des décisions de justice

Le respect des décisions de justice est un aspect important de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit, qui se manifeste à différents niveaux. Le refus d'appliquer les décisions des tribunaux ou la remise en cause injustifiée, par l'administration publique, de ces décisions constituent une remise en question du caractère obligatoire des décisions de justice.

Il s'agit d'un problème qui touche les organes les plus élevés de l'État. Depuis juillet 2012, le pouvoir judiciaire a dû se tourner plus d'une fois vers la Cour constitutionnelle en raison du refus du Parlement de mettre fin à certains mandats suite à des décisions de justice définitives sur l'incompatibilité des charges d'un député. Le jugement le plus récent de la Cour constitutionnelle à ce sujet date de novembre 2013. Cependant, le Sénat n'a pris encore aucune mesure.

Nomination à des postes de haut niveau

Dans le système judiciaire, les nominations sont l'un des moyens les plus clairs d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire et du ministère public. Le MCV a mis en lumière l'importance de procédures claires, objectives et mûrement réfléchies régissant ces nominations.⁸ la nomination, non motivée par des considérations politiques, de candidats justifiant d'un niveau élevé de professionnalisme et d'intégrité est essentielle pour garantir la confiance du citoyen dans le système judiciaire.

⁷ Rapport technique, section 1.1.1.

⁸ À cet égard, le COM(2012) 410 final souligne: «Il convient pour ce faire que le processus de nomination [pour les institutions de lutte contre la corruption] 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.» Voir également les conclusions du Conseil, notamment celles du 13 mars 2013.

Le bilan de l'année dernière est en demi-teinte⁹. Dans le cas de la présidence et de la vice-présidence de la Haute cour, il n'y a aucun signe d'ingérence dans le processus. La situation est plus délicate dans le cas du ministère public: la procédure de nomination lancée en septembre 2012 avait une forte connotation politique, que les modifications apportées ultérieurement n'ont pas pu dissiper. Cela a peut-être découragé certaines candidatures. Au stade de la sélection finale, certains candidats affichaient un solide bilan dans le domaine de la lutte contre la corruption, mais le choix opéré n'était pas le résultat d'une procédure transparente visant à examiner en détail les qualités de candidats mis en situation de concurrence réelle. La Commission a regretté la décision de ne pas suivre de procédure rigoureuse, notant au passage que cela obligeait les personnes nommées à apporter la preuve de leur volonté de poursuivre le travail de ces institutions en matière de lutte contre la corruption.

À l'automne 2013, une autre difficulté est apparue avec la nomination d'un chef et d'un chef-adjoint de section au sein de la Direction nationale anticorruption (DNA). Une fois de plus, des nominations temporaires à des postes ad interim ont été annulées abruptement et le ministre de la justice a procédé à de nouvelles nominations sans respecter pleinement la procédure, qui l'oblige à consulter le directeur de la DNA. À la suite de critiques formulées par le public et par le CSM, une seconde procédure plus consensuelle a eu lieu conformément aux règles établies, débouchant sur une nouvelle série de nominations permanentes. En raison du calendrier, des voix se sont élevées pour dénoncer un éventuel lien avec les décisions de la DNA concernant certaines personnalités politiques, parallèlement aux critiques publiques émanant de la classe politique dont fait l'objet le ministère public¹⁰.

Cadre juridique

Les nouveaux codes juridiques

Les rapports successifs élaborés au titre du MCV ont permis de suivre le processus ayant conduit à l'élaboration de nouveaux codes juridiques en Roumanie. Selon le rapport MCV de juillet 2012, il s'agit d'une modernisation du cadre juridique roumain. Si la mise en œuvre de ces codes n'a pas été facile, en particulier lorsqu'il convenait de maintenir des systèmes parallèles, il apparaît de plus en plus que les hautes instances judiciaires ont travaillé de concert avec le ministère de la justice pour faciliter la transition. Lors des préparatifs de mise en œuvre des nouveaux codes pénaux, on a cherché à tirer les leçons du passé¹¹. Le ministère de la justice s'est également assuré un budget et des postes supplémentaires pour soutenir la mise en œuvre des nouveaux codes. La fixation de délais légèrement plus longs, mais réalistes, pour le processus s'est avérée utile.

Le nouveau code de procédure pénale, dont la mise en œuvre devrait commencer en février, est une opération d'envergure. Toutes les dispositions sont directement applicables et le code crée deux nouvelles institutions: le juge «des droits et des libertés» et le juge de la «chambre préliminaire». Par conséquent, il est particulièrement important que les problèmes soient anticipés et résolus dans la mesure du possible. Il importera de procéder à un suivi régulier de

⁹ Rapport technique, section 1.5.

¹⁰ Rapport technique, section 1.5.

¹¹ Rapport technique, section 1.2.2.

l'effet réel et de la mise en œuvre des nouvelles dispositions lorsque les nouveaux codes seront entrés en vigueur.

L'une des difficultés qui subsiste est l'instabilité des nouveaux codes à quelques mois de leur entrée en vigueur. Plusieurs problèmes juridiques ont été mis en évidence, qui pourraient nécessiter des modifications aux codes ou à la loi portant application du code de procédure pénale, à adopter préalablement à l'entrée en vigueur de ceux-ci¹². Par ailleurs, le Parlement roumain a voté une série de modifications controversées au code de procédure pénale, qui ont été jugées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle (voir ci-dessous).

Cohérence de la jurisprudence

L'introduction des codes est également une bonne occasion de s'attaquer à la question de la cohérence de la jurisprudence. L'incohérence et le manque de prévisibilité des tribunaux en matière de jurisprudence ou d'interprétation des lois restent un sujet de préoccupation essentiel pour le monde des affaires et la société dans son ensemble.

La Haute cour de cassation et de justice (HCCJ) a adopté un certain nombre de mesures utiles pour résoudre ce problème. Les nouveaux codes de procédure redonnent aux deuxièmes appels leur objet initial, à savoir la cassation, et renforcent le rôle de la Haute cour dès lors qu'il s'agit d'améliorer la cohérence de la jurisprudence. La procédure de renvoi préjudiciel est une nouvelle procédure permettant de saisir la Haute cour d'une demande d'interprétation à titre préjudiciel. La décision rendue sera contraignante tant pour la juridiction en question que pour les affaires jugées ultérieurement. La Haute cour et le CSM ont pris des mesures importantes, tant sur le plan de la formation que sur celui de la publication de décisions motivées des tribunaux, afin de tenir compte de cet élément. Ils ont notamment donné aux juges et aux greffiers accès aux décisions de toutes les autres juridictions du pays. La prochaine étape devrait consister à faire en sorte que toutes les décisions de justice soient accessibles tant aux juristes qu'au grand public dans son ensemble¹³.

Cependant, on note, dans certains milieux, une réticence à suivre la jurisprudence ou les recommandations des juridictions supérieures, ce qui empêche un fonctionnement normal du système judiciaire. L'incertitude qui en résulte sape la confiance dans ce système, ce qui provoque une mauvaise utilisation des ressources et une frustration tant pour les opérateurs économiques que pour les citoyens. Les présidents des tribunaux pourraient insister davantage auprès de leurs collègues sur l'importance de la cohérence, et notamment contester les décisions qui semblent différer de la pratique de la Haute cour. Quant à cette dernière, elle doit s'attaquer au problème des affaires pour lesquelles ses propres décisions semblent manquer de cohérence.

La qualité et la stabilité du cadre juridique représentent une difficulté supplémentaire pour l'application uniforme du droit. Le grand nombre d'ordonnances d'urgence ou de procédures parlementaires qui ne respectent pas un niveau minimal de transparence ne laisse souvent aucune place à une évaluation, à une consultation et à une préparation dignes de ce nom, même lorsque l'urgence n'est pas manifeste. Par conséquent, les juges, les procureurs, les

¹² Rapport technique, section 1.2.2.

¹³ Les différentes initiatives prises en la matière sont exposées dans la section 1.3.2 du rapport technique.

juristes, les entreprises, les administrations et les citoyens qui doivent appliquer la loi ne savent pas à quoi s'en tenir et commettent des erreurs. Le risque de failles juridiques, susceptibles de donner lieu à des interprétations divergentes de la loi, est aussi plus élevé.

Réforme structurelle du système judiciaire

Stratégie de développement du système judiciaire (2014-2018)

Le ministère de la justice a œuvré à l'élaboration d'une stratégie de développement du système judiciaire (2014-2018). Celle-ci vise à renforcer les réformes actuelles ainsi que les institutions judiciaires et à accroître la confiance dans le système judiciaire. Les objectifs généraux - renforcement de l'efficacité, des institutions, de l'intégrité, de la qualité, de la transparence et de l'accès à la justice - reflètent le travail effectué dans d'autres États membres et au niveau européen. Le but est d'adopter la stratégie et un plan d'action associé en février 2014. Il est essentiel que le gouvernement et les institutions judiciaires coopèrent étroitement sur une telle initiative. Le ministre est parvenu à rassembler les institutions. Le consensus devrait contribuer à asseoir la stratégie. Il importe aussi d'associer au processus les autres professions juridiques telles que les avocats, les notaires et les huissiers de justice.

Il conviendrait, par ailleurs, lors de toute future réforme du système judiciaire, de renforcer les capacités des gestionnaires administratifs afin de permettre à ceux-ci de prendre des décisions en connaissance de cause, fondées sur des données fiables relatives au fonctionnement du système judiciaire, sur des travaux de recherche et sur une planification à long terme. D'autres États membres ont utilisé des outils tels que les enquêtes de satisfaction menées auprès des usagers des juridictions et les enquêtes auprès du personnel de celles-ci afin de mettre en évidence les lacunes du système.

Gestion de la charge de travail et efficacité de la justice

La charge de travail excessive dans certaines juridictions et dans certains parquets a été reconnue comme un problème persistant, exacerbé par des incertitudes concernant l'impact des codes. Plusieurs évolutions utiles dans le système judiciaire, y compris la spécialisation, une meilleure utilisation des greffiers et des mesures prises à l'échelle des tribunaux en vue d'éviter des retards abusifs, peuvent avoir des effets positifs.

Cependant, il importe aussi de se pencher sur la la vieille question¹⁴ du rééquilibrage des ressources disponibles grâce à la réorganisation de la carte judiciaire. Un tel changement nécessite cependant une modification législative et malgré le soutien du ministère de la justice, il semblerait que l'appui du Parlement reste incertain.

Intégrité du pouvoir judiciaire

Le CSM a souligné sa politique de tolérance zéro à l'égard des problèmes d'intégrité au sein du pouvoir judiciaire et, avec l'aide de l'inspection, une approche plus cohérente et plus rigoureuse a été mise au point. Il importe que la section administrative de la Haute cour adopte elle aussi une approche cohérente. Il semblerait que cette politique ait entraîné un

¹⁴ Voir par exemple COM(2012) 410 final, p. 8.

accroissement du nombre d'affaires¹⁵, mais un suivi supplémentaire sera nécessaire pour établir si elle a un effet dissuasif réel.

2.2 Cadre pour l'intégrité

Le cadre pour l'intégrité est l'un des principaux éléments du MCV. Il s'appuie sur les institutions et sur les règles pour faire en sorte que les attentes soient clairement et correctement respectées. Il repose également dans une large mesure sur une acceptation politique et culturelle que l'intégrité est un principe important pour les fonctionnaires et que toute transgression devrait avoir des conséquences.

L'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) et le Conseil national pour l'intégrité (CNI)

Au cours de l'année écoulée, l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) a continué à consolider son bilan dans le domaine concerné¹⁶. Des obstacles subsistent néanmoins et les progrès effectués diffèrent selon les domaines (incompatibilités, conflits d'intérêt et avoirs injustifiés). L'ANI et sa direction ont notamment essuyé un certain nombre d'attaques, qui ont souvent coïncidé avec le traitement de dossiers concernant des personnalités politiques de premier plan. Le Conseil national pour l'intégrité a apporté la preuve de son utilité en tant qu'organisme de surveillance capable d'expliquer le mandat de l'ANI et d'intervenir publiquement en cas de besoin.

L'ANI est désormais une institution plus solidement ancrée, le gouvernement la soutenant grâce à des ressources accrues afin d'assurer son bon fonctionnement. Ses relations avec les autres agences publiques étant essentielles, elle a mis en place une série d'accords de travail régissant celles-ci, dont certains semblent cependant plus fructueux que d'autres. Les décisions de l'ANI sont souvent contestées devant les tribunaux, mais il ressort des données disponibles que dans plus de 80 % des cas, les conclusions de l'ANI sur les conflits d'intérêt ont été confirmées par les tribunaux.

Il semblerait que les juridictions se soient familiarisées avec le cadre pour l'intégrité. La jurisprudence reste néanmoins inégale, avec des décisions contradictoires prises par les juridictions d'appel mais aussi par la HCCJ et les procédures judiciaires relatives aux affaires d'incompatibilités sont encore longues. Une affaire concernant la capacité de l'ANI à faire appel d'une décision de la commission d'enquête sur l'enrichissement de ne pas transmettre à la justice une affaire de l'ANI est dans l'attente d'un jugement de la HCCJ. Les délais nécessaires pour casser des contrats signés en violation de la législation relative aux conflits d'intérêts et le maigre bilan de l'administration publique en la matière réduisent la capacité de dissuasion de l'ANI et grèvent par ailleurs les finances publiques.

La décision de mettre au point un nouveau système de contrôle préalable des conflits d'intérêts dans le cadre des procédures de passation de marchés publics complète utilement les activités de l'ANI¹⁷. Il est clairement souhaitable de repérer et d'éviter les conflits d'intérêts potentiels avant la signature d'un contrat. Pour garantir le bon fonctionnement du système, il

¹⁵ Rapport technique, section 1.4.4. Cette section traite également du grand nombre de jugements contestés avec succès devant la Haute cour, compromettant l'efficacité des mesures.

¹⁶ Rapport technique, section 2.1.3.

¹⁷ La section 2.1.4 du rapport technique expose en détail la procédure prévue.

importe que les pouvoirs adjudicateurs soient légalement tenus de prendre en compte les problèmes recensés par l'ANI. Il convient également de prévoir une disposition selon laquelle, en cas de passation du marché et de confirmation de la décision de l'ANI, le fonctionnaire se trouvant dans une situation de conflit d'intérêts sera jugé responsable à hauteur d'un pourcentage minimal du montant sur lequel porte le marché. Si cette approche donne de bons résultats, elle ne devrait plus se limiter aux fonds de l'UE et être rapidement étendue à toutes les procédures de passation de marchés.

Il serait logique de tirer les leçons des travaux actuels de l'ANI afin d'affiner le cadre juridique. Un train de mesures actuellement en discussion avec le gouvernement contient des propositions importantes telles que l'annulation immédiate d'un marché lorsqu'une décision de conflit d'intérêts devient définitive, un accroissement des contrôles au stade de la nomination et un accès simplifié aux déclarations d'intérêts. L'ANI pourrait aussi saisir la balle au bond pour guider la codification du cadre pour l'intégrité, ce qui devrait, au demeurant, permettre de lever toute ambiguïté perçue dans le cadre actuel.

Cependant, ces mesures de bon sens se heurtent à l'incertitude résultant des tentatives successives au Parlement d'entraver l'efficacité du cadre pour l'intégrité¹⁸. Citons notamment les tentatives, au cours de l'été 2013, de modifier les règles relatives aux incompatibilités concernant les représentants élus localement ou les tentatives récentes de modifier le code pénal ayant pour effet de protéger des catégories entières de particuliers contre les règles en matière d'intégrité, notamment dans le domaine des conflits d'intérêts (voir ci-dessous). Le Parlement s'est également montré réticent à mettre en œuvre des jugements de l'ANI, alors même que ceux-ci avaient été confirmés par un tribunal. Une proposition du gouvernement de modifier la loi sur l'ANI devrait donc viser à renforcer le rôle de cet organe. Cela constituerait un test important pour prouver la volonté politique de maintenir un cadre efficace en matière d'intégrité.

Le cadre pour l'intégrité: Parlement

Les rapports MCV antérieurs avaient déjà mis en garde contre le risque que les règles du Parlement soient perçues comme mettant les parlementaires à l'abri de toute procédure judiciaire¹⁹. Le rapport MCV de janvier 2013 a indiqué que le Parlement avait adopté au cours du même mois des changements au statut des parlementaires, qui modifient la procédure de levée de leur immunité dès lors qu'ils font l'objet d'une perquisition, d'une arrestation ou d'une détention, ainsi que dans le cas de poursuites à l'encontre d'anciens ministres. Le statut semble être une mesure utile, apportant davantage de clarté en ce qui concerne les incompatibilités entraînant la fin d'un mandat et définissant des délais en matière de réponse, par le Parlement, aux demandes introduites par le ministère public en vue de détenir ou d'arrêter un parlementaire ou de le soumettre à une perquisition. Cependant, il n'exige pas qu'une décision de refus d'engager des poursuites pénales soit motivée²⁰.

¹⁸ Le COM(2012) 410 final, p. 14, fournit des exemples concernant ces dernières années.

¹⁹ Voir à cet égard COM(2012) 410 final, p. 14.

²⁰ Le COM(2013) 47 final, p. 7, précise que «des justifications exhaustives seront exigées si le Parlement ne laisse pas la loi s'appliquer normalement.»

En raison d'un recours introduit devant la Cour constitutionnelle, ces dispositions n'ont pris effet qu'en juillet et les dispositions d'application ainsi que le nouveau code de conduite²¹ n'ont pas encore été adoptés. L'efficacité du statut devra être évaluée sur la durée. Malheureusement, à la lumière des pratiques observées à l'automne 2013, il semblerait que les parlementaires ne se soient pas toujours inspirés des nouvelles règles pour insuffler une nouvelle rigueur aux procédures²². En particulier, faisant écho aux préoccupations exprimées dans le rapport de janvier, un arrêt de la Haute cour confirmant une décision de l'ANI n'a pas été appliqué par le Parlement²³.

2.3 Lutte contre la corruption à haut niveau

Les derniers rapports MCV et conclusions du Conseil ont souligné que les résultats obtenus par les institutions responsables de la lutte contre la corruption à haut niveau constituent l'une des avancées les plus importantes de la Roumanie en ce qui concerne les objectifs fixés par le MCV. Depuis les derniers rapports de la Commission, tant la DNA, au stade des poursuites²⁴, que la HCCJ, au stade du procès²⁵, ont conservé un très bon bilan malgré des circonstances difficiles. Que ce soit en matière d'inculpation ou de condamnation, l'application de la loi à des personnalités politiques de premier plan a été une démonstration forte du champ d'action de la justice roumaine.

Le fonctionnement des juridictions s'est amélioré considérablement, notamment en ce qui concerne les délais dans lesquels la DNA mène des enquêtes et rend des jugements²⁶. Une lacune de taille a été comblée pour éviter qu'une affaire soit ajournée en raison de la démission d'un parlementaire de ses fonctions, par exemple, et des avocats commis d'office sont de garde à la Haute cour pour éviter que l'absence d'avocat de la défense soit invoquée comme motif pour différer un procès.

La lutte contre la corruption au sein de la magistrature²⁷ est un élément clé de la crédibilité du système. Des efforts ont été déployés pour améliorer tant la cohérence que l'aspect dissuasif des sanctions: un projet de loi a été élaboré en vue de retirer aux magistrats leur «pension de retraite spéciale» en cas de condamnation définitive pour une infraction pénale intentionnelle, notamment pour corruption²⁸.

Il n'en reste pas moins que la lutte contre la corruption à haut niveau continue de se heurter à des obstacles de taille. Même si des enquêtes, des mises en accusation et des condamnations ont lieu, il est manifeste que la corruption n'est pas toujours considérée comme un délit grave.

²¹ Le président de la Chambre des députés s'est déclaré ouvert à ce que le code de conduite s'inspire de la pratique internationale et un projet a été envoyé au Parlement européen en décembre 2013.

²² Rapport technique, section 2.2.

²³ Et cela en dépit d'un soutien clair tant de la HCCJ et de la Cour constitutionnelle concernant un sénateur.

²⁴ L'année 2013 a vu une augmentation notable du nombre de personnes inculpées (1073 au total). Voir rapport technique, section 3.2.3.

²⁵ Les chiffres fournis par la Haute cour sont comparables aux chiffres de 2012. Voir rapport technique, section 3.1.

²⁶ Sur les 205 affaires dans lesquelles la DNA a rendu un jugement final au cours de la période de référence, la majorité (environ 73 %) ont été résolues en moins de 4 ans (et la plupart d'entre elles en moins de 2 ans). Voir rapport technique, section 3.1.

²⁷ Quelques cas récents ont été signalés par la HCCJ et la DNA.

²⁸ Ce projet de loi a été approuvé par la Chambre des députés, mais elle est encore en cour d'examen au Sénat.

Au sein du système judiciaire, le pourcentage élevé de sursis à l'exécution d'un jugement semble illustrer la réticence des juges à traduire dans les faits les conséquences d'une condamnation²⁹, ce qui est contraire aux lignes directrices relatives aux jugements publiées par la Haute cour elle-même. À cet égard, il importe également d'améliorer les résultats obtenus en matière de confiscation et de restitution d'avoirs. La confiscation étendue, permettant de retirer des avoirs à des membres de la famille de la personne condamnée, est une procédure récente, relativement peu employée³⁰.

Cette réticence est manifeste lorsque des personnalités politiques roumaines font des déclarations pour exprimer leur solidarité avec des personnes condamnées pour corruption. Le manque de cohérence dans l'application des règles aux ministres démissionnaires donne une impression de subjectivité. La modification du code pénal par le Parlement en décembre 2013, sans débat préalable ni consultation publique, n'y est peut-être pas non plus étrangère. Les institutions judiciaires roumaines, notamment la Haute cour et le CSM, ont exprimé leur vive préoccupation concernant ces modifications, qui auraient pour effet de soustraire les parlementaires³¹ à la législation relative aux délits de corruption, tels que les pots-de-vin, le trafic d'influence et l'abus de pouvoir. Il ressort des données de la DNA que 28 parlementaires ont été condamnés ou font l'objet d'un procès pour corruption³².

L'une des autres modifications apportées porte sur le régime de prescription et aurait pour effet de réduire de manière notable la période de prescription. Les rapports MCV contiennent souvent des observations sur le régime de prescription en Roumanie³³, qui comporte une disposition relativement inhabituelle selon laquelle la prescription n'intervient qu'au moment du jugement en dernière instance. Parmi les autres dispositions importantes, il convient de citer celle redéfinissant les conflits d'intérêts en vue de soustraire de nombreuses catégories de personnes à leur responsabilité pénale³⁴. Une autre modification proposée reviendrait à supprimer, pour ceux qui ont déjà été reconnus coupables et condamnés, toute sanction pour corruption³⁵.

Ces modifications ont suscité des réactions parmi la magistrature roumaine³⁶ et la communauté internationale³⁷. L'une des problématiques soulevées concernait le fait que la

²⁹ Dans les affaires examinées par la DNA entre le 1^{er} janvier 2013 et le 15 octobre 2013, 853 prévenus ont été condamnés à des peines de prison. En fin de compte, 22,2 % des peines (189 d'entre elles) ont débouché sur une mise en détention et, dans 77,8 % des cas restants (664 affaires), un sursis d'exécution a été accordé (sursis conditionnel ou assorti d'une surveillance). Voir rapport technique, section 3.6.1.

³⁰ Le ministère de la justice a indiqué que la loi de 2012 sur la confiscation étendue a été utilisée par le ministère public entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre 2013 dans 34 cas. Seule une décision de justice en matière de confiscation étendue a été adoptée et l'affaire fait actuellement l'objet d'un recours devant la Haute cour de cassation et de justice.

³¹ Ainsi que le président et certaines professions juridiques telles que les avocats, les notaires et les huissiers de justice.

³² Rapport technique, section 3.2.1.

³³ Le COM(2012) 410 final recommande de suspendre les délais de prescription dès l'ouverture des instructions judiciaires.

³⁴ Plus de 100 maires et adjoints au maire sont actuellement traduits en justice pour des infractions qui relèvent du champ d'action de la DNA.

³⁵ L'examen de cette modification a été reporté.

³⁶ Voir par exemple les communiqués de presse de la DNA: <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jffdi=&jffi=comunicat>; et de la HCCJ: <http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>

convention des Nations unies contre la corruption précise que tout fonctionnaire exerçant des fonctions législatives, exécutives, administratives ou judiciaires devrait être soumis à la législation en matière de corruption et de conflits d'intérêts³⁸. En janvier 2014, la Cour constitutionnelle roumaine a jugé ces modifications inconstitutionnelles, mentionnant en particulier la nécessité de respecter les obligations découlant du droit international ainsi que le principe d'égalité devant la loi inscrit dans la constitution roumaine. Si cet arrêt de la Cour constitutionnelle montre clairement que le système d'équilibre des pouvoirs est à l'œuvre, l'adoption de modifications allant directement à l'encontre de principes aussi importants laisse perplexe.

2.4 Lutte contre la corruption à tous les niveaux

Le MCV exige également que de solides efforts soient fournis pour s'attaquer à la corruption à tous les niveaux de la société roumaine. Il ressort de toutes les études effectuées que la généralisation de la corruption constitue une source d'inquiétude importante pour les citoyens³⁹. Si le fait de traduire en justice des personnalités de premier plan accusées de corruption peut avoir un effet positif sur la perception du problème, la lutte contre la corruption à tous les niveaux passe aussi par des efforts soutenus visant à réduire les risques dans ce domaine et à montrer ensuite que lorsque des affaires sont mises au jour, elles ne restent pas sans conséquences. Or de telles mesures de gestion et de prévention tardent à être mises en place⁴⁰.

La stratégie nationale de lutte contre la corruption est une initiative importante qui a permis d'appliquer un cadre commun à un large éventail d'institutions roumaines⁴¹. Le travail effectué, qui consiste à diffuser les meilleures pratiques et à encourager les organismes publics à consacrer des ressources et du temps à la lutte contre la corruption, est clairement très utile⁴². La prochaine étape devrait consister à appliquer des règles plus cohérentes dans des domaines tels que l'évaluation des risques et les normes de contrôle interne. Néanmoins, en l'absence de pouvoirs d'exécution⁴³, la stratégie dépend largement des priorités fixées par les responsables des différentes institutions. Il existe des moyens d'afficher sa volonté de

³⁷ Voir par exemple la réaction de l'ambassade des États-Unis en Roumanie: <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html> <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>

³⁸ Voir par exemple l'article 4, paragraphe 5, de la proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal [COM(2012) 363 du 11.7.2012]. Cette approche est également conforme à la convention des Nations unies sur la corruption, qui définit les agents publics soumis aux règles relatives à la corruption comme toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un État partie, qu'elle ait été nommée ou élue.

³⁹ Voir l'Eurobaromètre n° 374 de février 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf et l'indice de perception de la corruption 2013 de l'organisation Transparency International: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

⁴⁰ Par exemple, il convient de noter que de nombreux maires se trouvaient dans une situation d'incompatibilité, mais qu'aucune mesure n'a été prise jusqu'à ce que l'ANI a commencé à attirer l'attention sur le problème. C'est la raison pour laquelle les contrôles administratifs existants ont échoué.

⁴¹ Par exemple, près de 80 % des autorités locales participent maintenant à la stratégie nationale de lutte contre la corruption et ont désigné des personnes de contact pour les activités liées à sa mise en œuvre.

⁴² La stratégie nationale de lutte contre la corruption a également un portail, qui permet de fournir des données relatives à des indicateurs de mesures préventives ainsi que des autoévaluations des institutions publiques.

⁴³ Hormis une liste noire de ceux qui n'ont pas encore publié leurs rapports.

lutter contre la corruption, notamment en communiquant les infractions aux institutions chargées de la lutte contre la corruption. Le fait que des institutions affichent des bilans très contrastés en la matière met en lumière l'absence de cohérence dans cette approche.

Il importe également de veiller à ce que les politiques et la législation soient conçues en intégrant, au stade le plus précoce, le concept de prévention de la corruption. Citons par exemple des initiatives promouvant la décentralisation et la régionalisation, dans le cadre desquelles la délégation de décisions financières doit s'accompagner d'une évaluation des risques et de mesures visant à compenser de nouvelles failles⁴⁴.

Des projets anticorruption spécifiques soutenus par des fonds de l'UE, mis en œuvre par les ministères de l'éducation, de la santé, de la justice et du développement par exemple, ainsi que par l'Agence nationale de l'administration fiscale, ont continué à donner des résultats intéressants et à fournir des exemples de bonnes pratiques. La Commission espère qu'il pourra être tiré parti de ces initiatives pour concevoir des projets spécifiques en vue de la prochaine période de programmation.

Outre la nécessité de renforcer les outils de prévention de la corruption et des conflits d'intérêts dans les procédures de marchés publics, la simplification de la législation et les efforts déployés pour assurer une plus grande stabilité apparaissent comme des éléments clés aux yeux des magistrats et des gestionnaires des marchés publics en Roumanie⁴⁵. Plusieurs ONG, entreprises et experts indépendants ont fait état de l'exposition constante des procédures de passation de marchés publics à la corruption. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un problème propre à la Roumanie, il faut y ajouter, dans ce pays, une difficulté concernant la capacité administrative à gérer les procédures, en particulier au niveau local, qui nécessite une attention particulière, notamment sur le plan de la prévention. Il importe de renforcer la coopération entre l'autorité nationale de régulation et de surveillance des marchés publics (ANRMAP) et l'ANI pour la mise au point du système de contrôle préalable des conflits d'intérêts dans le cadre des procédures de passation de marchés publics. Il convient de ne plus limiter cette approche aux appels d'offres dotés de fonds de l'UE et de l'étendre rapidement à tous les marchés publics roumains.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il ressort de la présente évaluation que la Roumanie a fait des progrès dans de nombreux domaines depuis les derniers rapports MCV. Les résultats obtenus par les principales institutions judiciaires et par celles qui sont chargées des questions d'intégrité sont restés positifs. Des modifications législatives nécessaires et attendues de longue date sont en bonne voie et un esprit de coopération entre les institutions judiciaires et le ministère de la justice contribue à résoudre les questions de gestion. À cet égard, la situation a bénéficié de l'apaisement du climat politique depuis le printemps 2013.

⁴⁴ La loi sur la décentralisation a récemment fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle, qui a abouti.

⁴⁵ Par exemple, plusieurs modifications apportées en moins d'un an à la loi relative au cadre général applicable à la passation de marchés publics ont engendré une grande confusion. Par ailleurs, l'augmentation des plafonds applicables aux marchés publics qui peuvent être passés sans appels d'offres ouverts accroît les risques.

Cependant, des préoccupations subsistent concernant l'indépendance de la justice et les exemples de réticence à adopter des mesures en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption abondent aux niveaux politique et administratif. La modification précipitée et non transparente du code pénal en décembre 2013, qui apparaît comme une remise en cause fondamentale du régime juridique visant à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité, a suscité de vives inquiétudes, même si la Cour constitutionnelle a montré, en déclarant ce procédé inconstitutionnel, qu'elle veillait à l'équilibre des pouvoirs. La mesure importante concernant les nominations à des postes clés a donné des résultats mitigés, certaines procédures se déroulant de manière ouverte, transparente et fondée sur les mérites, alors que d'autres prêtent le flanc à la critique pour cause d'ingérence politique.

Cette situation amène à s'interroger sur la viabilité du processus de réformes en Roumanie. La résilience des principales institutions chargées de la lutte contre la corruption à l'égard de la pression permanente dont elles font l'objet a montré que l'esprit de la réforme est désormais ancré dans de nombreux pans de la société roumaine. À l'inverse, la propension qu'a le Parlement à remettre en cause les fondements de la réforme a rappelé qu'il n'y a pas de consensus sur les objectifs du MCV.

La Commission invite la Roumanie à prendre des mesures dans les domaines suivants:

1. Indépendance de la justice

Les hautes instances judiciaires doivent continuer à défendre l'indépendance de la justice. L'intégrité et le professionnalisme doivent être les principaux fils conducteurs pour assurer des procédures de nomination transparentes. Dans ce domaine, la Roumanie devrait:

- veiller à ce que le code de conduite des parlementaires contienne des dispositions claires relatives au respect, par les parlementaires et le processus parlementaire, de l'indépendance du pouvoir judiciaire et des décisions de justice en particulier;
- garantir les conditions nécessaires pour permettre au Conseil supérieur de la magistrature de consolider ses travaux en vue d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire et de soutenir certains magistrats faisant l'objet d'attaques qui nuisent à l'indépendance de la justice;
- profiter d'une éventuelle révision de la constitution pour faire suivre les dispositions existantes sur la séparation des pouvoirs d'une déclaration claire sur l'obligation, pour les pouvoirs exécutif et législatif, de respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire;
- redoubler d'efforts, vis-à-vis de la presse et du public, en matière d'information/d'éducation sur le rôle et le statut du pouvoir judiciaire et sur les affaires en cours.

2. Réforme judiciaire

Il importe de renforcer les progrès accomplis pour améliorer la cohérence de la jurisprudence et des pratiques judiciaires, et notamment de prendre des mesures pour accélérer les procédures judiciaires et de mettre à profit les nouvelles possibilités de confiscation étendue. Dans ce domaine, la Roumanie devrait:

- accélérer le travail engagé en vue de résoudre le problème de la charge de travail et adopter les mesures législatives nécessaires pour restructurer l'appareil judiciaire;
- fournir aux responsables des juridictions les outils d'information nécessaires sur le fonctionnement du système judiciaire
- assurer la publication en ligne, en temps voulu et dans leur intégralité, des décisions de justice motivées ainsi que leur mise à jour permanente;
- veiller à ce que la procédure associe toutes les professions juridiques et l'administration publique;
- mettre la dernière main à la loi sur les pensions de retraite des magistrats ayant fait l'objet d'une condamnation pénale;
- améliorer le suivi des décisions de justice à tous les niveaux afin de veiller à ce que les jugements et les sanctions financières soient correctement mis en œuvre.

3. Intégrité

Les progrès accomplis sur le cadre pour l'intégrité doivent être consolidés en clarifiant le cadre juridique afin qu'il ne subsiste aucun doute sur son application. Dans ce domaine, la Roumanie devrait:

- veiller à ce qu'il n'y ait aucune exception à l'application des lois sur les incompatibilités, les conflits d'intérêts et les avoirs injustifiés;
- le gouvernement et l'ANI devraient coopérer afin d'élaborer et de proposer une législation visant à améliorer le cadre pour l'intégrité;
- mettre en œuvre le contrôle préalable des marchés publics au sein de l'ANI et ne plus limiter celui-ci aux seuls fonds de l'UE mais l'étendre à l'ensemble des procédures de passation de marchés publics;
- veiller à ce que la mise en œuvre du nouveau statut parlementaire renforce au maximum l'application automatique des décisions de justice définitives.

4. Lutte contre la corruption

La détermination avec laquelle la loi a été appliquée à la corruption à haut niveau doit être maintenue et être étendue à la corruption à petite échelle. Dans ce domaine, la Roumanie devrait:

- veiller à ce que la législation relative à la corruption s'applique à tous sans distinction;
- améliorer la cohérence et accentuer le caractère dissuasif des peines appliquées dans les affaires de corruption dans l'ensemble des juridictions roumaines;
- redoubler d'efforts en matière de poursuites engagées pour les petites affaires de corruption;
- introduire, dans la stratégie nationale de lutte contre la corruption, des objectifs de référence et des obligations plus cohérents pour l'administration publique. Les résultats devront notamment être rendus publics.