

Strasbourg, 14 octobre 2005

**Public**  
**Greco Eval II Rep (2005) 1F**

## **Deuxième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport d'Evaluation sur la Roumanie**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 25<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 10 – 14 octobre 2005)

## I. INTRODUCTION

1. La Roumanie est le 23<sup>ème</sup> membre du GRECO à faire l'objet d'une évaluation dans le cadre du 2<sup>ème</sup> Cycle d'Evaluation. Une Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a visité la Roumanie du 21 au 25 février 2005. Cette EEG était composée de M. Jean-Marie LEQUESNE, Commissionnaire Divisionnaire, Police Fédérale, Direction Générale de la Police Judiciaire (Belgique), M. Inam KARIMOV, Conseiller Principal, Service de la Coordination des Entités pour l'Application des Lois, Bureau exécutif du Président de la République (Azerbaïdjan) et de M. Pierre-Christian SOCCOJA, Secrétaire Général du Service Central de Prévention de la Corruption (France) et fut accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation [Greco Eval II (2004) 16F], ainsi que des extraits de la législation et d'autres documents pertinents.
2. L'EEG a rencontré des représentants des autorités suivantes : Chancellerie du Premier Ministre ; Ministère de Justice ; Ministère de l'Administration et de l'Intérieur (Unité Centrale pour la Reforme dans l'Administration Publique ; Unité des Politiques Publiques); Ministère des Finances Publiques (Autorité Nationale des Douanes ; Agence Nationale d'Administration Fiscale ; Service du Contrôle Financier Préventif ; Garde Financière) ; Ministère des Transports, des Constructions et du Tourisme ; Ministère de la Défense Nationale ; Ministère de la Santé ; Groupe Central d'Analyse du Conseil National pour la Prévention de la Criminalité ; Conseil Supérieur de la Magistrature ; Haute Cour de Cassation et de Justice ; Parquet National Anticorruption ; Parquet près de la Haute Cour de Cassation et de Justice ; Parquet près le Tribunal de Bucarest ; Commission d'Investigation du Patrimoine ; Office du Registre du Commerce ; Police ; Office National pour la Prévention et le Contrôle des Opérations de Blanchiment des Capitaux ; Cour des Comptes ; Avocat du Peuple ; Autorité Nationale de Contrôle ; Commission Nationale des Valeurs Mobilières ; Commission de Discipline du Conseil Local de Bucarest. L'EEG a par ailleurs rencontré des représentants de l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics ; de l'Union Nationale des Barreaux de Roumanie, du Corps des Experts Comptables et des Comptables Agréés de Roumanie ; de la Chambre de Commerce et de l'Industrie ; de Transparency International ; de Freedom House ; de la Société Académique Roumaine ; de l'Institut des Politiques Publiques ; de l'Open Society Foundation ainsi qu'un journaliste du Centre du Journalisme d'Investigation.
3. Il est rappelé que le GRECO a décidé, lors de sa 10<sup>ème</sup> Réunion Plénière (juillet 2002) que, conformément à l'article 10.3 de son Statut, la procédure d'évaluation dans le cadre du Deuxième Cycle porterait sur les thèmes suivants :
  - **Thème I – Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption, le blanchiment et le crime organisé), tels que complétés, pour les Membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), par les articles 19 para. 3, 13 et 23 de la dite Convention ;
  - **Thème II – Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics) ;
  - **Thème III – Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation en matière fiscale), tels que complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention STE n° 173, par les articles 14, 18 et 19 para. 2 de la Convention.

La Roumanie a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) le 11 juillet 2002. La Convention est entrée en vigueur à l'égard de la Roumanie le 1<sup>er</sup> novembre 2002.

4. Le présent rapport a été préparé sur la base des réponses au questionnaire et de l'information fournie lors de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer l'effectivité des mesures adoptées par les autorités roumaines en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus. Il contient, pour chaque thème, une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Roumanie en vue d'améliorer le niveau de conformité avec les dispositions sous examen.

## II. THEME I - PRODUITS DE LA CORRUPTION

### Confiscation

5. En droit roumain, la confiscation est une mesure de sûreté. Il ne s'agit donc pas d'une peine et elle n'influence pas la sanction pénale. Elle est obligatoire pour toutes les infractions, y compris la corruption, mais uniquement pour les biens prévus à l'article 118 du code pénal (CP).<sup>1</sup> Il s'agit d'une décision prise par l'autorité judiciaire, mais dans certains cas elle peut être prise par ordonnance du parquet<sup>2</sup>. Le régime général prévu à l'article 118 CP est complété par les dispositions spéciales des articles 254 à 257 CP<sup>3</sup> en matière de corruption et celles des autres lois pertinentes<sup>4</sup>, en particulier pour la confiscation de l'équivalent en argent des biens à confisquer qui ne se trouvent plus dans le patrimoine de l'auteur de l'infraction. Les autorités roumaines envisagent d'étendre cette possibilité à d'autres infractions.
6. En ce qui concerne la charge de la preuve dans les affaires pénales, elle incombe toujours et entièrement à l'accusation, y compris lors de la détermination des produits criminels sujets à confiscation, et aussi en relation avec une condamnation pour le chef de corruption ou de blanchiment. La confiscation de biens meubles détenus par des tiers n'est possible que si ces tiers connaissent l'origine illicite des biens ou produits. Ces questions continuent toutefois d'être examinées par les autorités roumaines, y compris dans le cadre des procédures du Comité restreint d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux (MONEYVAL).

---

<sup>1</sup> La confiscation prévue par l'article 118 CP porte sur les biens produits par un fait prévu par la loi pénale (118a) ; les biens ayant servi ou destinés à servir à la commission d'une infraction, s'ils appartiennent à l'auteur de l'infraction (118b) ; les biens donnés pour faciliter ou rétribuer la commission de l'infraction (118c) ; les biens manifestement acquis au moyen d'une infraction, s'ils ne sont pas rendus à la victime et dans la mesure où il n'ont pas servi à la rétribuer (118d) ; et enfin, les biens détenus à la suite d'une violation des dispositions légales (118e). Lors de la visite de l'EEG, l'article 118 CP avait été remplacé par l'article 136 du nouveau code pénal, adopté le 29.6.2004 et qui devait entrer en vigueur le 29.6.2005. Toutefois, en vertu de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement (OUG) n° 58/2005 du 28.6.2005, l'entrée en vigueur du Code a été reportée au 1.9.2006. Le nouveau projet contient un article 118. alinéa 2 sur la confiscation par équivalent pour toutes les infractions.

<sup>2</sup> Par exemple pour les biens détenus en violation de la loi pénale en vertu de l'article 118 e), en cas d'irresponsabilité ou de décès de l'inculpé et, dans certains cas, lorsque le procureur applique les sanctions administratives prévues à l'article 91 CP en raison du fait que les faits en cause ne constituent pas un réel danger social conformément à l'article 18 CP.

<sup>3</sup> Les articles 254 CP (prise de pots de vin), 255 CP (remise de pots de vin), 256 CP (acceptation d'avantages indus) et 257 CP (trafic d'influence) prévoient la confiscation « de l'argent, des valeurs, et de tout autre bien constituant l'objet de l'infraction et, lorsque ils ne peuvent être retrouvés, leur équivalent »

<sup>4</sup> La Loi n° 78/2000 relative à la prévention de la corruption (article 19), l'OUG n° 43/2002 relative au Parquet National Anticorruption (article 22), la Loi n° 39/2003 relative à la prévention et à la lutte contre le crime organisé et la Loi n° 656/2002 sur la prévention et la répression du blanchiment de capitaux (article 25).

## Mesures provisoires

7. Lors de l'enquête, les objets qui constituent des traces de l'infraction, sont saisis par ordonnance du procureur ou par la police dans le cadre de perquisitions ou de l'enlèvement forcé afin de servir de preuves pour le procès pénal (articles 94-111 du Code de Procédure Pénale - CPP). L'autorisation du juge est toutefois nécessaire pour une perquisition domiciliaire. De plus, lorsque la perquisition ou l'enlèvement forcé concernent une entité publique au sens de l'article 145 CP ou une autre personne morale, la procédure est complétée par les dispositions de l'article 111 CPP (par exemple, la présence d'un représentant de la personne morale visitée est requise). L'article 163 CPP prévoit la possibilité, pour le procureur ou le juge, dans le cadre de la procédure pénale, de rendre indisponibles ou de mettre sous séquestre des biens, afin de prévenir leur destruction ou leur disparition, dans le but de couvrir le préjudice causé par l'infraction et pour garantir « l'exécution de la peine de l'amende ». Les mesures provisoires en vue de la réparation des dommages peuvent être prises sur les biens de l'inculpé, de l'accusé et de la personne responsable civilement à concurrence de la valeur probable des dommages (163.2 CPP). Les mesures provisoires en vue de « l'exécution de la peine d'amende » sont ordonnées uniquement sur les biens de l'inculpé ou de l'accusé (163.3 CPP).<sup>5</sup> Les biens meubles détenus par des tiers de bonne foi ne peuvent faire l'objet de mesures provisoires. L'organe qui a sollicité la saisie est chargé de son exécution et rédige un inventaire et un rapport officiel de saisie.
8. L'Office pour la Prévention et la Lutte contre le Blanchiment d'Argent (OPLBA) - l'Unité de Renseignement Financier roumaine (URF) - a la possibilité de bloquer une transaction financière suspecte pendant trois jours ouvrables avec possibilité d'extension autorisée par le procureur.
9. Il n'y a pas d'organisme spécialisé dans la gestion des avoirs saisis. Les biens mis sous séquestre pendant le procès sont gelés. Les biens meubles périssables, métaux ou pierres précieuses, devises étrangères, titres de valeur internes, objets d'art ou de musée, collections de valeur et sommes d'argent sont obligatoirement saisis et confiés aux organismes publics ou privés désignés par l'article 165 CPP pour y être conservés et valorisés. La gestion des biens immeubles est régie par l'article 166 CPP.
10. En règle générale, il n'y a pas, lors d'une enquête de corruption, d'enquête financière ou patrimoniale spécifique et systématique pour détecter des produits de corruption. L'enquête sur les produits est indissociable de l'enquête sur des infractions concrètes.
11. Les moyens spéciaux d'enquête utilisés dans les cas de corruption sont les suivants : la surveillance des comptes bancaires et des comptes assimilés aux comptes bancaires, l'écoute et l'enregistrement des moyens de communication, l'accès au système informationnel. A l'exception des écoutes et de l'enregistrement des moyens de communication qui requièrent l'autorisation du juge, ces mesures peuvent être autorisées par un procureur. Elles peuvent être prises pour une durée de 30 jours avec possibilité d'extension pour une durée maximale de 4 mois. Le procureur peut aussi ordonner que les documents bancaires, financiers et comptables lui soient communiqués. Des agents sous couverture peuvent être utilisés conformément à l'article 26<sup>1</sup> de la loi n° 78/2000. Après l'engagement des poursuites, aucun secret bancaire et professionnel n'est opposable au procureur, à l'exception du secret professionnel des avocats.

---

<sup>5</sup> Le nouveau projet de modification du Code de la Procédure Pénale modifie l'article 163 CPP pour que le gel puisse être ordonné en vue de la confiscation même en l'absence des deux situations décrites à l'article 163 paragraphes 2 et 3.

## Statistiques

12. Depuis sa création, en 2002, jusqu'à novembre 2004, le PNA a pris des mesures conservatoires dans 72 affaires de corruption pour une valeur de plus de 5 millions d'euros.<sup>6</sup> La confiscation a été ordonnée par les tribunaux dans 54 affaires de corruption.

## Coopération internationale

13. L'entraide judiciaire internationale, y compris en matière de mesures provisoires et de confiscation, est prévue par la Loi n° 302/2004 sur la coopération internationale en matière pénale et est soumise aux traités internationaux applicables.<sup>7</sup> L'article 162 de la Loi mentionne les conditions requises pour la saisie d'objets et de documents et la mise sous séquestre par voie de commission rogatoire : a) l'infraction doit pouvoir donner lieu à extradition en Roumanie, en tant qu'Etat requis ; b) l'exécution de la commission rogatoire doit être conforme au droit roumain. Ces conditions peuvent requérir la réciprocité. Lorsque la Roumanie est l'Etat requérant, les autorités roumaines adressent une commission rogatoire au Ministère de la Justice (si la demande a trait au procès ou à l'exécution des décisions pénales) ou au Parquet près la Haute Cour de Cassation et de Justice (si la demande concerne des actes relatifs à l'enquête pénale et à l'accusation). En cas d'urgence et sur la base des traités applicables, les autorités judiciaires roumaines peuvent envoyer leurs demandes directement aux autorités judiciaires étrangères. Une copie de la demande est envoyée simultanément aux autorités compétentes. Lorsque la Roumanie est l'Etat requis, les autorités centrales compétentes susmentionnées reçoivent la demande et la transmettent à l'autorité judiciaire. L'OPLBA coopère avec ses homologues étrangers et fait partie du groupe Egmont.

## Blanchiment d'argent

14. L'infraction de blanchiment de capitaux est une infraction subordonnée par rapport à l'infraction principale. Toutefois, les autorités roumaines ont indiqué que l'engagement de poursuites pour le chef de blanchiment n'est plus subordonné au prononcé d'une condamnation au titre de l'infraction principale. En vertu de l'article 23 de la Loi n° 656/2002, l'infraction de blanchiment s'applique à toutes les infractions qualifiées comme telles en Roumanie et, par conséquent, aux infractions de corruption et de trafic de influence. Les institutions soumises à l'obligation de déclarer leurs soupçons à l'OPLBA sont énumérées à l'article 8 de la Loi n° 656/2002. Lorsque des indices substantiels font apparaître qu'une infraction de blanchiment a été commise, l'information est communiquée au Procureur Général du Parquet près la Haute Cour de Cassation et de Justice (PHCCJ). De 2001 à 2004, l'OPLBA a transmis au PHCCJ 52 rapports ayant un lien avec des infractions de corruption. Le PHCCJ a initié des poursuites à l'encontre de 20 personnes en 2002, 7 en 2003 et 23 en 2004. En 2004, comme en 2003, une seule personne a été condamnée pour blanchiment (contre 20 en 2000). Quant aux infractions de corruption qui relèvent de la compétence du PNA, en 2004, l'OPLBA a transmis au PNA 22 rapports. Du 1.9.2002 au 1.9.2004, le PNA a traité 14 cas de blanchiment ayant pour infraction principale des

---

<sup>6</sup> Du 1.1.2005 au 1.9.2005, le PNA a saisi des biens pour une valeur équivalent à environ 4.8 millions d'Euros.

<sup>7</sup> Notamment, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30), la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141) et la Convention STE n° 173.

actes de corruption ; 5 de ces cas ont été déférés à la justice mais il n'y a pas eu encore de décision finale.<sup>8</sup>

## b. Analyse

15. La Roumanie a apporté récemment, et continue de le faire, des amendements substantiels à sa législation pénale ainsi qu'à l'organisation du système judiciaire. Ces changements ont eu pour objectifs, entre autres, d'accroître l'indépendance du système judiciaire, de renforcer la déontologie des magistrats et la confiance des administrés dans la justice, et d'adapter le droit pénal et la procédure pénale aux exigences d'une lutte efficace contre la corruption et aux traités internationaux ratifiés par la Roumanie. L'EEG se félicite de ces avancées et partage le souci exprimé par les magistrats rencontrés au cours de la visite, à savoir que le droit et les procédures soient stabilisés, afin que les praticiens puissent en être dûment informés et se concentrer pleinement sur leur mise en œuvre. Les changements législatifs successifs, tels que le report de l'entrée en vigueur du code pénal adopté en juillet 2004 au-delà de juillet 2005 et le statut incertain des textes applicables ont eu aussi pour effet de compliquer la tâche des évaluateurs.
16. L'EEG note à cet égard que les dispositions pertinentes en matière de mesures provisoires et de confiscation des instruments, des produits et des biens équivalents à ces produits diffèrent d'un texte à l'autre quant à l'étendue de leur application et seraient plus accessibles si elles étaient complétées et harmonisées.<sup>9</sup> L'article 163 CPP prévoit la possibilité de recourir à des mesures provisoires dans le but de couvrir le préjudice causé par l'infraction et pour garantir « l'exécution de la peine de l'amende ». Les autorités roumaines ont signalé que l'article 163 CPP sera amendé et étendu pour garantir également l'exécution de la mesure de confiscation des instruments et produits de la corruption, et le cas échéant par équivalent. **L'EEG recommande d'harmoniser les dispositions pertinentes en matière de confiscation et de mesures provisoires, y compris par équivalent, en finalisant, dans les meilleurs délais, les amendements envisagés dans le code pénal et le code de procédure pénale.**
17. La saisie et la confiscation des produits de la corruption sont obligatoires, mais en l'absence d'informations plus précises, l'EEG n'a pu établir si la saisie et la confiscation, y compris par équivalent, sont systématiquement décidées et exécutées dans tous les cas de corruption, lorsque cela est approprié. Par ailleurs, l'EEG a appris que sur le fondement de l'article 18 du CP et pour des faits mineurs de corruption ne représentant pas un danger social suffisant, les procureurs recourent aux sanctions administratives prévues à l'article 91 CP (la réprimande, la réprimande avec avertissement et l'amende allant de 100.000 à 10.000.000 ROL, soit de 2,69 à 269€). Dans de tels cas, qui concerneraient des affaires de petite corruption, les produits de la petite corruption ne seraient pas systématiquement confisqués.<sup>10</sup> **L'EEG recommande**

---

<sup>8</sup> Du 1.1.2005 au 1.8.2005, l'OPLBA a transmis 315 rapports au PHCCJ et 32 rapports au PNA. Ces rapports concernent des soupçons d'infractions de corruption ou assimilées dans 69 cas et impliquent 1177 personnes physiques et 272 personnes morales suspectées de blanchiment de l'argent pour un montant global évalué à 247,4 millions d'Euros.

<sup>9</sup> En effet, les articles 118 (sur la confiscation), 254 à 257 CP (sur la confiscation de l'argent, des valeurs, et de tout autre bien constituant l'objet de l'infraction et, lorsque ils ne peuvent être retrouvés, leur équivalent) et l'article 163 CPP (mesures provisoires), ainsi que les dispositions correspondantes des lois anti-corruption (l'article 19 de la Loi n° 78/200 ou l'article 22 de l'OUG n° 43/2002 et l'article 13 de la Loi n° 39/2003 qui font référence à l'article 118 CP mais dont leur libellé s'en écarte), ne font pas explicitement référence aux notions d'« instruments », de « produits » et « de biens dont la valeur équivaut à ces produits » telles que définies dans les Conventions du Conseil de l'Europe sur le blanchiment (STE n° 141) et sur la corruption (STE n° 173), ni ne couvrent les mêmes choses.

<sup>10</sup> Les autorités roumaines ont indiqué que selon l'article 118 CP la confiscation n'est possible que si le fait répréhensible constitue une infraction pénale mais qu'il est envisagé d'amender le code pénal pour permettre également la confiscation dans les cas où un fait répréhensible ne présente pas le caractère de danger social constitutif d'une infraction pénale.

**d'introduire la possibilité de confisquer les produits de la corruption toutes les fois que la corruption est sanctionnée au niveau administratif.**

18. De même, en ce qui concerne le degré de préparation et la qualité des enquêtes en vue de saisir les produits à confisquer, le nombre de saisies et les montants en jeu, l'EEG s'est formée une opinion contrastée. S'il semble que le Parquet National Anticorruption (PNA) procède à des enquêtes financières et à des saisies, tel ne serait pas le cas pour les autres services de police et parquets à travers le pays, notamment les parquets de première instance qui manquent de moyens et de spécialisation. Par ailleurs, l'EEG a été informée pendant la visite qu'il était fait un usage trop fréquent de l'abandon des poursuites au profit de sanctions administratives.<sup>11</sup> De l'avis de l'EEG, les moyens des procureurs et des juges des tribunaux de première instance - dans lesquels un procureur peut traiter 50 dossiers en même temps et un juge au moins 80 par audience - apparaissent nettement insuffisants (peu de magistrats, manque de formations et de spécialisation) ce qui ne leur permet pas de porter toute l'attention nécessaire aux aspects financiers des dossiers de corruption. Par conséquent, **l'EEG recommande de renforcer les capacités des parquets et des tribunaux de traiter efficacement et dans un délai raisonnable les dossiers de corruption, en particulier au moyen de spécialisations et de formations.**
19. Selon l'EEG, le PNA est une jeune institution dont le travail mérite d'être encouragé.<sup>12</sup> Sa saisine, basée sur une répartition de compétences fixée par la loi, entraîne des problèmes de collaboration avec le Parquet près la Haute Cour de Cassation et de Justice (PHCCJ). En effet, lors de la visite de l'EEG, la section du PHCCJ chargée de la criminalité économique et financière et de la lutte contre la criminalité organisée constatait que dans certains dossiers, soit elle disposait d'éléments concernant un dossier mené en parallèle par le PNA, mais n'en apprenait l'existence qu'incidemment, soit le PNA classait un dossier de corruption faute de preuves, alors que certains éléments du dossier auraient été utiles à la section criminalité organisée du PHCCJ. Le transfert du dossier d'un parquet à l'autre après traitement complet dans le PNA est contre-productif en termes de déperdition de moyens de preuves et de saisie des biens obtenus frauduleusement. De l'avis de l'EEG, le PNA et le PHCCJ devraient pouvoir se concerter davantage et, le cas échéant, constituer des équipes mixtes de procureurs entre les deux parquets pour que des spécialistes puissent collaborer entre eux sans retarder le traitement du dossier.<sup>13</sup> Sans pour autant porter atteinte à leur indépendance, les policiers détachés au PNA devraient également pouvoir collaborer avec des spécialistes des autres services de police.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Selon l'article 18<sup>1</sup> du Code pénal : « (1) Un fait prévu par le droit pénal ne devrait pas avoir le caractère d'une infraction si, par le fait de l'atteinte réduite qu'il porte à l'encontre de l'une des valeurs que le droit défend, et de par son contenu concret, en tant qu'il manque manifestement d'importance, il n'atteint pas le degré de danger social d'une infraction ». (2) Lors de l'établissement concret du degré de danger social, l'on doit prendre en considération la manière et les moyens mis en œuvre pour perpétrer le fait, l'intentionnalité, les circonstances dans lesquels le fait a été commis, les conséquences produites ou qui auraient pu être produites, de même que le comportement et le profil de l'auteur des faits ».

<sup>12</sup> Selon des informations reçues après la visite, du 1.1.2005 au 1.5.2005, le PNA a traité 721 affaires de corruption (dont 409 cas enregistrés pendant cette période). 506 affaires ont été résolues dont 45 envoyées pour jugement (concernant 426 personnes mises en cause et pour un préjudice évalué à 44.000.000 €. Parmi ces 426 personnes, 85 exerçaient des fonctions de direction et de contrôle. Pendant cette même période, il y a eu 56 condamnations prononcées à l'encontre de 111 personnes, dont 25 jugements définitifs concernant 43 personnes condamnées à des peines d'emprisonnement allant de 1 an et demi à 7 ans. En juillet 2005, le PNA enquêtait sur 10 dossiers dont la valeur estimée du préjudice s'élevait à 116 millions d'Euros et sur 30 autres dossiers concernant la haute corruption et la criminalité organisée. 11 de ces dossiers qui concernaient des parlementaires ont été transférés au PHCCJ suite à la décision de la Cour Constitutionnelle n° 235 du 5.5.2005 qui déclare incompétent le PNA pour enquêter sur des membres du Parlement.

<sup>13</sup> Suite à la décision de la Cour constitutionnelle du 5.5.2005, les autorités roumaines envisagent de réorganiser le PNA.

<sup>14</sup> Les autorités roumaines ont indiqué à cet égard que la coopération interinstitutionnelle prenait forme par le biais de la conclusion de plusieurs protocoles de coopération. Le PNA a été réorganisé comme un département autonome du PHCCJ en vertu de l'OUG n° 134/2005, publiée au Journal Officiel le 7 octobre 2005.

Ainsi, l'EEG recommande d'établir une collaboration opérationnelle entre le Parquet National Anticorruption, le Parquet près la Haute Cour de Cassation et de Justice et les services de police compétents dans les dossiers mêlant corruption, blanchiment et/ou criminalité organisée.

20. Selon le PNA, le recours à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation est prévu et fonctionne mais il y est rarement fait appel dans les dossiers de corruption, les citoyens roumains corrompus ayant tendance à investir leurs biens dans leur pays. L'EEG n'est pas en mesure de vérifier si l'entraide judiciaire en matière pénale aux fins de saisie et de confiscation des produits de la corruption fonctionne, notamment en dehors du champ de compétence du PNA et s'interroge sur l'opportunité de mettre en place une formation spécifique à l'attention des procureurs et des juges sur tous les aspects de la coopération internationale dans le domaine de la saisie et de la confiscation des instruments, des produits de la corruption et des biens dont la valeur équivaut à ces produits.

### III. THEME II - ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

#### a. Description de la situation

##### Organisation administrative et contrôles

21. La notion d'administration publique recouvre les autorités publiques au niveau de l'Etat et des collectivités territoriales (42 départements dits *judets*, dont la capitale Bucarest, 2.688 communes dites *comune*, 179 villes dites *orase* et 84 agglomérations dites *municipiu*), ainsi que les institutions qui leur sont subordonnées. Au niveau central, le Gouvernement et les ministères, après avis de la Cour des Comptes, peuvent créer des structures spécialisées. Au niveau territorial, l'administration publique est organisée et fonctionne en vertu des principes de l'autonomie locale, de décentralisation et de déconcentration des services publics, de légalité et de consultation des citoyens lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes d'intérêt particulier (v. Loi n° 215/2001 sur l'administration publique locale). Il existe plusieurs établissements publics et des établissements privés à participation publique.
22. En vertu de l'article 52 de la Constitution, toute personne dont un droit ou un intérêt légitime a été lésé par une autorité publique a le droit d'obtenir la reconnaissance du droit exigé ou de l'intérêt légitime, l'annulation de l'acte faisant grief ou la réparation du dommage subi. Les actes administratifs (ou le silence de l'administration) peuvent faire l'objet de recours: gracieux (auprès de l'auteur de l'acte contesté ou bien d'une autorité hiérarchiquement supérieure) et contentieux (auprès de la juridiction administrative compétente). Il existe par ailleurs un contrôle administratif spécialisé effectué par les inspections d'Etat et focalisé sur la légalité des actes et décisions administratifs. Enfin, au niveau régional, la Loi n° 340/2004 octroie des pouvoirs de contrôle additionnels au préfet (le représentant du Gouvernement au niveau local) en prévoyant à l'article 26 que, dans l'exercice de ses attributions concernant la vérification de la légalité des actes administratifs des autorités locales, à l'exception des actes de gestion, le préfet peut attaquer ces actes devant les juridictions. L'acte attaqué est suspendu de plein droit.
23. La Loi n° 35/1997 a créé l'institution de l'Avocat du Peuple en tant qu'autorité autonome et indépendante qui a pour but de défendre les droits et les libertés des personnes dans leurs rapports avec les administrations. Il veille à ce que les demandes reçues soient solutionnées conformément à la loi et enjoint aux autorités ou aux fonctionnaires de l'administration en cause de cesser la violation. S'il établit que des actes de corruption ou autres infractions ont été

commis, il élabore un rapport au sujet des faits incriminés, destiné aux présidents des deux Chambres du Parlement ou, selon le cas, au Premier Ministre. Si l'Avocat du Peuple établit que la résolution de la plainte reçue relève de la compétence des tribunaux, il peut s'adresser, selon le cas, au Ministère de la Justice, au Ministère Public ou au président du tribunal compétent, qui sont contraints de l'informer des mesures prises. Toutefois, l'EEG a été informée que l'Avocat du Peuple n'avait reçu aucune plainte écrite contenant des allégations de corruption. Les allégations de corruption formulées oralement ne sont pas, quant à elles, assorties de preuves.

### Stratégies anti-corruption

24. La première Stratégie Nationale Anticorruption I - SNA I - (2001–2004), telle que réactualisée en 2001 et 2003, était focalisée sur la création d'un cadre législatif et institutionnel approprié. La nouvelle Stratégie Nationale Anticorruption II - SNA II - (2005 – 2007), adoptée le 30 mars 2005 (après la visite de l'EEG), met l'accent sur l'accélération de la mise en œuvre de la législation existante et précise 10 objectifs prioritaires, dont l'accroissement de la transparence et l'intégrité de l'administration publique. Elle est assortie d'un Plan d'Action qui énonce des mesures concrètes pour mettre en œuvre les 10 objectifs susmentionnés. Le Plan d'Action prévoit également l'adoption de stratégies et plans d'action dans tous les secteurs vulnérables de l'administration tels que les douanes. La mise en œuvre de la SNA I était suivie par le Ministère de la Justice et l'Autorité Nationale de Contrôle depuis octobre 2003. La Décision du Gouvernement (DG) n° 233 du 30 mars 2005, a créé le Conseil pour la coordination de la mise en œuvre de la SNA II. Enfin, la DG n° 699/2004 a actualisé la Stratégie pour l'accélération de la réforme de l'administration publique de 2001. La Stratégie révisée vise la réorganisation de l'administration centrale et locale, le renforcement de l'intégrité dans les procédures de recrutement, d'évaluation et de promotion des fonctionnaires et l'amélioration de la qualité des services administratifs et un échange plus important d'informations avec les administrés.

### Transparence dans l'administration publique

25. Le droit de toute personne physique et morale à l'information est prévu par la Constitution (article 31) et la Loi n° 544/2001 relative au libre accès aux informations d'intérêt public. Le droit à l'information, peut s'appliquer soit *ex officio* (dans les cas prévus par l'article 5 de la loi), soit sur demande, et l'administration doit assurer la vérification et le traitement des demandes dans un délai de 10 à 30 jours au plus tard (24 heures pour les médias). La Loi n° 544/2001 contient également des dispositions particulières sur l'accès à l'information pour les médias.<sup>15</sup>
26. La nécessité de prendre en compte les exigences de la lutte contre la corruption et de prévenir des abus dans le processus décisionnel des administrations s'est traduite par l'adoption de la Loi n° 52/2003 relative à « la transparence décisionnelle au sein de l'administration publique ». Cette loi régit les procédures d'information, de consultation et de participation des citoyens aux processus décisionnels des administrations centrales et territoriales sur des questions d'intérêt public, préalablement à la prise de décisions ou à l'adoption d'actes réglementaires. Le refus par un fonctionnaire de mettre en œuvre lesdites procédures est susceptible d'entraîner la mise en œuvre de procédures disciplinaires. D'autres modes de participation des citoyens aux affaires publiques sont prévus, notamment, par la Constitution (l'article 74 sur l'initiative populaire), la Loi n° 3/2000 sur l'organisation et le déroulement du référendum et la Loi n° 215/2001 sur l'administration territoriale.

---

<sup>15</sup> L'EEG a été informée, après la visite, que les lois n°544/2001 et n°52/2003 faisaient l'objet d'un suivi par l'Agence pour les Stratégies Gouvernementales dans ses rapports annuels et que la législation permettant de restreindre l'accès aux informations d'intérêt public serait révisée (Mesures 1.7 et 1.8 du Plan d'Action pour la mise en œuvre de la SAN II).

27. Enfin, la Décision du Gouvernement (DG) n° 1362/2004 a créé le Centre National de l'Information au sein du Ministère de l'Administration et de l'Intérieur qui est chargé de développer un système d'informatisation de l'administration publique centrale et territoriale (*e-administration*).

#### Emploi dans l'administration publique

28. La fonction publique roumaine emploie près d'un million de personnes. Elle est composée : (i) d'environ 110.000 fonctionnaires d'Etat ou locaux régis par la Loi n° 188/1999 portant Statut des fonctionnaires, telle qu'amendée par la Loi n° 161/2003, complétée par la Loi n° 171/2004 et republiée en mars 2004 ; (ii) de nombreux autres fonctionnaires à statut spécial (par exemple, du corps diplomatique et consulaire, du personnel du Parlement, de l'Administration présidentielle, du Conseil législatif, de l'Agence Nationale des Douanes, de la Police, de la Garde Financière, etc...) régis par des lois, ordonnances d'urgence ou décisions spéciales ; (iii) d'agents contractuels ou collaborateurs occasionnels régis par le Code du travail (Loi n° 55/2003), tels que les conseillers à l'intégration européenne et la Chancellerie du Premier Ministre, le personnel auxiliaire des tribunaux et parquets, une partie du personnel du Parlement, des groupes parlementaires, des députés et sénateurs et le personnel de confiance employé dans la cabinet de dignitaires; et (iv) d'autres agents publics hors catégorie (le corps des magistrats, des enseignants et du personnel médical) régis par des lois spéciales. Certaines catégories d'agents publics sont également soumises au code de conduite pour les fonctionnaires adopté en vertu de la Loi n° 7/2004 et au code de conduite du personnel contractuel des autorités et institutions publiques adopté en vertu de la Loi n° 477/2004 (voir, ci-dessous).
29. En vertu des articles 10 et 50 à 54 de la Loi n° 188/1999, le recrutement des fonctionnaires est organisé en principe par voie de concours ou de tests. Les candidats souhaitant participer aux concours administratifs doivent remplir certaines conditions fixées par loi et, en particulier, ils ne doivent avoir été démis de leurs fonctions au sein de l'administration les 7 années précédant leur acte de candidature ni avoir été condamnés pour des actes de corruption ou certaines autres infractions intentionnelles. Les candidats aux concours doivent présenter un extrait du casier judiciaire. Les règles relatives à la promotion des fonctionnaires figurent aux articles 55 à 60 de ladite loi. Dans certains cas, tels que les candidatures à des postes de la haute fonction publique, les fonctionnaires doivent en outre présenter un extrait de leur dossier administratif.<sup>16</sup>
30. Les fonctionnaires bénéficient d'une formation initiale et de formations continues. Ils ont le devoir de suivre ces formations organisées par l'Institut National de l'Administration ou par toute autre institution. En outre, une formation spécifique est requise pour pouvoir postuler à un poste de direction. Il n'y a pas de formations spécifiques, généralisées et systématiques en matière d'intégrité ou sur les risques de corruption.
31. La législation roumaine ne contient pas de dispositions générales en matière de rotation périodique des effectifs, en particulier, pour les agents occupant des postes susceptibles d'être plus vulnérables à la corruption. Néanmoins, le principe de la rotation existe pour les représentants de l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics dans les commissions de concours pour le recrutement de fonctionnaires.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> La mesure 1.10 du Plan d'action anti-corruption prévoit la révision de la législation sur les agents publics en vue d'introduire un système adéquat d'évaluation professionnelle.

<sup>17</sup> La mesure 1.10 du Plan d'action anticorruption prévoit la révision de la législation sur les agents publics en vue d'introduire un système adéquat de rotation des personnels dans les secteurs vulnérables. Un système de rotation a été établi pour certains agents du Ministère des Finances après la visite de l'EEG.

## Conflits d'intérêts, incompatibilités, activités accessoires et pantouflage

32. La question des conflits d'intérêt et des incompatibilités est régie par l'article 49 de la Loi n° 188/1999, telle que modifiée et complétée par la Loi n° 161/2003, la Loi n° 7/2004 et la Loi n° 171/2004<sup>18</sup>. La Loi n° 161/2003 dispose que le fonctionnaire doit s'abstenir de toute action susceptible de générer des conflits d'intérêts. L'article 79 de ladite loi énonce des situations de conflits d'intérêts et prévoit que le fonctionnaire est tenu de s'abstenir de traiter une demande, de prendre une décision ou de participer à la prise d'une décision susceptible de générer un tel conflit et d'en informer immédiatement le supérieur hiérarchique auquel il est directement subordonné. En cas de conflit avéré, le chef de l'autorité ou de l'institution publique, sur proposition du chef hiérarchique, doit désigner un autre fonctionnaire pour le remplacer.
33. Le régime des incompatibilités est réglementé par l'article 94 de la Loi n° 161/2003 qui prévoit que la qualité de fonctionnaire est incompatible avec toute autre fonction publique que celle pour laquelle il a été nommé, ainsi qu'avec les fonctions de « dignitaire public ». En outre, les fonctionnaires ne peuvent exercer d'autres fonctions ou activités accessoires, rémunérées ou non, dans les situations spécifiées par la loi. Il ne doit pas y avoir de lien de subordination direct entre conjoints ou parents au premier degré.
34. Le refus de certaines catégories de personnes<sup>19</sup> de présenter la déclaration de patrimoine à laquelle elles sont soumises conformément à la Loi n° 115/1996, entraîne, *ex officio*, le déclenchement de la procédure de contrôle du patrimoine, par les commissions d'enquête établies au niveau des cours d'appel et peut entraîner, le cas échéant, la confiscation des biens obtenus de façon illicite par la juridiction de jugement. En outre, l'article 111.2 du Titre IV de la Loi n° 161/2003 et la DG n° 506/2003 prévoient l'obligation d'émettre dans certains cas des déclarations d'intérêt. Lors de la visite de l'EEG, le Parlement débattait du projet de loi relatif à l'amendement de la Loi n° 161/2003. Ce projet précisait et étendait la notion de conflit d'intérêts et d'incompatibilités. L'émission de fausses déclarations relatives aux conflits d'intérêts et incompatibilités était assimilée aux infractions de corruption. En outre, le Gouvernement délibérait sur un projet de loi relatif à la création d'une Agence Nationale de l'Intégrité chargée d'enquêter et contrôler les déclarations de patrimoine et d'intérêt ainsi que le régime des incompatibilités.<sup>20</sup>
35. Les autorités roumaines ont indiqué que l'article 256 CP sur l'acceptation d'avantages indus inclut la notion de prise illégale d'intérêts des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions. Il y a eu 3 condamnations pour ce chef en 2004 et une au premier semestre de 2005.
36. En ce qui concerne les cas de migration abusive dans le secteur privé, l'article 94.3 de la Loi n° 161/2003 prévoit que les fonctionnaires qui, dans l'exercice de leurs fonctions, ont exercé des activités de contrôle ou autres en rapport avec des sociétés commerciales ou autres entités à but lucratif similaires, ne peuvent pas exercer une activité en leur sein ou agir en tant que conseiller pour ces sociétés pendant un délai de 3 ans après avoir quitté la fonction publique.

---

<sup>18</sup> Cette loi contient un article unique qui complète l'article 94 de la Loi n° 161/2003 pour écarter le régime des incompatibilités à l'égard du fonctionnaire qui est nommé pour représenter ou participer en tant que représentant de l'autorité publique à certaines organisations, conseils de direction collectifs ou établissements publics.

<sup>19</sup> Tels que des élus ou candidats aux élections, magistrats, fonctionnaires, dirigeants d'organismes publics ou mixtes, etc...

<sup>20</sup> Après la visite de l'EEG, le Gouvernement a pris l'OG n°14 du 3.3.2005 qui modifie les formulaires de déclarations de patrimoine et d'intérêt en élargissant leur portée. En outre, les mesures 8.1, 8.2 et 8.4 du Plan d'action anti-corruption prévoient la mise en place de procédures de vérifications adéquates des déclarations de patrimoine et d'intérêt, la création d'un organe chargé de leur contrôle et le fonctionnement approprié de cet organe, ainsi que l'évaluation de son fonctionnement par un audit indépendant.

## Codes de conduite / d'éthique

37. Depuis 2001, de nombreux instruments normatifs, dont plus de 20 codes déontologiques ont été adoptés, tels que les codes de conduite pour les fonctionnaires (Loi n° 7/2004) et agents contractuels (Loi n°477/2004) précités, mais aussi les codes pour l'Autorité pour la privatisation et la gestion du patrimoine de l'Etat, la Police, les inspecteurs des impôts, les auditeurs internes, les douaniers, les magistrats et les notaires. Ces différents codes traitent des comportements intègres en général. Le contrôle de l'application des codes est confié à l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics ou à des administrations particulières. Ainsi, le contrôle des normes de conduite professionnelle pour les agents publics contractuels est effectué par le Ministère de l'Administration et de l'Intérieur et le Ministère des Affaires Etrangères. La violation du Code de conduite pour les fonctionnaires entraîne la mise en œuvre de leur responsabilité disciplinaire, civile ou pénale des fonctionnaires. Les commissions de discipline établies par la loi ont la compétence pour intervenir dans les cas de violation du Code et proposer des mesures disciplinaires, telles que prévues à l'article 65 de la Loi n° 188/1999, à savoir: l'avertissement écrit, la réduction des droits salariaux, la suspension temporaire du droit d'avancement, le transfert temporaire sur un poste inférieur avec diminution conséquente du salaire, voire la destitution. L'agent peut exercer un recours à l'encontre de la décision ou la sanction devant les juridictions administratives.

## Cadeaux

38. L'article 46.1 de la Loi 188/1999 interdit aux fonctionnaires de solliciter ou accepter, directement ou indirectement, pour eux-mêmes ou pour d'autres, en vertu de leur fonction publique, des dons ou autres avantages pendant l'exercice de leurs fonctions. De même, l'article 14 de la Loi n° 7/2004 dispose que les fonctionnaires publics ne doivent pas accepter des cadeaux, services, faveurs, invitations ou tout autre avantage pour eux-mêmes, leur famille, parents, amis ou personnes avec lesquelles ils ont des relations d'affaires ou politiques, qui pourraient influencer leur impartialité dans l'exercice de leurs obligations publiques ou qui seraient une récompense eu égard à leur fonction (art. 14 de la Loi n° 477/2004 pour le personnel contractuel). En outre, en vertu de la Loi n° 161/2003, les biens, services ou autres avantages reçus comme cadeaux lors de certaines activités de protocole, en relation avec un mandat ou une position publique, dont la valeur dépasse 300 euros chacun, doivent être inclus dans la déclaration de biens.<sup>21</sup> La violation des dispositions susmentionnées entraîne l'application de sanctions disciplinaires, voire pénales.

## Signalement de la corruption

39. D'après l'article 263 CP, le fonctionnaire qui omet de notifier au parquet la commission d'une infraction liée au service où il travaille et dont il a connaissance est passible d'une peine d'emprisonnement allant de 3 mois à 5 ans (et de 6 mois à 7 ans s'il exerce une fonction de direction ou de contrôle). La Loi n° 78/2000 prévoit également que les personnes ayant des attributions de contrôle sont tenues d'informer les autorités de poursuite de toute infraction dont ils ont connaissance (article 23). En ce qui concerne les inconduites et comportements non intègres qui ne peuvent être qualifiés d'infractions pénales, l'article 21.3 de la loi n° 7/2004 dispose que les agents qui auront dénoncé de bonne foi, auprès de l'Agence Nationale des

---

<sup>21</sup> Les autorités roumaines ont indiqué, après la visite, que lorsque des fonctionnaires reçoivent des cadeaux dans le cadre des relations protocolaires, ces cadeaux doivent être déclarés par une Commission et évalués par celle-ci. Il y a une procédure détaillée sur l'obligation de déclarer à la Commission, sur l'évaluation des cadeaux et sur la possibilité pour les fonctionnaires de se porter acquéreurs dudit cadeau moyennant le paiement du prix fixé par la Commission d'évaluation.

Fonctionnaires Publics ou des commissions de discipline compétentes, la violation des dispositions légales du Code de conduite ou les menaces ou contraintes exercées à leur encontre pour les obliger à transgresser la loi, ne peuvent pas être sanctionnés. L'article 25 de la Loi n° 78/2000 prévoit enfin que de tels signalements n'emportent pas violation du secret professionnel et bancaire. La loi n° 571/2004 contient des dispositions supplémentaires pour la protection des donneurs d'alerte au sein du secteur public.<sup>22</sup>

### Procédures disciplinaires

40. Les commissions disciplinaires, qui opèrent au sein de chaque autorité publique ou institution, sont les organes en charge des enquêtes disciplinaires. La composition de ces commissions et l'absence de lien de subordination à l'égard des parties à la procédure visent à assurer leur indépendance. Les procédures disciplinaires peuvent déboucher sur une procédure pénale. L'agent qui fait l'objet d'une enquête pénale est suspendu de ses fonctions. Il est démis d'office s'il a été condamné pour des faits de corruption (art. 84 de la Loi n° 188/1999). En vertu de l'article 58.1 de la DG n° 1210/2003, les présidents des différentes commissions rédigent des rapports d'activité trimestriels concernant le nombre de faits notifiés d'inconduites, les catégories de fonctionnaires ayant enfreint les règles de discipline, les causes et les conséquences des cas d'inconduite, la mesure disciplinaire proposée et le nombre de notifications résolues. Ces rapports sont centralisés par l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics qui élabore et transmet au Gouvernement un rapport annuel. Le Ministère de l'Administration et de l'Intérieur analyse les synthèses réalisées à partir de ces rapports et établit, le cas échéant, des stratégies en vue de la consolidation de la discipline.<sup>23</sup> Par ailleurs, l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics gère le casier administratif des fonctionnaires.<sup>24</sup>

#### **b. Analyse**

41. Les progrès réalisés par la Roumanie en quinze ans dans le sens de la réforme des institutions de l'Etat et le nombre de lois nouvellement adoptées dans tous les domaines sont importants. La société roumaine, qui a su s'adapter rapidement au nouvel environnement politique, économique et juridique, nécessite sans doute du temps pour assimiler tous ces changements. En même temps, la Roumanie s'efforce d'obtenir des résultats tangibles et immédiats dans la transformation de son administration pour lutter contre la corruption. Des professionnels du droit, tels que des juges et avocats rencontrés pendant la visite, ont reconnu que, du fait de l'adoption rapide de nombreux nouveaux textes ou amendements de lois, la législation est devenue complexe, incertaine et parfois contradictoire. *L'EEG observe que les autorités roumaines devraient être particulièrement attentives à la clarté et la cohérence de la législation.*

42. Lors de la visite de l'EEG, il n'y avait pas d'évaluation adéquate de la mise en œuvre de la première Stratégie nationale anti-corruption (SNA I) ni d'analyses satisfaisantes des secteurs

---

<sup>22</sup> La mesure 8.3 du Plan d'action anticorruption prévoit de renforcer le suivi de la mise en œuvre de la loi 571/2004.

<sup>23</sup> De août 2004 à juin 2005, 252 manquements disciplinaires ont été recensés. Parmi 149 de ces cas, les commissions de discipline concernées ont : délivré un avertissement écrit dans 70 cas ; décidé une diminution du traitement de 5 à 20 % pour une durée inférieure à 3 mois dans 41 cas ; décidé de procéder à une rétrogradation pour une durée inférieure à un an avec diminution correspondante du traitement dans 18 cas ; décidé la révocation de la fonction publique dans 7 cas. 13 cas n'avaient pas encore été terminés lors de la visite.

<sup>24</sup> La mesure 1.10 du Plan d'action anti-corruption prévoit la révision de la législation sur les agents publics en vue d'accroître le rôle de contrôle, d'analyse et de notification de l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics. Par ailleurs, la Stratégie révisée de réforme de l'administration met l'accent sur la nécessité d'améliorer l'information disponible en ce qui concerne les différentes catégories d'agents publics et leur carrière.

vulnérables et des risques de corruption au sein de l'administration publique.<sup>25</sup> Des évaluations et analyses ont été réalisées après la visite de l'EEG, qu'il s'agisse de l'audit global réalisé par *Freedom House Washington* ou d'analyses sectorielles, telle que celle menée par le Ministère de la Défense suite à l'entrevue avec l'EEG. En outre, selon les autorités roumaines, le Conseil pour la coordination de la mise en œuvre de la SNA II dispose désormais de l'autorité et des moyens nécessaires pour mener à bien la coordination interinstitutionnelle et le contrôle de la mise en œuvre de la SNA II. L'EEG s'en félicite. Sur de très nombreux points, les autorités roumaines ont identifié les lacunes et faiblesses existantes dans la lutte contre la corruption et ont entrepris d'adopter les mesures nécessaires pour y remédier. C'est pourquoi l'EEG ne peut qu'encourager les ministères et autres entités publiques ou à participation publique qui ne l'ont pas encore fait à effectuer des analyses sur les secteurs vulnérables et les risques spécifiques en matière de corruption à les faire connaître au public et, conformément aux mesures 1.15 et 1.16 du Plan d'action anti-corruption, à élaborer des stratégies anti-corruption et plan d'actions sectoriels, assortis de mesures concrètes et de formations, y compris dans les douanes, la police, le fisc, le secteur de la santé, les transports, et en matière de subventions, de privatisations et de marchés publics.<sup>26</sup>

43. L'EEG a noté que la Stratégie sur la réforme administrative telle que révisée en 2004 cite la lutte contre la corruption comme l'un des objectifs pour une administration plus efficace, mais ne fait pas référence aux instruments anti-corruption existants. Cette Stratégie révisée contient toutefois des dispositions en vue de l'amélioration de l'information disponible en ce qui concerne le nombre et les différentes catégories d'agents publics, ainsi que pour le renforcement de l'intégrité du système de gestion des fonctionnaires, dans leur recrutement, leur évaluation et leur promotion. La Stratégie révisée est supervisée par le Conseil Supérieur de la Réforme de l'Administration situé auprès du Gouvernement. L'EEG a constaté, lors de sa visite, que l'articulation entre les stratégies et plans d'action anti-corruption et la Stratégie révisée de la réforme administrative était insuffisante de même que la coopération entre les différentes autorités chargées de leur formulation et de leur mise en œuvre.<sup>27</sup> *L'EEG observe que les autorités roumaines devraient établir une meilleure articulation entre les différentes stratégies et plans d'action anti-corruption et la stratégie sur la réforme administrative et assurer une meilleure coordination dans leur suivi.*
44. Selon l'EEG, bien qu'il y ait des condamnations au pénal, notamment dans les affaires de corruption traitées par le PNA, le recours aux moyens administratifs pour prévenir, détecter et réprimer la corruption et les violations à la déontologie est insuffisant, particulièrement dans le domaine des marchés publics, des subventions<sup>28</sup>, des remboursements d'accises et des acquisitions<sup>29</sup>, et ne conduisent pas efficacement et de manière proactive à la détection et à la

---

<sup>25</sup> Toutefois, l'EEG a été informée du fait que l'Inspection Générale de la Police Roumaine a réalisé un tel audit au sein de la Police le 16.2.2005.

<sup>26</sup> Les douanes ont déjà adopté leur stratégie et plan d'action anti-corruption le 29.4.2005. La Garde Financière a élaboré également ses propres stratégie et plan d'action. Les manquements à la discipline des policiers et le renforcement de la formation des agents du Ministère de l'Administration et de l'Intérieur font l'objet d'un suivi.

<sup>27</sup> Selon les autorités roumaines, la Stratégie de réforme de l'administration est soumise à la SNA II. La coordination est formellement assurée par le Conseil de coordination de la SNA II, grâce à sa représentativité.

<sup>28</sup> Après la visite de l'EEG, la Loi n° 244/2005 a été adoptée qui abroge la pratique de l'octroi de facilités pour le payement d'obligations budgétaires restantes et assure l'égalité de traitement entre tous les contribuables.

<sup>29</sup> Après la visite de l'EEG, plusieurs normes ont été adoptées, en particulier l'OGU n° 74/2004 qui crée l'Autorité Nationale pour le Règlement et le Contrôle des acquisitions publiques, la stratégie de réforme du système des acquisitions par le Ministère des Finances Publiques, l'OGU n° 40/2005 sur le renforcement de la transparence dans les acquisitions publiques. En outre, le Gouvernement a ordonné de contrôler tous les contrats d'acquisition d'une grande valeur.

répression d'infractions de corruption.<sup>30</sup> L'EEG a constaté qu'il n'y a pas de système de coopération effective entre les entités de contrôle interne et externe et les autorités judiciaires. Par ailleurs, l'EEG n'était pas en mesure d'établir, lors de la visite, s'il existe une obligation générale de motivation des actes administratifs<sup>31</sup>.

45. Les représentants de l'Avocat du Peuple rencontrés par l'EEG en février 2005 ont affirmé que le rôle de l'institution était accessoire en matière de détection et de lutte contre la corruption. D'après les représentants de l'institution, l'Avocat du Peuple n'a jamais reçu d'allégations de corruption par écrit. Par contre, des plaignants font parfois des allégations en ce sens oralement, sans pour autant les étayer. Il n'a pu être fait état du nombre de tels signalements reçus et des cas où il en a été fait état aux autorités compétentes. D'après les informations recueillies par l'EEG, l'institution et son rôle, notamment dans la lutte contre la corruption, restent méconnus des citoyens roumains. De l'avis de l'EEG, la contribution de l'institution de l'Avocat du Peuple dans la lutte contre la corruption mériterait d'être renforcée. Les autorités roumaines ont toutefois signalé qu'un tel renforcement n'était pas envisagé.
46. Les deux Lois n° 544/2001 et n° 52/2003, en matière de transparence administrative, permettent de renforcer le contrôle des administrés sur l'administration publique et la responsabilité des autorités vis-à-vis des citoyens. Les rapports d'évaluation de l'Agence des Stratégies Gouvernementales montrent une augmentation importante des demandes d'information et de la participation des citoyens aux processus décisionnels. Il subsiste néanmoins des divergences de vue au niveau de la mise en œuvre de ces lois, à propos du caractère communicable de certaines informations sensibles en vertu, par exemple, des lois la protection des secrets d'Etat, sur les archives et sur la protection des données à caractère personnel, ainsi qu'au niveau des collectivités locales, en ce qui concerne les informations sur la reconstitution du droit de propriété, la délivrance d'attestations, etc. Contre le pouvoir discrétionnaire des autorités, les individus disposent des recours juridictionnels de droit commun. L'Avocat du Peuple a reçu 476 demandes relatives à l'accès à l'information en 2003 et 403 en 2004. De nombreuses autres plaintes ont été déposées devant les tribunaux. Pour autant, l'EEG considère que les manquements en matière de transparence sont dus à l'absence d'une législation suffisamment détaillée et effective, au défaut d'une formation appropriée à l'attention des agents publics sur les règles existantes en matière de transparence administrative, et à l'absence d'un mécanisme approprié pour contrôler et garantir l'accès à l'information et qui donnerait son avis sur le caractère communicable d'un document, en toute indépendance, sur demande des administrés auxquels la communication est refusée. Toutefois, selon les autorités roumaines, la combinaison des suivis réalisés par les autorités judiciaires, l'Avocat du Peuple, l'Agence des Stratégies Gouvernementales et les bureaux d'informations des citoyens constitue un mécanisme approprié pour garantir aux individus l'accès aux documents détenus par les organismes publics. Compte tenu de ce qui précède, **l'EEG recommande de procéder aux révisions nécessaires de la législation restreignant indûment le droit d'accès des individus aux documents officiels et fournir aux agents publics une formation appropriée sur la mise en œuvre des règles en matière de liberté de l'information.**
47. L'article 45 du Statut impose aux fonctionnaires de garder la confidentialité des actions, informations et documents dont ils viennent à connaître dans l'exercice de leurs fonctions sauf si

---

<sup>30</sup> Par exemple, malgré de nombreux signalements de cas de corruption en matière d'acquisitions de la part des contrôleurs du Ministère des Finances, il n'y a pas eu de saisines des autorités judiciaires. L'EEG a toutefois appris, après la visite, que les autorités roumaines examinaient les moyens les plus appropriés pour renforcer les contrôles administratifs et établir des mesures d'incitations à l'attention des contrôleurs (v. Plan d'action).

<sup>31</sup> Toutefois, d'après les autorités roumaines, lesdits « actes administratifs juridictionnels » sont toujours motivés.

c'est une information d'intérêt public. Selon l'article 13 des codes des fonctionnaires et des agents contractuels, les agents publics roumains doivent promouvoir une image favorable de la Roumanie et des institutions qu'ils représentent dans les relations internationales, sous peine de sanctions disciplinaires. De l'avis de l'EEG, la formulation de ces obligations et les vestiges encore présents de la culture de secret dans l'administration roumaine sont susceptibles de ne pas favoriser la transparence au sein de l'administration. A la lumière de ce qui précède, *l'EEG observe que les autorités roumaines devraient revoir les dispositions en matière de réserve des fonctionnaires.*

48. En ce qui concerne l'emploi dans le secteur public, le statut des fonctionnaires est régi par la loi n°188/1999, telle qu'amendée par la loi n°161/2003. Ils représentent environ 1/10<sup>e</sup> des agents publics. Les statuts des fonctionnaires spéciaux, tels que les douaniers ou agents de police, mentionnés dans la partie descriptive du rapport n'étaient pas tous adoptés et/ou mis en conformité avec la loi n°161/2003 au jour de la visite de l'EEG. Par ailleurs, de nombreux agents publics, tels que les conseillers, les employés des dignitaires, les médecins ou les enseignants, ne sont pas soumis à des règles comparables. Les représentants du Ministère de l'Administration et de l'intérieur et de l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publique (ANFP) reconnaissent que la diversité et la complexité des statuts et règles professionnelles ne permettaient pas de vérifier que tous les agents sont soumis à des règles éthiques claires insistant sur les risques de corruption et observent les dispositions en matière de recrutement, d'avancement, de transparence, de conflit d'intérêt et d'incompatibilité, etc... Si les modes de recrutement des agents publics varient, celui des fonctionnaires est effectué en principe par voie de concours ou examen.<sup>32</sup> Le niveau bas des salaires et, dans une certaine mesure, la politisation de fait au sein de la fonction publique rendent parfois l'emploi dans le secteur public moins attractif et ce, malgré les garanties offertes, y compris en termes de stabilité de l'emploi. Toutefois, le Gouvernement a développé des programmes d'encouragement à l'embauche dans le Secteur Public à l'adresse des jeunes. L'EEG a appris que le recours parfois abusif et clientéliste à certains agents ou conseillers a pu aussi reléguer au second plan et parfois démobiliser certains fonctionnaires. Les mécanismes d'évaluation des performances et d'avancement des agents publics ne s'appliquent pas de façon systématique, pas plus que la vérification du casier judiciaire, administratif ou la déontologie des candidats lors du recrutement ou de l'avancement. Dans tous ces domaines, l'ANFP, dont l'autorité s'étend seulement aux fonctionnaires dont le statut est régi par la loi 188/1999, et le Ministère de l'Administration et de l'Intérieur, peinent à imposer des règles uniformes, à évaluer et gérer la situation de la fonction publique dans son ensemble. Compte tenu de ce qui précède, **l'EEG recommande d'assurer qu'au sein du secteur public au sens large, tous les agents publics soient soumis à des règles adéquates, notamment, en matière de recrutement et d'avancement.**
49. La Roumanie s'est doté, en 2004, d'un code de conduite général pour les fonctionnaires et d'un code pour le personnel contractuel. Toutefois, ces textes ne s'appliquent pas à certaines catégories d'agents publics, tels que le personnel de confiance des dignitaires, les magistrats, les médecins, les conseillers - qui parfois, ont leur propre code. ces codes ne couvrent pas toujours certains aspects importants, tels que les situations de risque de corruption, de conflits d'intérêt, la détection de la corruption ou l'obligation de signalement des infractions pénales et atteintes à la déontologie, le comportement à suivre en ce qui concerne les cadeaux et les risques de corruption, etc. Les autorités roumaines ont indiqué que les dispositions qui ne se trouvent pas dans les codes se trouvent déjà dans d'autres législations. A ce propos l'EEG souligne que ce

---

<sup>32</sup> Les préfets et secrétaires généraux sont des hauts fonctionnaires aux termes des Lois n°188/1999 et n°340/2004, et continuent d'être nommés sur la base de considérations politiques. Les deux lois établissent une procédure de sélection particulière. La procédure de sélection pour les Préfets n'entrera en vigueur qu'à partir de janvier 2006.

type de documents n'a pas pour but de réglementer le régime juridique d'une question spécifique mais sert de guide de conduite et à ce titre est écrit généralement dans un langage moins juridique. Comme de nombreux codes ont été adoptés récemment, l'EEG a constaté un manque avoué d'information et de formation sur ces codes. Bien qu'étant l'autorité de contrôle du Code de conduite, l'ANFP ne s'est pas vue attribuer un rôle de promotion du code et de formation des fonctionnaires. La formation et le développement professionnel, organisés notamment par le biais de cours de perfectionnement d'une durée de 7 jours minimum par an, relèvent de la responsabilité de l'Institut National d'Administration (INA). La plupart de ses programmes portent sur l'étude de l'administration et du fonctionnement de l'administration et ne comprennent pas de modules spécifiques sur la déontologie et les risques de corruption.<sup>33</sup> Par conséquent, **l'EEG recommande de compléter les codes de conduite existants, lorsque nécessaire (par exemple en matière de réactions aux cadeaux et de signalement de cas de corruption), et d'assurer que tous les agents publics reçoivent une formation adéquate.**

50. Le Statut des fonctionnaires énonce les grands principes en matière de conflits d'intérêt ; il est complété par la Loi n° 161/2003 qui contient un chapitre spécial sur « Conflit d'intérêt et incompatibilités dans l'exercice des hautes fonctions officielles et publiques ». La définition prévue à l'article 70 de la Loi limite toutefois la notion de conflit d'intérêt aux intérêts financiers alors qu'il ne s'agit que d'une des composantes de l'intérêt personnel.<sup>34</sup> La réglementation en matière de conflit d'intérêts, d'incompatibilités et d'activités accessoires au sein de la fonction publique est nombreuse et pas harmonisée. De nombreuses catégories d'agents publics, tels que les conseillers, le personnel de confiance des dignitaires, les médecins ou les enseignants et les salariés d'entreprises publiques ou des entreprises privées titulaires de concessions et/ou habilités à délivrer des licences au nom de l'Etat, ne sont pas assujettis à des normes satisfaisantes en matière de conflits d'intérêt, incompatibilités et activités accessoires. Par ailleurs, il n'y a pas d'autorité de contrôle de la législation sur le conflit d'intérêt, bien qu'un projet de décision du Gouvernement prévoit toujours la création d'une Agence Nationale de l'Intégrité disposant de compétences de contrôle en matière de conflit d'intérêt, pour les déclarations de patrimoine et d'intérêts. L'EEG estime que les règles en matière de conflits d'intérêts et d'incompatibilités, ainsi que le contrôle de ces règles sont insuffisants.<sup>35</sup> En même temps des dispositions législatives interdisent la migration abusive des fonctionnaires (mais pas tous les autres agents publics<sup>36</sup>) vers le secteur privé sans pour autant prévoir les mécanismes et moyens de contrôler effectivement de telles migrations. Par conséquent, **l'EEG recommande d'élargir le champ d'application des normes existantes en matière de conflits d'intérêts et d'incompatibilités et de les rendre applicables à tout agent public qui exerce une activité impliquant des prérogatives de puissance publique, et de mettre en place un système adéquat de contrôle de l'application de ces normes, y compris en matière de migration abusive d'agents publics vers le secteur privé.**
51. L'EEG a été informée du fait que l'article 256 CP sur « l'acceptation d'avantages indus » vise aussi à assortir de sanctions pénales la prise illégale d'intérêt. Cette disposition est toutefois restée méconnue et inappliquée dans la pratique. En outre, dans le cadre de la révision du Code pénal, les autorités roumaines envisagent d'assortir de sanctions pénales le conflit d'intérêt défini

---

<sup>33</sup> Les autorités roumaines ont toutefois indiqué que l'INA a introduit de tels modules pour le 2<sup>nd</sup> semestre 2005.

<sup>34</sup> Les autorités roumaines ont toutefois indiqué, après la visite, que le projet élaboré par le Ministère de la Justice relatif à l'Agence Nationale d'Intégrité vise à élargir la sphère des conflits d'intérêts.

<sup>35</sup> Si les hauts fonctionnaires ne peuvent être membres du conseil de direction des partis politiques, les préfets, en tant que « dignitaires nommés en fonction », continuent d'être les chefs de partis au niveau local ce qui est autorisé par l'article 85 de la loi n°161/2003 et c'est eux aussi qui sont chargés de vérifier la situation des élus locaux en matière d'incompatibilités.

<sup>36</sup> Il y a aussi des incompatibilités qui concernent les magistrats, qui ne peuvent, par exemple, exercer ensuite dans le privé comme avocats.

comme « le fait de l'agent public, qui dans l'exercice de ses fonctions accomplit un acte ou participe à la prise de décision, dans le but d'obtenir, directement ou indirectement, un avantage matériel ou un autre avantage, pour lui-même (ou pour ses proches...) ». L'EEG encourage les autorités roumaines à adopter une approche cohérente et harmonisée.

52. La Roumanie a mis en place un système de déclaration de patrimoine et d'intérêts. La Loi 115/1996 sur la *déclaration de patrimoine* désigne les agents publics soumis à déclaration et aussi, en principe, les autorités auxquelles ils doivent déposer leur déclaration (en principe, le service des ressources humaines). Ces déclarations sont publiques et accessibles sur Internet. L'EEG a constaté pendant la visite que le mécanisme de vérification des déclarations de patrimoine n'est pas effectif, notamment en raison du fait que la commission d'investigation n'est que très rarement saisie,<sup>37</sup> que le niveau de preuve exigé pour initier cette procédure est très élevé, et en raison de l'absence d'un contrôle administratif préliminaire et indépendant de ces déclarations en vue d'identifier des violations de la loi, réelles ou supposées, des variations injustifiées des situations patrimoniales des agents, des conflits d'intérêts, incompatibilités et cadeaux prohibés. Enfin, Il n'y a pas non plus de système adéquat de vérification des *déclarations d'intérêt*. Par conséquent, **l'EEG recommande de mettre en place un système efficace de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts.**
53. L'EEG a constaté que la réglementation en matière de cadeaux est hétérogène. Dans les trois actes législatifs présentés à l'EEG il y a, semble-t-il trois normes différentes concernant les cadeaux qui imposent trois obligations différentes. En outre, il n'est pas clair pour quelles raisons les fonctionnaires doivent reporter sur les formulaires de déclaration de patrimoine les cadeaux d'un montant supérieur ou égal à 300€ puisqu'ils ne sont pas autorisés à en recevoir ou alors ils appartiennent à l'administration que le fonctionnaire représente. Il n'y a pas de formation ni de lignes directrices pour les agents publics sur la conduite à tenir en cas de sollicitation ou d'offre de cadeaux alors que cela reste une pratique courante. Par conséquent, **l'EEG recommande de consolider et harmoniser les différentes règles en matière de cadeaux et de fournir une formation appropriée aux agents publics, à partir d'exemples pratiques.**

#### IV. THEME III - PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

##### Définition des personnes morales

54. Le droit roumain prévoit plusieurs types de personnes morales de droit privé jouissant de la personnalité juridique : l'association, la fondation, le syndicat (définies par la Loi n°54/2003) et les sociétés commerciales (réglementées par la Loi n° 31/1990). Parmi les sociétés commerciales on peut citer, notamment : les sociétés en nom collectif, les sociétés en commandite simple, les sociétés par actions, les sociétés en commandite par actions et les sociétés à responsabilité limitée. Les sociétés publiques commerciales, les sociétés coopératives, les coopératives agricoles, les groupes d'intérêts économiques ainsi que les régies autonomes, ont également la personnalité morale. Elles ont l'obligation de s'immatriculer au registre du commerce.

##### Constitution et Enregistrement

55. Les conditions de constitution des personnes morales diffèrent selon leur forme et sont précisées dans les normes régissant chacune de ces catégories. Toutes les sociétés sont tenues, avant de commencer leur activité (dans un délai 15 jours à partir de l'acte constitutif de la société et, dans

---

<sup>37</sup> De fait, ces 8 dernières années, il y a eu 15 commissions instituées et 2 cas finalisés qui ont été rejetés en dernier recours par les juges.

certain cas, de la date d'authentification de l'acte constitutif), de demander leur immatriculation au Registre du Commerce (Loi n° 26/1990, article 17). L'acquisition de la personnalité juridique est conditionnée par la délivrance d'un certificat d'enregistrement par le juge compétent de l'Office du Registre du Commerce. Au moment de l'enregistrement, la décision du juge est envoyée d'office au Journal Officiel (*Monitorul Oficial*) aux fins de publication, aux frais des parties, ainsi qu'à l'administration fiscale dans la juridiction de laquelle se trouve le siège de la société pour le suivi fiscal, en mentionnant le numéro d'enregistrement au registre du commerce. De même, seront enregistrées au Registre du Commerce des mentions relatives à toute modification concernant les actes, faits et mentions enregistrées (Loi n° 26/1990, article 21). L'enregistrement au Registre du commerce rend opposables les documents et les actes de la société à l'égard des tiers. Pour les syndicats, associations et fondations, une autorisation donnée par le juge du lieu où la personne morale a son siège est obligatoire, en vue de leur inscription au Livre des Associations ou au Livre Spécial des Syndicats. La loi N°359/2004 simplifie les formalités pour l'enregistrement au registre du commerce des personnes physiques, des associations familiales et des personnes morales. Elle prévoit des déclarations type. Elle établit, par ailleurs, le délai de remise du certificat d'immatriculation à compter de l'enregistrement de la demande, à trois jours. De même, sont enregistrées au Registre du Commerce des mentions relatives à toute modification concernant les actes, faits et mentions enregistrées (Loi n° 26/1990, article 21). Les offices du registre du commerce transmettent par voie électronique au Ministère des Finances les données de la demande d'enregistrement pour l'attribution d'un code unique d'enregistrement. Le Ministère des Finances attribue, sur la base des données prévues ci-dessus, dans un délai de 8 heures, le code unique d'enregistrement. Le Registre du Commerce est public.

#### Interdictions professionnelles

56. L'article 6, paragraphe 2 de la Loi n° 31/1990, dispose que ne peuvent avoir la qualité de fondateur d'une société les personnes qui, d'après la loi, sont incapables ou qui ont été condamnées pour gestion frauduleuse, abus de confiance, faux et usage de faux, tromperie, dilapidation, témoignage mensonger, détournement de fonds, corruption, ainsi que d'autres infractions prévues par ladite loi. Par ailleurs, en vertu de l'article 8 de l'Ordonnance du Gouvernement n° 75/2001 relative à l'organisation et au fonctionnement du casier fiscal, une personne physique ne peut plus exercer une fonction de direction au sein d'une société lorsque des mentions de caractère pénal ont été reportées dans son casier fiscal. Enfin, le droit roumain prévoit des interdictions spécifiques concernant les emplois d'expert et d'auditeur au sein des sociétés commerciales susceptibles de générer des situations de conflit d'intérêt (par exemple, interdictions en fonction des rapports de parenté avec les fondateurs ou des incompatibilités avec le développement des différentes fonctions autres que celles d'experts ou auditeurs).

#### Responsabilité des personnes morales

57. Lors de la visite de l'EEG, seule la responsabilité civile des personnes morales pouvait être engagée dans des circonstances particulières. L'article 1000 du Code Civil dispose qu'une personne morale est responsable civilement pour tout fait commis par une personne physique pour le compte de la personne morale. . La responsabilité civile des personnes morales peut être engagée même si aucune personne physique n'a été condamnée..
58. L'EEG a appris, après la visite, qu'il existe une responsabilité administrative des personnes morales pour des infractions commises pour leur compte et passibles d'amendes administratives.

Le principe de la mise en œuvre de la responsabilité pénale des personnes morales pour des infractions pénales n'était pas prévu par la législation roumaine lors de la visite de l'EEG.<sup>38</sup>

### Obligations comptables

59. L'article 25 de la Loi n° 82/1991 sur la comptabilité prévoit l'obligation pour toutes les personnes morales de conserver les documents comptables pour une période de 10 ans, à l'exception des documents concernant les salaires qui sont conservés pour une période de 50 ans. L'article 28 de la même loi dispose que les enregistrements financiers sont conservés pendant 50 ans. Les comptes doivent représenter une image fidèle de l'activité et doivent être exacts. Les manipulations comptables aux fins de dissimuler des infractions de corruption telles que visées à l'article 14 de la Convention STE n° 173 ne sont pas sanctionnées spécifiquement. Néanmoins, les contrevenants aux dispositions du droit comptable, y compris les manipulations comptables en général, sont passibles de sanctions pénales ((Article 43 de la loi n° 82/1991 et articles 11 et 12 de la Loi n° 87/1994<sup>39</sup>). Les personnes physiques reconnues coupables de faux et usage de faux, ainsi que la destruction et la dissimulation d'enregistrements comptables, encourrent une peine principale d'emprisonnement ou le cas échéant d'une amende ainsi que l'interdiction de certains droits.<sup>40</sup>

### Déductibilité fiscale

60. L'article 21.4 de la Loi n° 571/2003 relative au code fiscal prévoit l'interdiction de la déductibilité pour certains paiements, mais n'inclut pas expressément les paiements de facilitation, les avantages illicites ou autres dépenses en relation éventuelle avec des commissions occultes ou des infractions de corruption. Les dépenses pour les services de gestion, consultation, assistance et autres services pour lesquels le payeur de taxes ne peut justifier la nécessité d'une telle dépense et pour laquelle il n'existe pas de contrats signés, ne sont pas déductibles.<sup>41</sup>

### Autorités fiscales

61. En vertu de l'article 105 du Code de Procédure Fiscale, les autorités fiscales doivent informer les autorités de poursuite de toute infraction, y compris de corruption, qu'ils viendraient à connaître à la suite d'une inspection fiscale. En ce qui concerne le blanchiment d'argent, l'article 3 de la Loi n° 656/2002 leur impose une obligation de déclaration des soupçons d'une activité illégale à l'Office pour la Prévention et la Lutte contre le Blanchiment d'Argent (OPLBA). Lors de la visite de l'EEG, l'article 3.8 de ladite Loi exemptait toutefois les autorités publiques (y compris le Trésor Public) et leurs transactions des obligations de déclaration.<sup>42</sup>
62. Les contribuables sont tenus, sous peine de sanctions pénales, de permettre la vérification et de mettre à la disposition des autorités fiscales (au sein du Ministère des Finances Publiques et des entités territoriales, la Garde Financière et les autres personnes autorisées par la Loi) les documents comptables.

---

<sup>38</sup> Toutefois, les autorités roumaines préparent une législation pour introduire une telle responsabilité pénale des personnes morales par la voie d'amendements au code pénal et code de procédure pénale.

<sup>39</sup> Amendés par la Loi n°241/2005 publiée au Journal Officiel le 27.7.2005

<sup>40</sup> L'EEG a été informé, après la visite, que l'article 9 de la nouvelle Loi no. 241/2005 sur la prévention et la lutte contre l'évasion fiscale prévoit une peine de 2 à 8 ans d'emprisonnement et de l'interdiction de certains droits, pour toutes les infractions comptables commises dans le but de se soustraire aux obligations fiscales.

<sup>41</sup> Les normes méthodologiques du Code Fiscal (DG no. 44/2004) précisent les conditions pour déduire des frais.

<sup>42</sup> Après la visite de l'EEG, les autorités roumaines ont signalé qu'une OUG amenderait la législation anti-blanchiment en vigueur et supprimerait l'article 3.8 de la Loi n° 656/2002.

## Rôle des comptables et auditeurs

63. L'article 262 du Code Pénal oblige toute personne à dénoncer immédiatement aux autorités répressives certaines infractions, mais pas les infractions de corruption ou assimilées. Toutefois, l'article 14 de l'OUG n° 43/2003 prévoit que les personnes ayant des attributions de vérification doivent signaler des soupçons de corruption au Parquet National Anticorruption (PNA). Il n'est pas clairement établi dans quelle mesure cette disposition s'applique aussi aux auditeurs et experts comptables. L'article 16 (4) de l'OUG prévoit la possibilité pour le PNA de demander tout document comptable et financier. L'article 20 de l'OUG prévoit enfin que le secret professionnel n'est pas opposable aux autorités de poursuite et de jugement, après l'ouverture des poursuites. Les auditeurs et experts comptables sont tenus de signaler à l'OPLBA toutes transactions suspectes ou activités illégales ainsi que toutes opérations en numéraire d'un montant supérieur à 10.000 €, qu'il s'agisse d'une seule ou de plusieurs transactions conjointes (Loi n° 656/2002, article 3, paragraphes 6 et 7). Les autorités roumaines ont indiqué que des organisations non gouvernementales ont organisé des conférences pour les auditeurs et comptables (et autres professions de conseil) en vue de renforcer leur implication dans la détection et le signalement des actes de corruption.

### **b. Analyse**

64. La notion de personne morale est clairement définie dans la législation et prévoit une typologie complète des personnes morales à but lucratif. Ces dernières sont soumises à l'obligation d'enregistrement au Registre du Commerce qui, depuis 2002, dépend du Ministère de la Justice et non plus de la Chambre de Commerce et d'Industrie, renforçant ainsi le caractère public du registre. La loi n° 359/2004, entrée en vigueur le 11.11.2004 a pour ambition de simplifier les formalités d'enregistrement, ainsi que l'enregistrement fiscal, auprès d'un bureau unique – structure créée auprès du tribunal local. Les personnes rencontrées ont confirmé un meilleur fonctionnement du registre depuis le transfert au Ministère de la Justice. Selon l'article 6 de la Loi n° 31/1990, les personnes qui ont été condamnées pour certaines infractions pénales ne peuvent avoir la qualité de fondateur d'une société et/ou être inscrites au registre du commerce, mais dans cette liste ne figure pas l'infraction de blanchiment. **L'EEG recommande d'ajouter l'infraction de blanchiment à la liste des infractions pénales constitutives d'une interdiction professionnelle à l'attention des personnes condamnées.**

65. Lors de l'enregistrement, les agents du Registre ne contrôlent pas les informations factuelles fournies par les fondateurs ou ayants droit, hormis le casier fiscal. Selon les autorités roumaines le contrôle des informations requises par la loi, de l'objet et de l'activité réelle des sociétés après l'enregistrement est surtout la responsabilité des organes de contrôle compétents (notamment l'administration fiscale, la garde financière et les autorités de supervision des secteurs réglementés).<sup>43</sup> Les fonctionnaires chargés de l'enregistrement rencontrés par l'EEG ont souligné que de nombreuses sociétés fantômes s'enregistraient et opéraient en Roumanie et qu'ils n'avaient pas les moyens d'intervenir de façon efficace dans de telles situations. **L'EEG recommande de renforcer les vérifications des informations requises par la loi et de l'objet réel des sociétés, pendant et après leur enregistrement.**

66. Lors de la visite de l'EEG, le principe de la responsabilité pénale des personnes morales n'était pas encore établi. Toutefois, des projets d'amendement du code pénal et du code de procédure

---

<sup>43</sup> L'EEG a été informée, après la visite, qu'en vertu de l'Ordre n° 375/2005, le Président de l'Agence Nationale pour l'Administration Fiscale (ANAF) a ordonné la publication de la liste des sociétés inactives/fantômes. Les sociétés inactives ne doivent pas délivrer des factures ou autres formulaires standardisés de livraison des biens ou services.

pénale se trouvaient à un stade avancé de préparation. L'introduction dans le droit roumain de ce principe exige que toutes les autorités chargées de sa mise en œuvre reçoivent des lignes directrices et des formations appropriées. **L'EEG recommande de poursuivre activement les développements législatifs en cours en vue d'introduire un régime adéquat de responsabilité des personnes morales pour des infractions pénales commises pour leur compte et d'assortir de sanctions ou de mesures adéquates les infractions relatives, et ce, conformément à la Convention pénale sur la corruption.**

67. Concernant la répression d'infractions de corruption commises pour le compte de personnes morales, l'EEG a conclu que l'un des problèmes était le manque de coopération entre les autorités. D'abord au moment de l'enregistrement, pour vérifier correctement la véritable situation de l'entreprise, ensuite lors des signalements de soupçons, puis, lors des procédures d'enquête. **L'EEG recommande que les institutions impliquées dans la prévention et la détection des infractions de corruption commises pour le compte de personnes morales (ex : registre du commerce, administration fiscale, police, douanes, organes d'audit) renforcent leur coopération afin d'échanger en permanence des informations pertinentes sur les personnes morales ainsi que la coordination avec les autorités judiciaires.**
68. Toutes les personnes morales doivent respecter les normes comptables en vigueur. Ces normes sont prévues par la Loi n° 82/ 1991. Lors de la visite de l'EEG, des sanctions pour non respect de ces normes étaient prévues dans la Loi n° 87/1994 et reprises dans les dispositions de l'article 75 et suivants du projet de nouveau code pénal. Elles suivaient les exigences comptables de l'IFAC (la Fédération internationale des professions comptables).<sup>44</sup>
69. Les informations recueillies par l'EEG indiquent que les mesures légales en matière de déductibilité fiscale laissent la porte ouverte à des interprétations qui sont susceptibles de conduire à la déductibilité de certains paiements en relation éventuelle avec des commissions occultes. Toutefois, les autorités roumaines ont indiqué que la législation fiscale prévoit une liste exhaustive de ce qui peut être valablement déduit et selon laquelle, les paiements de facilitation ou pots de vin sont exclus.
70. Les autorités fiscales ont obligation de signaler les irrégularités et les soupçons d'infractions pénales aux parquets. Des programmes de formation destinés aux inspecteurs des impôts existent mais n'abordent pas directement la détection de la corruption. Par conséquent, **l'EEG recommande d'introduire des formations à l'attention des inspecteurs des impôts en matière de détection des infractions de corruption.**
71. Les experts comptables sont soumis à l'obligation de déclaration au Parquet et à l'OPLBA de toute transaction financière suspecte de blanchiment. Il n'est pas clairement établi dans quelles mesures les auditeurs privés et les experts comptables sont tenus de signaler des soupçons de corruption au PNA en dehors de l'article 14 de l'OUG n° 43/2003 qui fait obligation aux personnes ayant des attributions de vérification de signaler les soupçons de corruption au PNA. Lors de la visite, il n'y avait pas de tels signalements de cas de corruption. Par ailleurs, l'Ordre roumain des experts comptables a élaboré un code de déontologie et a organisé des modules de formation obligatoires de 40 heures destinés aux experts comptables abordant la prévention de la corruption et prévoyant des lignes directrices pour détecter la corruption. Mais l'EEG n'a pas été en mesure de vérifier la situation des auditeurs privés, leur contribution à la lutte contre la corruption et les règles en matière de déontologie et de conflits d'intérêt. *L'EEG observe que les*

---

<sup>44</sup> Après la visite de l'EEG, la Loi n° 87/1994 a été abrogée et remplacée par la Loi n° 241/2005 et le projet de nouveau code pénal est en cours d'examen.

*autorités roumaines devraient examiner avec le corps professionnel des auditeurs privés et des experts comptables, quelles mesures pourraient être prises pour améliorer la situation du signalement des actes suspects aux autorités compétentes.*

## **V. CONCLUSIONS**

72. Les progrès réalisés par la Roumanie en matière de réforme législative et institutionnelle sont considérables. La société roumaine, qui a su s'adapter rapidement au nouvel environnement politique, économique et juridique, nécessite sans doute du temps pour assimiler tous ces changements. En même temps, la Roumanie doit obtenir des résultats tangibles et immédiats dans la transformation de son administration, le fonctionnement efficace et transparent de celle-ci, pour lutter efficacement contre la corruption. Une série de mesures dans ce sens ont déjà été prises, telles que l'adoption d'une nouvelle stratégie anti-corruption et d'un plan d'action pour sa mise en œuvre, ainsi que le projet de création d'une Agence Nationale de l'Intégrité et d'une autorité chargée de contrôler les déclarations de patrimoine, d'intérêts et les incompatibilités. Des progrès sont possibles dans la prévention et la répression de la corruption au sein des personnes morales et dans le recouvrement des produits de la corruption. Dans tous ces domaines, la finalisation des codes pénal et de procédure pénale et certains ajustements législatifs, accompagnés de mesures d'exécution efficaces et de formations appropriées, devraient contribuer à atteindre les résultats escomptés.
73. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Roumanie :
- i) **harmoniser les dispositions pertinentes en matière de confiscation et de mesures provisoires, y compris par équivalent, en finalisant, dans les meilleurs délais, les amendements envisagés dans le code pénal et le code de procédure pénale (paragraphe 16) ;**
  - ii) **introduire la possibilité de confisquer les produits de la corruption toutes les fois que la corruption est sanctionnée au niveau administratif. (paragraphe 17) ;**
  - iii) **renforcer les capacités des parquets et des tribunaux de traiter efficacement et dans un délai raisonnable les dossiers de corruption, en particulier au moyen de spécialisations et de formations (paragraphe 18) ;**
  - iv) **établir une collaboration opérationnelle entre le Parquet National Anticorruption, le Parquet près la Haute Cour de Cassation et de Justice et les services de police compétents dans les dossiers mêlant corruption, blanchiment et/ou criminalité organisée (paragraphe 19) ;**
  - v) **procéder aux révisions nécessaires de la législation restreignant indûment le droit d'accès des individus aux documents officiels et fournir aux agents publics une formation appropriée sur la mise en œuvre des règles en matière de liberté de l'information (paragraphe 46) ;**
  - vi) **assurer, qu'au sein du secteur public au sens large, tous les agents publics soient soumis à des règles adéquates, notamment, en matière de recrutement et d'avancement (paragraphe 48) ;**

- vii) **compléter les codes de conduite existants, lorsque nécessaire (par exemple en matière de réactions aux cadeaux et de signalement de cas de corruption) et assurer que tous les agents publics reçoivent une formation adéquate (paragraphe 49) ;**
  - viii) **élargir le champ d'application des normes existantes en matière de conflits d'intérêts et d'incompatibilités, et les rendre applicables à tout agent public qui exerce une activité impliquant des prérogatives de puissance publique, et mettre en place un système adéquat de contrôle de l'application de ces normes, y compris en matière de migration abusive d'agents publics vers le secteur privé (paragraphe 50) ;**
  - ix) **mettre en place un système efficace de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts (paragraphe 52) ;**
  - x) **consolider et harmoniser les différentes règles en matière de cadeaux et fournir une formation appropriée aux agents publics, à partir d'exemples pratiques (paragraphe 53) ;**
  - xi) **ajouter l'infraction de blanchiment à la liste des infractions pénales constitutives d'une interdiction professionnelle à l'attention des personnes condamnées (paragraphe 64) ;**
  - xii) **renforcer les vérifications des informations requises par la loi et de l'objet réel des sociétés, pendant et après leur enregistrement (paragraphe 65) ;**
  - xiii) **poursuivre activement les développements législatifs en cours en vue d'introduire un régime adéquat de responsabilité des personnes morales pour des infractions pénales commises pour leur compte et d'assortir de sanctions ou de mesures adéquates les infractions relatives, et ce, conformément à la Convention pénale sur la corruption (paragraphe 66) ;**
  - xiv) **que les institutions impliquées dans la prévention et la détection des infractions de corruption commises pour le compte de personnes morales (ex : registre du commerce, administration fiscale, police, douanes, organes d'audit) renforcent leur coopération afin d'échanger en permanence des informations pertinentes sur les personnes morales ainsi que la coordination avec les autorités judiciaires (paragraphe 67) ;**
  - xv) **introduire des formations à l'attention des inspecteurs des impôts en matière de détection des infractions de corruption (paragraphe 70).**
74. En outre, le GRECO invite les autorités roumaines à tenir compte des *observations* (paragraphe 41, 43, 47 et 71) de la partie analytique du présent rapport.
75. Enfin, conformément à la règle 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités roumaines à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 30 avril 2007.